

PPP - motywacje i wyzwania dla sektora publicznego

Dlaczego i w jaki sposób

Sierpień 2016 r.



**Fundusze
Europejskie**



**MINISTERSTWO
ROZWOJU**

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstwa publiczno – prywatnego, a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie. Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w przedmiotowym materiale nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju (MR) i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń. Ponadto, MR nie odpowiada za błędne interpretacje treści publikacji, ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie. Wobec powyższego użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność. Dokument może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. MR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Oryginalna publikacja została wydana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Niniejszy materiał stanowi tłumaczenie oryginału w języku angielskim. Tłumaczenie zostało wykonane na zlecenie MR i nie było weryfikowane przez EPEC, w związku z powyższym wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponosi zleceniodawca tłumaczenia.

EPEC i MR upoważniają odbiorców niniejszego dokumentu do jego użytkowania, pobierania, wyświetlania i powielania oraz do drukowania kopii jego treści przy czym odbiorcy są proszeni o podawanie w takim przypadku źródła cytowanych materiałów. EPEC i MR nie wyrażają zgody do wykorzystywania niniejszego dokumentu lub jego treści do celów komercyjnych.

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Motywacje dla PPP	5
1.1. Przygotowanie, projektowanie i budowa.....	5
1.2. Eksploatacja projektu	8
1.3. Dostarczanie środków i finansowanie	9
1.4. Szersza reforma sektora publicznego.....	11
2. Wyzwania PPP i możliwe rodzaje podejścia	11
2.1. Ramy polityczne, prawne i instytucjonalne.....	11
2.2. Zdolność sektora publicznego i etapy przygotowywania projektu	14
2.3. Eksploatacja projektu	21
2.4. Podaż rynkowa i finansowanie	23
2.5. Dostarczanie środków i finansowanie	26
2.6. Konkluzje	28
3. Uwagi końcowe	29
Załącznik – Wybrane dokumenty poświęcone motywacjom i wyzwaniom PPP	30

Wprowadzenie

Kontekst i cel raportu

Decydenci przystępując do zamówienia na realizację projektu odwołują się do szeregu motywacji w celu uzasadnienia wyboru modelu partnerstwa publiczno-prywatnych (PPP). Niniejszy raport stanowi próbę identyfikacji kluczowych motywacji, jakimi należy się kierować uzasadniając korzystanie z PPP. Poniższe opracowanie może okazać się pomocne podmiotom chcącym utworzyć, rozszerzyć lub ulepszyć swoje programy PPP.

Identyfikacja wyzwań we wdrażaniu PPP może również pomóc określić potencjalne ograniczenia ich realizacji. W raporcie zidentyfikowano główne wyzwania dla sektora publicznego i zawarto propozycje niektórych rodzajów podejścia, umożliwiającym podejmowanie tych wyzwań.

Dla zachowania jasności, celem niniejszego raportu nie jest rozstrzygnięcie sporu kiedy należy korzystać z PPP, a kiedy nie, ani też opowiadanie się za albo przeciwko PPP. Raport nie zawiera też uwag dotyczących obowiązków i wyzwań, przed jakimi stoi sektor prywatny.

Pomimo dostępnej obecnie znacznej ilości materiałów badawczych poświęconych PPP, należy podkreślić, że jakość tych materiałów jest istotnie zróżnicowana¹.

W praktyce nadal brakuje solidnych dokumentów źródłowych, na których można by oprzeć ostateczne wnioski i konkluzje. Wiele publikacji stanowi odzwierciedlenie partykularnych punktów widzenia (które mogą wspierać lub stać w opozycji do PPP) i mogą być nie do końca obiektywne. Ponadto niektóre ze zrealizowanych badań i twierdzeń często będą odzwierciedlać obawy dotyczące bazowych projektów, a niekoniecznie samej formuły PPP.

W rezultacie w niniejszy raport jest próbą przeprowadzenia oceny dostępnego materiału badawczego w celu identyfikacji głównych motywacji i wyzwań, stojących przed organami publicznymi wdrażających PPP.

Struktura raportu

Niniejszy raport ma następującą strukturę:

- **Rozdział 1** zawiera przegląd motywacji dla PPP, najczęściej wskazywanych przez interesariuszy sektora publicznego;
- **Rozdział 2** zawiera przegląd powszechnie obserwowanych wyzwań związanych z wdrażaniem PPP. Tam, gdzie to właściwe, rodzaje podejścia stosowanego przy podejmowaniu tych wyzwań w całym tekście wyróżniono za pomocą symbolu ►; oraz
- **Rozdział 3** zawiera uwagi końcowe.

¹ Obok wielu standardowych dokumentów i podręczników PPP, z których część skompilowano w zbiorze Guide to Guidance (zob. www.eib.org/epec/g2g/). Wersja polska tego dokumentu została opublikowana po tytule „Projekt PPP od A do Z” na stronie <http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Strony/glowna.aspx>. Dalszą, niewyczerpującą listę dokumentów dotyczących szeregu programów PPP, opisujących motywacje i wyzwania PPP, podano w załączniku.

1. Motywacje dla PPP

W niniejszym rozdziale przedstawiono katalog najpowszechniej przytaczanych motywacji dla wyboru modelu PPP, który nie ma charakteru zamkniętego.

Panuje powszechna opinia, że najważniejszą motywacją korzystania z formuły PPP, jest jej potencjał do zwiększenia wartości wskaźnika Value for Money (ang VfM). Pomimo pewnych różnic w definiowaniu tego wskaźnika i jego zakresu, poprawa VfM w jego szerokim rozumieniu oznacza zastosowanie modelu PPP tam, gdzie może on przynieść więcej korzyści w stosunku do kosztów, w porównaniu z modelami tradycyjnego zamówienia. Wiele motywacji opisanych w niniejszym rozdziale można uznać za komponenty tego wskaźnika, w zakresie, w jakim stanowią one ważne czynniki wpływające na osiągnięcie zakładanych przez VfM wartości.

1.1. Przygotowanie, projektowanie i budowa

Silną motywacją do korzystania z formuły PPP jest poprawa metod, przygotowania, projektowania i realizacji projektów ppp. PPP może zapewnić osiągnięcie zakładanych celów na wiele sposobów.

Ulepszanie analizy, przeniesienia i zarządzania ryzykiem

Wdrażanie projektów infrastrukturalnych niesie ze sobą powstanie znaczących ryzyk. Złożoność techniczna budowy i obsługi takich projektów oraz występujące w nich procesy planowania i podejmowania decyzji są źródłem tych ryzyk. Ryzyka takie należy identyfikować, również pod względem ilościowym i odpowiednio nimi zarządzać.

Tradycyjna procedura zamówienia publicznego nakłada na zamawiającego obowiązki przygotowania szczegółowej specyfikacji i warunków realizacji projektu (np. planu funkcjonalno-użytkowego, projektu budowlanego, rodzaju użytych materiałów, rodzaju zastosowanej technologii wykonania) oraz późniejszego zarządzania wieloma rodzajami ryzyka związanego z jego eksploatacją. Należy stwierdzić, że sektor prywatny może lepiej radzić sobie z identyfikacją kluczowych rodzajów ryzyka w odniesieniu do dużych projektów i zarządzania nimi, również dzięki stosowaniu odpowiednich zachęt. Innymi słowy, partner prywatny może być skuteczniejszy w kwestii zabezpieczenia przed kluczowymi rodzajami ryzyka w zakresie świadczenia usług na wymaganym poziomie o wiele niższym kosztem niż sektor publiczny. Wówczas, zamawiający może skupić się na tym, co robi najlepiej, czyli na przykład na określaniu i monitorowaniu poziomu świadczenia usług publicznych. Zatem uznaje się, że przydzielenie pewnych rodzajów ryzyka partnerowi prywatnemu może zwiększyć ogólną efektywność wykorzystania infrastruktury i powiązanych z nią usług publicznych.

Optymalizacja etapu projektowania i budowy w celu lepszego zarządzania przez cały cykl życia projektu

Panuje pogląd, że model PPP mający dobrą strukturę tworzy silne zachęty do optymalizacji kosztów generowanych w trakcie całego cyklu życia projektu. Osiągnięcie tego może być trudne w tradycyjnym modelu zamówienia, w którym zamawiający jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za budowę obiektu, lecz nie za długoterminowe zarządzanie nim. W przypadku tradycyjnego zamówienia oferty mogą otrzymywać zachęty polegające na możliwości stosowania zaawansowanych rozwiązań technicznych w procesie budowy infrastruktury, które mogą redukować wydatki w krótkim terminie, ale powodują znaczące zwiększenie kosztów utrzymania lub odnawiania aktywów projektu w perspektywie długoterminowej.

Natomiast długookresowy charakter umów PPP zachęca partnera prywatnego do projektowania i budowy infrastruktury z uwzględnieniem ogólnych niższych kosztów długoterminowych i do ograniczania przerw w świadczeniu usług w fazie operacyjnej projektu. Może to pociągać za sobą wyższe koszty początkowe inwestycji, dlatego zasadnicze znaczenie ma unikanie prostego porównania początkowych kosztów inwestycji w modelu PPP i tradycyjnym zamówieniu. Umowy PPP i wynikające z nich zachęty mogą uwzględniać rozwiązania gwarantujące, że partner prywatny przekaze zamawiającemu po zakończeniu umowy odpowiednio utrzymane aktywa projektu.

Wczesne dostrzeganie oczekiwanych kosztów długoterminowych

Obok tworzenia zachęt w celu obniżenia długoterminowych kosztów świadczenia usług, właściwy dla modelu PPP wymóg określenia całościowego kosztu cyklu życia projektu już na etapie wstępnym zakłada, że tego rodzaju koszty są oceniane i identyfikowane przed podjęciem decyzji o inwestycji. Niektórzy twierdzą, że może to poprawić jakość wstępnej decyzji inwestycyjnej poprzez zagwarantowanie, że decyzja o tym, czy przystąpić do realizacji projektu, czy też nie, opiera się na rzeczywistych kosztach długoterminowych inwestycji. W tradycyjnych formach realizacji zamówienia, w których zaangażowanie ogranicza się do wybudowania obiektu, można pominąć kwestie długoterminowego utrzymania i kosztów operacyjnych. Dostępność danych o takich kosztach może być ograniczona, również wskaźnik VfM może nie być zadowalający w dłuższej perspektywie. Model PPP może być pomocny w przezwyciężeniu dominujących tendencji traktowania inwestycji w kategoriach krótkoterminowych i być zachętą do podejmowania bardziej przemyślanych decyzji.

Lepsza gwarancja terminowej realizacji inwestycji w granicach budżetu

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że realizacja projektów w formule PPP przebiega bardziej terminowo w porównaniu do inwestycji tradycyjnego zamówienia publicznego. Statystyki potwierdzają powyższe spostrzeżenia (zob. wybrane przykłady w ramce 1). Niemniej jednak, biorąc pod uwagę trudności wynikające z niewystarczającej liczby porównywalnych projektów, przeprowadzenie dokładnej analizy tego zagadnienia jest znacząco utrudnione.

Perspektywa terminowej realizacji projektu w granicach budżetu może stanowić szczególnie ważną motywację dla państw o niewielkim doświadczeniu w realizacji projektów w modelu PPP, w celu osiągnięcia zakładanego rezultatu poprzez przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka obejmującego optymalne wykorzystanie wytworzonych aktywów i świadczenia usługi („brak usługi oznacza brak płatności”, ang. „no service, no payment”). Ponadto w modelu PPP zamawiający jest od początku zaangażowany w realizację projektu, co pozwala uniknąć problemów występujących w przypadku tradycyjnych zamówień, polegających na wstrzymywaniu i rozpoczynaniu na nowo realizacji inwestycji ze względu na problemy w finansowaniu lub decyzje polityczne, co powoduje wyższe koszty ogólne i opóźnienia. W skrajnych przypadkach, korzyścią płynącą z wyboru formuły PPP może być sam fakt realizacji projektu, który inaczej by nie powstał.

Ramka 1: Badania dot. terminowej i w ramach budżetu realizacji projektów

Przy wsparciu MAPPP, centralnej jednostki rządowej PPP we Francji, przeprowadzono w 2011 r. badanie na próbie 34 projektów PPP we Francji, które od 2004 r. były po zamknięciu finansowym². Wyniki tych badań są następujące:

Terminowo – bez uwzględniania zmian zgłaszanych przez zamawiającego, 79% projektów PPP zrealizowano zgodnie z harmonogramem. Warunkowe płatności na rzecz partnera prywatnego były postrzegane jako silny czynnik sprzyjający osiągnięciu terminowości. Głównymi powodami opóźnień były zmiany wymagane przez zamawiającego, zmiany w ustawodawstwie i opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń.

W granicach budżetu - 47% projektów, realizowanych jako PPP, wykazywało przekroczenie kosztów. W większości przypadków główny powód przekroczenia kosztów wynikał ze zmian wymaganych przez zamawiającego (55% przypadków). Niemniej jednak większość kosztów dodatkowych (80%) ograniczała się do 3% początkowego budżetu, a zaledwie 7% przekroczyło budżet o 10% lub więcej.

Trudniej jest porównać wyniki dla modelu PPP w zestawieniu z podobnymi projektami realizowanymi w modelu tradycyjnym. Wszystkie wyniki badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii (NAO 2003 i 2008)³, Australii (2007)⁴ i Kanadzie (2010)⁵ wykazały w różnym stopniu, że dzięki dotrzywaniu harmonogramu i budżetu, model PPP zapewnia zamawiającym znaczne oszczędności czasu i pieniędzy w porównaniu z modelem tradycyjnym.

2 Étude sur la performance des contrats de partenariat - PWC France (2011).

3 Zob. raport brytyjskiego National Audit Office dostępny na:

www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf

4 Zob. raport Infrastructure Australia dostępny na: www.infrastructure.org.au/DisplayFile.aspx?FileID=450

5 Zob. raport Conference Board Canada dostępny na: www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=3431

Redukowanie ryzyka braku zbieżności poprzez propagowanie bardziej efektywnej integracji umowy i zarządzania projektem

W przypadku modelu tradycyjnego na zamawiającym spoczywa obowiązek zgromadzenia rozmaitych elementów wymaganych do budowy projektów w ramach wielu odrębnych umów. W przypadku projektów o pewnej złożoności i o wielu różnych komponentach, np. dot. infrastruktury transportowej, może to prowadzić do znacznego ryzyka braku zbieżności. Organom publicznym może brakować specjalistycznych umiejętności obejmujących zarządzanie tymi rodzajami ryzyka. Może to powodować znaczne opóźnienia we wdrażaniu projektu i przekroczenie kosztów⁶. Powszechnie prezentowana jest opinia, że model PPP umożliwi przekazanie zintegrowania umowy i obowiązków w zakresie zarządzania projektem partnerowi prywatnemu, poprzez nakreślenie bardziej przejrzystego i uproszczonego rozgraniczenia zakresu władzy i odpowiedzialności pomiędzy stronami. Podobnie należyta staranność będącego stroną trzecią inwestora kapitałowego i pożyczkodawcy może również przyczynić się do likwidacji ewentualnych luk w strukturze zarządzania projektem.

Wykorzystanie potencjału innowacji

Skupiając się na zakładanych wskaźnikach i pozostawiając w tym zakresie większe pole manewru partnerowi prywatnemu, można utworzyć zachęty w celu poprawy efektywności świadczenia usług publicznych. Doświadczenie wskazuje, że zachęty te prowadzą do istotnych zmian w projektowaniu elementów infrastruktury czy też do wykorzystywania nowych technologii podnoszących wskaźniki wydajności w perspektywie długoterminowej.

Na wielu rynkach model PPP okazał się skuteczny w przyciągnięciu szerokiego wachlarza umiejętności, technologii i podejść z sektora prywatnego. Tę korzyść płynącą z PPP wyraźnie zidentyfikowano jako kluczowy czynnik powodzenia w programie „P3” dotyczącym szpitali w Kanadzie.

1.2. Eksploatacja projektu

Model PPP może być impulsem do stosowania ulepszeń nie tylko na etapie planowania, projektowania i budowy obiektów, ale również na etapie operacyjnym projektu.

Poprawa utrzymania obiektów w perspektywie długoterminowej

W budżetach jednostek sektora finansów publicznych zazwyczaj dokonuje się rozróżnienia pomiędzy przychodami a nakładami inwestycyjnymi. Jeżeli przychody takich jednostek budżetowych ulegają zmniejszeniu, wówczas jednostki te mogą być zmuszone do przeprowadzania przejściowych cięć wydatków i wprowadzania oszczędności, które obejmują koszty bieżącego utrzymania i konserwacji obiektów infrastruktury. Zaprzestanie tego rodzaju czynności może prowadzić do ogólnego podwyższenia kosztów eksploatacji, ponieważ koszty przeprowadzenia konserwacji w późniejszym terminie mogą przekraczać pierwotnie zaplanowane kwoty. Nieterminowe prace utrzymaniowe i konserwacja mogą również prowadzić do pogorszenia jakości świadczonych usług. Wielu zwolenników PPP utrzymuje, że model PPP gwarantuje adekwatny poziom w zakresie terminowej i zgodnej z wymogami technicznymi realizacji prac utrzymaniowych i konserwacji, do czego partner prywatny jest zobowiązany na podstawie umowy PPP.

6 Zob.: „Systems Engineering in Transport Projects. A Library of Case Studies” sporządzony przez Międzynarodową Radę ds. Inżynierii Systemów (INCOSE) Grupa robocza ds. Transportu, 7.0, grudzień 2014 r

PPP mogą również oferować pewną stabilność długoterminowych kosztów operacyjnych, kiedy od partnera prywatnego wymaga się poniesienia ryzyka kosztów rosnących szybciej niż uzgodniona indeksacja. Tym bardziej zachęca to prywatnego partnera do zachowania czujności przy gwarantowaniu, że profilaktyczna konserwacja prowadzona jest rutynowo, minimalizując nieoczekiwane (bardziej kosztowne) nagłe naprawy.

Ulepszanie spójności świadczenia usługi

Decydenci często odwołują się do korzyści płynących z mechanizmów płatności PPP. W szczególności zawarty w umowie PPP wymóg pomiarów opartych na wynikach może pomóc zapewnić spójność w zakresie poziomu i jakości usług świadczonych w perspektywie długoterminowej.

1.3. Dostarczanie środków i finansowanie

Wszystkie projekty PPP muszą ostatecznie zostać sfinansowane, niezależnie od przyjętej struktury finansowej i sposobu ich ujęcia w bilansie. Kwestia sfinansowania projektu sprowadza się zwykle do zapewnienia wystarczającej ilości środków pieniężnych, z przeznaczeniem na pokrycie jego kosztów. Środki pieniężne co do zasady pochodzą z dwóch źródeł tj. i) podatków, które umożliwiają władzom publicznym dokonywanie opłat za dostępność oraz ii) użytkowników, którzy, przykładowo wnoszą opłaty za przejazd autostradą. Na finansowanie natomiast składają się środki finansowe w postaci np. kredytów lub kapitałów własnych/aktywów zamawiającego lub partnera prywatnego. Finansowanie jest stosowane w celu wypełnienia luki na etapie pomiędzy powstaniem projektu, kiedy dostarczanie środków może nie być wystarczające, a późniejszymi etapami, kiedy dostępne są już zasoby umożliwiające sfinansowanie projektu.

Uruchamianie dodatkowych inwestycji i poprawa przystępności cenowej

Umożliwiając dokonywanie płatności przez zamawiających lub użytkowników (np. w formie opłaty za dostępność, opłaty za przejazd), w modelu PPP można rozłożyć koszt sfinansowania infrastruktury w czasie całego cyklu życia projektu. Zastosowanie modelu PPP umożliwia powstanie projektów, które inaczej nie byłyby zrealizowane z uwagi na bieżące ograniczenia budżetowe, bądź powstałyby w znacznie późniejszym terminie. Jest to oczywista zaleta formuły PPP, nawet jeżeli konieczne będzie spłacanie inwestycji w długoterminowej perspektywie.

Ograniczona dostępność środków publicznych na finansowanie projektów może wynikać z istniejących ograniczeń w zakresie zaciągania pożyczek przez jednostki sektora finansów publicznych. W zależności od przyjętych reguł klasyfikacji budżetowej i/lub statystycznej (zazwyczaj bazujących na względnej alokacji ryzyka i korzyści z projektu do sektora publicznego i prywatnego i/lub poziomie kontroli projektu przez jednego z partnerów), umowy PPP mogą wpływać na podwyższenie poziomu zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych. Wielu decydentów rozumie obecnie, że przyjęte reguły budżetowe lub statystyczne mogą jedynie stwarzać złudzenie przystępności cenowej projektu, co również może prowadzić do niskiego poziomu alokacji ryzyka i niskiego wskaźnika VfM. Ponadto w przypadku nieprawidłowo przeprowadzonego wstępnego rozpoznania przyszłych zobowiązań płatniczych, nieprzewidziane ograniczenia mogą drastycznie ograniczyć środki finansowe dla przyszłych projektów.

Poprawa pewności budżetu

Po sporządzeniu umowy PPP, zamawiający będzie mógł polegać na wysokim poziomie pewności odnośnie kosztów, jakie poniesie w perspektywie długoterminowej. Jest to możliwe dzięki ustaleniu w dużej mierze z góry kosztów budowy, obsługi i utrzymania. Ponadto za wszelki wzrost kosztów kapitałowych, operacyjnych lub utrzymaniowych dla świadczonej usługi, w większości przypadków odpowiedzialność będzie ponosić partner prywatny. Pod warunkiem prawidłowego monitorowania przez zamawiającego długookresowych zobowiązań płatniczych, model PPP może zapewnić wyższy poziom pewności co do niezmienności kosztów długoterminowych i wpływu projektu na budżet zamawiającego w porównaniu do modelu tradycyjnego.

Dopasowanie korzyści długoterminowych do finansowania długoterminowego

Często uważa się, że długookresowy charakter świadczenia usług w umowie PPP umożliwia lepsze dopasowanie pomiędzy okresem, w którym dopłaca się do projektu a okresem w którym przynosi on korzyści ekonomiczne. Można to postrzegać jako rozwiązanie z biegiem czasu bardziej sprawiedliwe dla społeczeństwa. Tradycyjny model zamówienia wymaga od zamawiającego dokonania znaczącej inwestycji wstępnej obciążającej obecnych podatników, z której korzyści czerpać będą w głównej mierze przyszli obywatele.

Użytkownicy płacący za korzyści ekonomiczne, które otrzymują w momencie użytkowania

Modele PPP w których opłaty ponoszone są przez użytkowników (koncesje) łączą dostarczanie korzyści z inwestycji bezpośrednio z tymi, którzy otrzymują tę korzyść. Na przykład w przypadku dróg płatnych, model PPP opłacany przez użytkowników może być sprawiedliwszym sposobem alokowania obciążenia finansowania korzyści z infrastruktury wśród obywateli. Oczywiście rodzi to szereg problemów, na przykład w odniesieniu do wysokości opłaty oraz kwestii zdolności i woli użytkowników do płacenia za usługę.

W otoczeniu ograniczonym pod względem fiskalnym, model PPP w którym opłaty ponosi użytkownik mogą mieć zastosowanie w celu zmniejszenia wydatków budżetowych z przeznaczeniem na finansowanie infrastruktury. Wówczas to obywatele jako podatnicy (obecni i przyszli) lub użytkownicy będą tymi, którzy ostatecznie sfinansują usługi publiczne.

Korzyści płynące z przeprowadzenia kontroli projektu przez osoby trzecie

Oprócz wynikającej z formuły PPP możliwości rozłożenia w czasie finansowania projektu, jest ona pomocna w kwestii szeroko zakrojonej wstępnej kontroli projektu przez pożyczkodawców, inwestorów kapitałowych i podwykonawców. Ogranicza to ryzyko dla zamawiającego, podejmowania się realizacji projektów nieuzasadnionych lub o słabej strukturze czy też nieprawidłowo monitorowanych. Uwzględniając potencjalne ryzyka związane z realizacją projektu, pożyczkodawcy zainteresowani są przeprowadzeniem rzetelnej analizy due diligence, na przykład w przypadku przeniesienia ryzyka popytu na partnera prywatnego, będą chcieli otrzymać również zapewnienie, że użytkownicy są gotowi do płacenia za usługę. Analizy takie wykonywane są zazwyczaj przez pożyczkodawców przy wsparciu niezależnych ekspertów (np. technicznych, prawnych, finansowych, ubezpieczeniowych).

Prywatne finansowanie jako czynnik napędzający realizację projektu

Uważa się również, że z uwagi na fakt, że kapitał prywatny zwraca się jedynie pod warunkiem, że projekt osiąga zakładane wskaźniki przy zachowaniu wynikających z umowy PPP założeń, duże znaczenie ma utworzenie odpowiednich bodźców w celu zagwarantowania terminowego i mieszającego się w granicach budżetu świadczenia usług. W tym zakresie interesy kapitału prywatnego są zbieżne z interesami sektora publicznego. W celu zapewnienia realizacji usług na zakładanym poziomie: inwestorzy i pożyczkodawcy nie mogą tolerować opóźnień w realizacji projektu, przekraczania kosztów lub osiągania niezadowolających wskaźników operacyjnych, jeżeli mają one wpływ na dochody z projektu z uwagi na odliczenia opłat za dostępność lub niski poziom wykorzystania infrastruktury. Tworzenie tych zachęt i uzgodnienie interesów zależy od warunków umowy PPP gwarantujących, że finansowanie rzeczywiście uwzględni ryzyko wykonania projektu i że umowa jest prawidłowo egzekwowana.

1.4. Szersza reforma sektora publicznego

Innowacyjność w świadczeniu usługi jest jedną z form wprowadzania zmian, tym samym projekty PPP mogą w szerszym zakresie stymulować i ulepszać istniejące praktyki i kulturę działania sektora publicznego poprzez dostarczanie alternatywnego sposobu świadczenia usługi publicznej. Podejście takie czasem określane jest jako „tworzenie warunków do rywalizacji” i może być postrzegane jako zwierciadło postawione przed organem publicznym w celu identyfikacji potencjalnych udoskonaleń, jakie w przeciwnym razie mogłyby nie być równie oczywiste. Na przykład wymóg skupienia się na osiągnięciach partnera prywatnego i mierzenia ich jako integralna część mechanizmu płatności PPP może prowadzić do wprowadzenia podobnych praktyk mierzenia osiągnięć w ramach samego sektora publicznego tam, gdzie mogły one wcześniej nie istnieć.

2. Wyzwania PPP i możliwe rodzaje podejścia

W niniejszym rozdziale zaprezentowano przegląd najczęściej dostrzeganych wyzwań, przed jakimi stoi sektor publiczny przy realizowaniu projektów PPP. Niektóre z tych wyzwań (i w rzeczy samej - motywacji) mogą być w większym stopniu wyzwaniem potencjalnymi niż rzeczywistymi, co jednak naświetla jedynie wagę przejrzystej komunikacji i zarządzania przez zainteresowane strony. Tam, gdzie to właściwe, niektóre rodzaje podejścia stosowane przy podejmowaniu tych wyzwań w całym tekście wyróżniono za pomocą symbolu. □

2.1. Ramy polityczne, prawne i instytucjonalne

Programy PPP zazwyczaj wymagają nowego rodzaju podejścia, nowej polityki i zasobów do wsparcia przygotowania, projektowania oraz zarządzania projektami i usługami publicznymi. Istnieją głosy krytyczne, że projekty PPP mogą być bardziej złożone i czasochłonne na etapie wyboru partnera prywatnego i zarządzania projektem niż tradycyjne zamówienia. W niektórych przypadkach krytyka ta może być nieuzasadniona, ponieważ istotne może być rozpoznanie tego, że istniejące rodzaje tradycyjnego podejścia mogą wymagać udoskonalenia. Niemniej jednak w innych przypadkach może ona odzwierciedlać rzeczywiste ograniczenia ram politycznych, prawnych i instytucjonalnych, które omówiono poniżej lub przeszkody na drodze wdrażania procesu PPP (omówione w rozdziale 2.2.).

Zapewnienie silnego, stabilnego i widocznego politycznego zobowiązania w zakresie PPP

Zważywszy na znaczące i długoterminowe zobowiązania, wdrażanie programu PPP bez silnego i stabilnego politycznego zaangażowania jest utrudnione. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy zarówno od partnerów sektora publicznego, jak i prywatnego oczekuje się poświęcenia znacznej ilości czasu i pieniędzy na przygotowywanie, inwestowanie i wdrażanie projektów (zob. ramka 2).

- ▶ *Przy rozwijaniu i demonstrowaniu jasnego politycznego zobowiązania można wykorzystać szereg narzędzi, w tym: (i) uzyskiwanie jasności w kwestii podstawowych determinantów korzystania z modelu PPP; (ii) opracowywania dokumentów strategicznych, przepisów prawa i wytycznych dla PPP (zob. poniżej); (iii) tworzenie/utrzymanie odpowiednio wyposażonych zespołów specjalistycznych w sektorze publicznym (Jednostki ds. PPP) pomagających w opracowywaniu stabilnej pod względem technicznym polityki i sprawozdawczości; oraz (iv) zobowiązanie do realistycznych budżetów, które wspierają rozwój programów i kluczowych procesów takich jak wysoka jakość przygotowania projektu.*

Opracowywanie odpowiednich ram prawnych

Projekty PPP wymagają skutecznych i rzetelnych ram prawnych z uwagi na będące ich częścią procesy zamówień publicznych i silną zależność PPP od korzystania z umów zawartych przez różnych uczestników.

- ▶ *Dedykowane PPP przepisy rangi ustawowej traktuje się jako wstępny warunek konieczny, w szczególności w krajach posiadających skodyfikowane prawo cywilne. Przy opracowywaniu prawa o PPP powinno się jednak czerpać z doświadczeń z istniejących rynków PPP, żeby uniknąć nakładania nieuzasadnionych ograniczeń na tego rodzaju działalność.*

Ramka 2: Wsparcie polityczne dla PPP w Holandii⁷

Holandia od ponad 15 lat posiada względnie spójną politykę w zakresie PPP. W tym okresie kraj ten miał szansę zgromadzić pokaźne doświadczenie w realizacji takich projektów. Udana projekty pokazały, że prywatne finansowanie może zapewnić realizację projektów terminowo, bez przekroczeń budżetowych i z zachowaniem wysokich standardów due dilligence oraz zarządzania projektem i ryzykiem w porównaniu do tradycyjnych zamówień.

Stabilne wsparcie polityczne zapewniło niezbędne warunki dla przyciągnięcia wysokiej jakości ofert i zapewnienia finansowania: w całym politycznym spektrum formuła PPP jest obecnie postrzegana jako praktyczne rozwiązanie umożliwiające zachowanie wysokiego wskaźnika VfM w projektach infrastrukturalnych. Porozumienie Koalicyjne z 2012 w istocie wyraźnie zawierało cel stymulowania PPP. Ponadto postępy w tej dziedzinie są corocznie raportowane i dyskutowane w Parlamencie.

⁷ Zob. Ministerstwo Finansów na Forum sektora prywatnego EPEC dostępne na:

http://www.eib.org/epec/resources/presentations/Presentation_M.%20Nijhof%20K.%20Ruiken_Netherlands_PSF_18%20April%202013_Brussels.pdf

- ▶ *Tam, gdzie wymagane jest nowe prawo o PPP, powinno być ono możliwie jak najbardziej jednoznaczne. Pozwoli to na wprowadzenie do kodeksów i regulacji administracyjnych wszelkich bardziej szczegółowych postanowień, które mogą być konieczne zazwyczaj na późniejszym etapie rozwoju PPP. Może to pomóc zagwarantować, że ramy prawne dla PPP są łatwiejsze do dostosowania do zmian rynkowych. Zarazem gwarantuje to, że ogólne, szerzej zdefiniowane ramy prawne, zatwierdzone na krajowym szczeblu ustawodawczym, pozostają z biegiem czasu spójne i odpowiednie względem pojawiających potrzeb i okoliczności.*

Wzmocnienie ram instytucjonalnych

Wymogi instytucjonalne dla zarządzania procesem PPP mogą czasem być niedoszacowane albo zbyt rozbudowane.

- ▶ *Opracowanie odpowiednich ram instytucjonalnych powinno obejmować przejrzystą ocenę wymogów w zakresie realizacji przewidywanych projektów/programów, np. w zakresie konieczności powołania centralnej jednostki PPP i/lub specjalnej sektorowej. Ramy prawne powinny być dopasowane do skali i zakresu programu i jego funkcji, (takich jak zatwierdzanie projektu, rozwój polityki lub wsparcie techniczne) i powinny być dostosowane do zidentyfikowanych luk. Dla instytucji państwowych ważne jest również, żeby posiadały niezbędne narzędzia sprawozdawczości, a także efektywne wsparcie finansowe, polityczne i elastyczność operacyjną. Raport EPEC poświęcony tworzeniu i reformowaniu Jednostek PPP wraz z przeglądem rozwiązań instytucjonalnych dla PPP, obejmujący doświadczenia 24 członków EPEC, dostarcza dalszych wytycznych w tym obszarze.⁸*

Zarządzanie komunikacją i akceptacją społeczną PPP

Złożona pod względem technicznym natura projektów PPP może tworzyć nieporozumienia co do korzyści z nich płynących i zasadności ich wykorzystania. Na przykład, PPP są często postrzegane jakoprywatyzacja lub outsourcing usług publicznych. W efekcie, model PPP można powiązać z szerzej pojmowaną debatą na temat takich kwestii jak ochrona praw pracowników sektora publicznego i zaakceptowanie możliwości czerpania zysków ze świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny. Jednocześnie nie wszystkie projekty PPP należy uznać za realizowane z sukcesem, niektóre mogą być nieodpowiednio wdrażane. Może to prowadzić do sytuacji, w której „echo porażki” będzie głośniejszy niż „echo sukcesu”, co z kolei może doprowadzić do sprzeciwu względem stosowania PPP. Nawet na dojrzałych rynkach może brakować wspólnego rozumienia i akceptacji dla PPP.

- ▶ *Przejrzyste przekazy dla władz i podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie polityki w zakresie PPP powinny być wykorzystane w celu objaśniania ich zalet. Jednostka PPP może odegrać znaczącą rolę w opracowywaniu i wspieraniu strategii komunikacji umożliwiającej wdrażanie programu PPP opartego na solidnym wkładzie technicznym i danych wejściowych. Jednostka PPP może również udzielać odpowiedzi na zapytania parlamentarzystów i petycje obywateli.*
- ▶ *Na wczesnych etapach uruchamiania programu PPP, należy starannie rozważyć kwestię sposobu jego prezentacji i określenia: później zazwyczaj trudniej jest zmienić jego postrzeganie. Decydentom powinno się zadawać pytania dotyczące tego, czy projekty PPP są częścią szerszej inicjatywy reformowania usług publicznych, czy też*

8 Zob.: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_establishing_and_reforming_ppp_units_en1

są one bardziej zawężone, i stanowią techniczny dodatek do szeregu procesów zamówień publicznych. W zależności od udzielonej odpowiedzi, wynikający z niej program i podejście w ramach konkretnego projektu PPP mogą być kompletnie różne.

- ▶ Odpowiednia współpraca z interesariuszami, czyli rozumienie, kto może mieć interes (zarówno negatywny, jak i pozytywny) w programie lub projekcie PPP, i jakie mogą być problemy tych interesariuszy, jest również istotne, dla ich rozwiązania i zastosowania odpowiednich działań.
- ▶ Problemy w sposób nieunikniony występują we wszelkich projektach, dotyczy to nie tylko modelu PPP. Możliwe jest, że ogólne ramy polityczne mogą nie być idealnie rozwinięte na samym początku i nie obejmują wszelkich kwestii. Oponenti wykorzystują taką sytuację do podważenia ogólnego podejścia w zakresie wykorzystywania PPP. Powinna zostać zapewniona możliwość przeglądu i ewolucji polityki PPP wraz z nabywaniem doświadczenia, w celu usunięcia wszelkich niedociągnięć. W niektórych programach dąży się również do poprawy przejrzystości w odniesieniu do i warunków umowy PPP.

2.2. Zdolność sektora publicznego i etapy przygotowywania projektu

Oprócz posiadania ram instytucjonalnych wspierających model PPP, głównym źródłem ograniczeń może być słaba wydolność i niedopracowanie procesów realizacji PPP w tych ramach. Mogą one występować na wszystkich etapach cyklu projektu, od analizy początkowej do długoterminowego zarządzania umową. Formuła PPP wymaga szerokiego wachlarza umiejętności, z których część może być nowa zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego.

W ogólnym ujęciu, model PPP może być postrzegany jako zbyt złożony do zastosowania dla sektora publicznego. Niemniej może tu chodzić nie tyle o większą złożoność jednego zagadnienia, co o nałożenie się wielu różnych zagadnień, o różnym stopniu komplikacji. PPP mogą obejmować złożone kwestie dotyczące przygotowania, finansowania, procesu wyboru partnera prywatnego i zarządzania umową w oparciu o wynik ekonomiczny, oraz kwestie przekazania działań takich jak koncepcja, budowa i utrzymanie infrastruktury, do zarządzania, do sektora prywatnego który może lepiej nimi zarządzać.

Wzmacnianie zdolności/możliwości sektora publicznego

Brak zdolności i doświadczenia w sektorze publicznym jest jednym z kluczowych wyzwań związanych modelem PPP. Przygotowanie, zamówienie i zarządzanie umowami PPP może być złożonym i wymagającym dużych zasobów przedsięwzięciem dla zamawiającego, zwłaszcza jeżeli nie posiada on doświadczenia w tej dziedzinie. Szereg różnych umiejętności potrzebny jest przez cały cykl życia projektu. Nawet jeżeli dostrzeżona zostanie konieczność skorzystania z doradców zewnętrznych, mogą oni nie być przystępni cenowo, ich dostępność może być ograniczona albo ich potencjał może być nie w pełni wykorzystany. Problem może pogłębić się jeszcze bardziej za sprawą panującego w sektorze publicznym oporu lub inercji wobec nowych, nieznanych procesów i rodzajów podejścia (na przykład opracowywanie projektów w oparciu o wyniki, a nie o nakłady). Wreszcie też, często istnieje polityczna presja realizowania projektów możliwie jak najszybciej, bez uwzględnienia skutków finansowych i konieczności przygotowania odpowiednich analiz wymaganych przy realizacji projektu w formule PPP.

- ▶ *Zasoby sektora publicznego i harmonogramy, które najprawdopodobniej będą uwzględnione w umowie PPP należy zidentyfikować na wczesnym etapie. Zasadnym jest wyznaczenie specjalistycznych doradców do spraw finansowych, prawnych i technicznych, z uwzględnieniem odpowiednich środków pozwalających uzyskać wysoką jakość usług doradczych. Zamawiający powinien być przygotowany do efektywnego zarządzania takimi specjalistycznymi doradcami. W publikacji EPEC zatytułowanej **"Rola i korzystanie z usług doradców przy przygotowywaniu i wdrażaniu projektów PPP"** zawarto niektóre z dobrych praktyk w zakresie wyboru i zarządzania usługami doradczymi dla projektów PPP.⁹*
- ▶ *Centralne źródło technicznej wiedzy fachowej, na przykład Jednostka ds. PPP, może wspierać decydentów i zamawiających w zdobywaniu odpowiednich kompetencji w tym zakresie, już od samego początku prac nad projektem. Taka centralna jednostka może opracować strategię na rzecz wspierania budowy samego rynku doradztwa i korzystania z nabytych doświadczeń.*
- ▶ *Opracowywanie ustandaryzowanego podejścia do umów PPP i innej kluczowej dokumentacji na szczeblu krajowym lub sub-narodowym/sektorowym (na przykład zgodnie z tym, jak wdrożono to na rynku francuskim, holenderskim, i brytyjskim) może pomóc w zapewnieniu jakości dokumentacji projektowej, a także w redukowaniu czasu i kosztów jej przygotowania. Wiele z problemów, które rodzą się w fazie budowy i fazie operacyjnej projektów PPP wynika przede wszystkim z niejednoznacznych postanowień w umowach PPP.*

Zarządzanie procesem PPP

Nawet jeżeli istniejące ramy prawne są adekwatne i władze publiczne dysponują odpowiednim potencjałem kompetencyjnym, przeszkodą może być brak jasno określonych uprawnień i procesów w sektorze publicznym na rzecz efektywnego zarządzania poszczególnymi fazami realizacji projektu PPP. Uznając, że przygotowanie projektu i udzielenie zamówienia jest zasadniczo przedsięwzięciem o charakterze zarządzania projektowego, szereg krajów opracowało swoje własne podejście do zarządzania projektami w sektorze publicznym. Obejmują one:

- ▶ *skupienie się na **zespole ds. realizacji projektu** i sposobie jego organizacji tak, by zapewniała ona odpowiednią przejrzystość w odniesieniu do ról, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności;*
- ▶ *proces **zapewniania wiarygodności projektu zakładający, że wszystkie projekty korzystają z uzgodnionej metodologii** przy ich przygotowywaniu i wdrażaniu. Może to obejmować standardowe podejście do oceny ekonomicznego uzasadnienia projektu, na przykład (i) określenie długoterminowych potrzeb; (ii) ocena, czy projekt jest przystępny cenowo; (iii) ocena, czy warunki dla modelu PPP spotkają się z silnym konkurencyjnym zainteresowaniem ze strony rynku; (iv) zagwarantowania, że zamawiający posiada odpowiednie umiejętności do zarządzania procesem i (v) ocena, że realizacja projektu przyniesie odpowiednią VfM;*

9 Zob.: http://www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en

- ▶ proces *zatwierdzania projektu* (będący uzupełnieniem procesu zapewniania wiarygodności projektu) obejmujący kluczowe etapy przygotowania projektu i procedury wyboru partnera prywatnego. Zapobiega to przechodzeniu projektu na nowy etap, na przykład rozpoczęcia przetargu, w sytuacji kiedy projekt nie jest jeszcze gotowy do tego etapu. Pomaga to również wykazać efektywną kontrolę wydatków i gwarantuje, że na szczeblu projektu podejmowane są dobre decyzje. Rolę tę odgrywa często, w instytucjach administracji centralnej, Ministerstwo Finansów lub centralna instytucja zamawiająca. Projekty na niższym szczeblu administracji krajowej muszą uzyskać podobne zatwierdzenia za pośrednictwem swoich jednostek finansowych;
- ▶ mechanizmy oceny *ex post* w celu ustalenia, czy korzyści przewidywane na starcie są faktycznie osiągnięte, a jeśli nie, to dlaczego (zob. ramka 3). Można ten mechanizm również wykorzystać jako wiedzę do informowania planujących realizację nowych projektów PPP, tworząc pozytywne sprzężenie zwrotne w postaci ciągłego uczenia się.

3: „Gateway 5” w Wielkiej Brytanii

Istniejący w Wielkiej Brytanii „Gateway Reviews” jest cyklem przeglądów opatrzonych skalą od 0 do 5, pomagającym sektorowi publicznemu w zarządzaniu procesem realizacji projektów. Można je stosować do wszystkich projektów, zarówno realizowanych jako PPP lub w inny sposób. Przeglądy opierają się na współpracy dwóch stron, gdzie niezależni eksperci spoza programu lub projektu wykorzystują swoje doświadczenie i wiedzę fachową do badania postępów i prawdopodobieństwa powodzenia realizacji programu lub projektu. Przeglądy te odbywają się na określonych etapach krytycznych lub „kamieniach milowych” w procesie opracowywania projektu. Podejście to gwarantuje, że problemy można identyfikować i rozwiązywać na możliwie najwcześniejszym etapie, a nie później, kiedy wprowadzanie zmian może być kosztowne. W przeglądach wykorzystuje się techniki wywiadów, przeglądów dokumentacji i doświadczenie zespołu projektowego w celu dostarczenia cennej dodatkowej perspektywy na problemy i zewnętrzne wyzwania dotyczące rzetelności planów i procesów, przed jakimi stoi projekt. Ponadto istotne jest, aby odpowiedzialni za projekt byli przygotowani na ten rodzaj wyzwań.

Gateway 5 nosi tytuł *Operations Review and Benefits Realisation (Przeгляд operacji i realizacja korzyści)*. Jest to ostatni przegląd w procesie opracowywania projektu, mający zagwarantować, że pożądane korzyści płynące z projektu zostają osiągnięte, a proponowane zmiany biznesowe są sprawnie realizowane. Sam przegląd może być powtarzany w regularnych odstępach czasu w trakcie cyklu życia nowej usługi/obiektu.¹⁰

Kwestia względnej długości czasu przygotowywania projektu PPP

Konieczność wprowadzenia dodatkowych procesów w celu przygotowywania i zatwierdzania projektu PPP może zniechęcać do wyboru tej formuły. Dlatego należy te procesy uwzględnić przy rozważaniu i ocenie harmonogramu wdrażania. Niemniej powstają pytania, czy alternatywne formy realizacji projektu podlegają temu samemu poziomowi kontroli przy ocenie, przygotowywaniu i udzielaniu zamówień w przypadku projektów, a jeśli nie, to dlaczego.

W szeregu krajów rygor i procesy będące częścią przygotowywania

¹⁰ Zob. raport brytyjskiego rządu dostępny na:

www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62295/Gateway_5_Report_Template_v4_Delivery_Confidence.doc

i zatwierdzania projektów inwestycji publicznych są do siebie podobne, niezależnie od tego, czy projekt zostanie ostatecznie objęty modelem PPP. Oznacza to, że wiele zasad, jakie należałoby zastosować w przypadku prawidłowego przygotowania projektu PPP nie powinno różnić się od tych, które należałoby zastosować w przypadku dowolnej formy działalności w zakresie inwestycji publicznych (np. odnośnie selekcji projektu bazowego uzasadnionej z ekonomicznego punktu widzenia, przystępności cenowej, analizy wskaźnika VfM, zagwarantowania dostępności zdolności i możliwości realizacji projektu).

Oprócz kwestii zdolności instytucjonalnych i zarządczych w zakresie realizacji PPP, traktowania tego modelu jako jednej z opcji zamówień może również pomóc w zagwarantowaniu, że proces wyboru PPP nie jest bardziej lub mniej uciążliwy od innych procedur w zakresie inwestycji publicznych. Może to również stanowić zachętę do przyjęcia prawidłowego podejścia przy realizacji projektu, które następnie zostanie zastosowane do innych projektów.

Bardziej świadomy sektor prywatny

Inną przeszkodą może być brak symetrii pod względem kompetencji i wiedzy między sektorem publicznym i prywatnym. Zamawiający zajmujący się pojedynczym projektem może uznać, że znajduje się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do wykonawców, którzy dysponują szerszą wiedzą na temat warunków i cen wynikających z poprzednich projektów. Taka asymetria w dostępie do informacji może rozwinąć się jeszcze bardziej wraz z zastępowaniem sektora publicznego przez sektor prywatny w realizacji projektów (czasem problem określany jest jako problem relacji zwierzchnik-podwładny, ang. „principal-agent problem”). W ramach pomocy w rozwiązaniu tego problemu, szereg programów PPP obejmuje:

- ▶ *zestawianie informacji dotyczących umów w całym sektorze publicznym i dzielenie się najlepszymi praktykami w zakresie projektów PPP (np. nt. wyceny lub warunków umownych) w celu poprawy pozycji sektora publicznego w negocjacjach. W szczególności zestawianie i sporządzanie danych porównawczych dotyczących kosztów, pomaga zagwarantować, że wymogi dotyczące usługi PPP są lepiej szacowane pod względem kosztów i oceniane jako wystarczająco przystępne cenowo. Może być to szczególnie istotne w przypadku analizy przystępności cenowej, a także w fazie oceny ofert i w dowolnych negocjacjach treści umowy z sektorem prywatnym; oraz*
- ▶ *eksponowanie pewnych komponentów projektu na zachowania rynkowe w regularnych odstępach czasu, w szczególności komponentów, których koszty zmieniają się z powodów leżących poza umową PPP (np. koszty pracy, inflacja w obrębie danego sektora). Może to przyczynić się do zagwarantowania, że koszty sektora publicznego odpowiadają aktualnym warunkom rynkowym. Z tego powodu zamawiający mogą wykluczyć pewne „miękkie” usługi z zakresu umowy PPP (np. ochrona lub catering tam, gdzie koszty pracy zazwyczaj stanowią znaczącą część kosztów ogólnych).*

Ocena ex ante wskaźnika Value for Money

W celu uzasadnienia wyboru formuły PPP, od zamawiającego zazwyczaj wymaga się oszacowania korzyści płynących z tej opcji w porównaniu do tradycyjnego zamówienia, na wczesnym etapie przygotowywania projektu. Niemniej jednak w wielu przypadkach wyboru modelu tradycyjnego zamiast PPP nie trzeba uzasadniać. Zatem model PPP może obejmować dodatkowe procesy, które nie są wymagane w przypadku innych metod realizacji projektu. Ponadto analiza zazwyczaj polega na dokonywaniu założeń dotyczących przyszłości, na przykład spodziewanych przyszłych kosztów i korzyści. Z natury założenia te mogą być w przyszłości kwestionowane. Ponadto wiarygodne dane mogą być ograniczone, a metody analizowania tych informacji, takie jak dyskontowanie i analiza prawdopodobieństwa, mogą być złożone i podlegać debacie.

- ▶ *W niektórych programach PPP (np. w Evaluation Préalable we Francji) opracowano materiały zawierające wytyczne do oceny wskaźnika VfM i centralne źródło wiedzy specjalistycznej na rzecz wspierania procesów oceny. Tam, gdzie jest to możliwe ocena VfM powinna opierać się na jednoznacznych dowodach i wiarygodnych danych. Należy unikać nadmiernego polegania na czysto kwantytatywnej analizie: szereg zamawiających obecnie uznaje, że połączenie jakościowej i ilościowej oceny jest istotne na różnych etapach cyklu projektu. Nie należy zatem opierać się zbytnio na czysto ilościowych analizach. Oceny powinny być również powiązane z procesami zatwierdzania i podejmowania decyzji. Raport EPEC dotyczący oceny wskaźnika VfM dostarcza dalszych wytycznych i informacji.¹¹*

Osiągnięcie odpowiedniej alokacji ryzyka

Jak przedstawiono w ramce 4, obciążanie ryzykiem partnera prywatnego, które jest lepiej zarządzane przez partnera publicznego, może prowadzić do niskiego zainteresowania projektem PPP ze strony sektora prywatnego, a nawet może sprawić, że projekt nie będzie akceptowany przez banki. Zaakceptowanie takiego rodzaju ryzyka przez stronę prywatną może prowadzić do wyższych niż to konieczne kosztów zarządzania takim ryzykiem lub ostatecznie do niepowodzenia projektu PPP. Podobnie, nałożenie na sektor publiczny ryzyka, które jest lepiej zarządzane przez sektor prywatny, może mieć negatywny wpływ na wartość wskaźnika VfM.

Przeszkoda polegająca na niepełnej analizie i błędnej alokacji ryzyka może się jeszcze pogłębić poprzez tendencję do przypisania ryzyka do nieprawidłowej strony, na przykład w celu dążenia do spełnienia wymogów statystycznych w celu zagwarantowania braku ujęcia projektu w bilansie - alokacja konkretnego rodzaju ryzyka do partnera prywatnego może przyczynić się do spełnienia kryteriów klasyfikacji statystycznej projektu opartej na ryzyku jako pozycji pozabilansowej, jednak pod względem wartości wskaźnika VfM ryzyko to może nie być odpowiednim rodzajem ryzyka do takiej alokacji.

¹¹ Zob. dokument EPEC dotyczący oceny wskaźnika VfM - „Value for Money Assessment” dostępny na stronie: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_value_for_money_assessment_en

- ▶ *Rzetelne podejście analityczne zarówno do rodzajów ryzyka w projekcie, jak i zaagregowanych rodzajów ryzyka programu PPP ma zasadnicze znaczenie, jeżeli projekty i programy mają zostać zaakceptowane przez banki i zapewniać odpowiednie VfM. Fakt ten podkreśla wagę odpowiednich zdolności i procesów wspomnianych powyżej. W szczególności skorzystać należy z doświadczenia doradców i efektywnego sondowania rynku w trakcie przygotowywania projektu, w celu dokonania oceny wykonalności i warunków, na jakich ryzyko może zostać alokowane do sektora prywatnego.*
- ▶ *W niektórych programach PPP wykorzystuje się standaryzowane umowy, mające pomóc w osiągnięciu większej spójności przy alokacji ryzyka do projektów, ponieważ takie warunki umowne są już testowane na rynku, gwarantują pewność, że alokacja ryzyka będzie akceptowalna dla rynku (czyli akceptowana przez banki), a zarazem będzie wykazywać zakładaną wartość wskaźnika VfM.*

Ramka 4: Wybór kwestii dotyczących alokacji ryzyka w PPP

Ryzyka związane z planowaniem projektu

Duże projekty obejmują znaczące administracyjne działania przygotowawcze, takie jak uzyskiwanie pozwoleń i zgód (np. pozwoleń budowlanych i środowiskowych), zakup gruntów, wywłaszczenia i konsultacje społeczne. Większość rodzajów ryzyka powiązanych z tymi działaniami nie jest możliwa do przeniesienia na prywatnego partnera. Dlatego przed uruchomieniem procedury wyboru partnera prywatnego, zamawiający będzie musiał wykonać wiele podstawowych czynności administracyjnych w celu uniknięcia istotnych zmian w specyfikacji projektu w fazie zamówienia.

Ryzyka związane z budową

Infrastruktura powstaje czasem w trudnym otoczeniu lub na nieznanym terenie. Gotowość i zdolność sektora prywatnego do samodzielnego ponoszenia ryzyka związanego z kosztami i harmonogramem w wyjątkowo trudnych projektach budowlanych może być ograniczona. Na przykład projekty przewidujące drążenie tuneli na dużą skalę i cechujące się niepewnością geologiczną/archeologiczną nie będą odpowiednie dla modelu PPP, chyba że przyjęte zostaną adekwatne ustalenia dotyczące podziału ryzyka. Dzielenie projektów na części lub przyjmowanie technik zamówień typu „cost plus” w celu podejmowania wyzwań dotyczących komponentów budowy w ramach projektu, może być bardziej odpowiednie.

Ryzyka popytu

Przekazanie ryzyka popytu do sektora prywatnego musi podlegać starannej ocenie, ponieważ (i) popyt będzie zależeć od szerokiej gamy czynników ekonomicznych i (ii) wycena infrastruktury w dużej mierze wynika z polityki publicznej (czyli poza kontrolą partnera prywatnego). Osiągi modelu PPP opartego na popycie (np. koncesje na obsługę opłat drogowych) na całym świecie okazały się zróżnicowane. Niektóre projekty (np. w Hiszpanii, Irlandii i Grecji) borykały się z trudnościami finansowymi w wyniku niższego natężenia ruchu niż przewidywano na początku. Sponsorzy i pożyczkodawcy sektora prywatnego często z niechęcią akceptują ryzyko popytu w modelu PPP dotyczącym inwestycji realizowanych od podstaw bez mechanizmów ochronnych (takich jak LGTT¹² lub gwarancji minimalnego ruchu¹³).

Ryzyka braku zbieżności

W celu odnowienia, rozbudowy lub budowy nowej infrastruktury, należy rozwiązać kwestię kluczowych przypadków braku zbieżności z innymi elementami infrastruktury. Projekty, które mogą być wyodrębnione i tam, gdzie interferencje z innymi projektami lub resztą sieci mogą zostać zminimalizowane, mogą być bardziej odpowiednie dla PPP.

12 LGTT jest skrótem od instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów transeuropejskiej sieci transportowej, instrumentu finansowego ustanowionego i opracowanego wspólnie przez Komisję Europejską i EBI, którego celem jest ułatwienie większego udziału prywatnego sektora w finansowaniu transeuropejskiej infrastruktury transportowej

13 Informacje dotyczące wykorzystywania gwarancji publicznych w PPP są dostępne na:
<http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public>

2.3. Eksploatacja projektu

PPP napotykają również trudności w fazie operacyjnej. Mogą być one wynikiem samego projektu bazowego, który okazuje się niewłaściwy lub wynikających z niego trudności lub sprzeciwu wobec płatności za projekt. Sytuacja ta może być odzwierciedleniem złego wyboru i przygotowania projektu (zarówno w odniesieniu do kwestii PPP, jak i spoza PPP). Jednocześnie może się okazać, że zarządzanie umową PPP wykracza poza kompetencje zamawiającego, który zarządza bieżącymi aspektami umowy. Dwie powszechnie napotykane przeszkody dotyczące fazy operacyjnej omówiono poniżej.

Postępowanie w przypadku zmian w cyklu życia projektu PPP

Częstym zarzutem kierowanym odnośnie modelu PPP w ramach opłaty za dostępność, jest brak elastyczności w dostosowywaniu do zmian w cyklu życia umowy i kosztów, jakie czasami są powiązane z żądanymi zmianami (nawet niewielkimi) odnośnie świadczenia usługi. Może być to odzwierciedleniem źle przygotowanych umów PPP, niewłaściwego zarządzania umową, istotnych zmian w wymogach lub polityce albo, co bardziej fundamentalne, niewłaściwego korzystania z proponowanej formy PPP w odniesieniu do natury usług. PPP są zazwyczaj najlepiej wykorzystywane tam, gdzie wymogi długoterminowego świadczenia usługi są przewidywalne, stabilne, a spodziewane zmiany technologiczne są ograniczone (zob. ramka 5).

- ▶ *Wymogi w zakresie długoterminowego świadczenia usług i sposoby ich realizacji należy starannie zidentyfikować już na wczesnym etapie (zdolność, funkcjonalność i oczekiwane standardy) w ramach przygotowania projektu i procesu decyzyjnego. Tam, gdzie spodziewana jest istotna zmiana wymogów w trakcie cyklu życia projektu, formuła PPP może nie być odpowiednia. W wielu krajach wykorzystuje się wytyczne pomocne zamawiającym w ustalaniu przypadków, w których opcja PPP może nie być właściwa. Alternatywnie, możliwe jest wykluczenie pewnych elementów świadczenia usługi, które mogą podlegać istotnym lub częstym zmianom w miarę upływu czasu i wykorzystanie modelu PPP do zapewnienia bardziej stabilnych wymogów projektu.*
- ▶ *Projekt umowy PPP należy przygotować z należytą starannością w celu zagwarantowania, że możliwe będzie jej dostosowanie do wprowadzenia mniejszych zmian. Można to osiągnąć na przykład poprzez stosowanie konkurencyjnie określonego wstępnego zakresu możliwych zmian lub wzorów kaluzul umownych, które należy dostosować do danej inwestycji.¹⁴ Skrócenie okresu obowiązywania umowy, struktury finansowe i prawo do wcześniejszego rozwiązania umowy również należy uwzględnić w projekcie umowy. Niemniej jednak należy przyjąć do wiadomości, że elastyczność zazwyczaj ma swoją cenę. Dlatego zapewnienie równowagi między ceną, długoterminową elastycznością i pewnością kosztów w całym cyklu życia projektu powinno stanowić istotną część zamówienia i oceny projektu PPP.*

14 Zob. na przykład postanowienia dotyczące zarządzania zmianami w standaryzowanej umowie PF2 brytyjskiego Ministerstwa Skarbu, dostępnej na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF.

Ramka 5: Wykorzystanie PPP w sektorze dróg w Niemczech¹⁵

Od 2003 r. Ministerstwo Transportu Niemiec, w realizacji niektórych z najistotniejszych projektów drogowych za pośrednictwem PPP, stosuje tak zwany model „F” przewidujący bezpośrednie opłaty, a także model „A” przewidujący przekazywanie prywatnemu operatorowi pobieranych przez państwo opłat drogowych.

Oprócz wykazywania wartości VfM, uważa się, że drogowe projekty PPP w Niemczech doprowadziły do terminowego i sprawnego realizowania ważnych projektów. Te projekty przodowały utrzymaniu w rygorze kosztów i harmonogramu, są one ważnym punktem odniesienia dla podobnych projektów realizowanych w modelu tradycyjnym.

Obciążony niskim ryzykiem sektor drogowy wydaje się zatem szczególnie odpowiedni dla formuły PPP. Jest tak dlatego, że długoterminowe potrzeby w sektorze drogowym są stosunkowo przewidywalne. Ponadto projekty drogowe w ramach PPP mają ograniczony potencjał zmian technologicznych (system poboru opłat drogowych stosowany do ciężarówek w Niemczech nie ma żadnego wpływu na partnera prywatnego w tych PPP).

Zarządzanie umowami PPP na etapie operacyjnym

Można by się spodziewać, że po podpisaniu umowy PPP zamawiający może pozostawić projekt w rękach partnera prywatnego. Takie działanie może prowadzić do niedoszacowania wymaganego przez zamawiającego poziomu zasobów, który odgrywają ważną rolę w fazie zarządzania projektem. Nawet w przypadku dobrze ustrukturyzowanego projektu PPP może okazać się, że generuje on niski wskaźnik VfM, z uwagi na błędy w zarządzaniu kontraktem.

- ▶ *W celu czerpania pełnych korzyści z umowy PPP, zamawiający musi być w pełni świadomy warunków umowy PPP i musi być przygotowany do egzekwowania swoich praw i wywiązywania się z obowiązków w sposób aktywny i konstruktywny.*
- ▶ *Zamawiający powinien oczekiwać zmobilizowania i utrzymania odpowiednich zasobów i wiedzy fachowej przez cały okres trwania umowy. W szczególności musi być przygotowany do radzenia sobie ze zmianami lub problemami wynikającymi z umowy (lub mieć dostęp do adekwatnego wsparcia), nawet jeżeli umowa PPP przewiduje takie sytuacje.*
- ▶ *W idealnym scenariuszu, osoby odpowiedzialne za zarządzanie umową PPP powinny być zaangażowane w projekt przed podpisaniem umowy, co zagwarantuje, że jej warunki zostały dobrze zrozumiane i zespół do spraw zamówienia dokona sprawnego przekazania kompetencji (w razie potrzeby). Opracowanie funkcji/procesu zarządzania umową wspierane przez podręcznik ułatwiający interpretację porozumień PPP również jest sposobem stosowanym przez zarządzających umową. Raport EPEC „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania” dostarcza dalszych wytycznych dotyczących kwestii, które muszą być zarządzane przez zamawiającego.¹⁶*

¹⁵ Zob. prezentacja niemieckiego Ministerstwa Transportu dostępna na:
www.eib.org/epec/resources/presentations/german_presentation.pdf.

¹⁶ Zob.: <http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Strony/glowna.aspx> (j. polski)

http://www.eib.org/epec/resources/epec_managing_ppp_during_their_contract_life_en (j. angielski)

2.4. Podaż rynkowa i finansowanie

Ustalenie sposobu, w jaki uzyskać najlepszy stosunek VfM i zapewnienie, że na rynku istnieje zdolność zaspokajania wymogów zamawiającego, może stanowić częste wyzwanie dla sektora publicznego przy wdrażaniu projektu PPP.

Rozwój konkurencji i kompetencji

Na rynkach lub w sektorach wykazujących małe/słabe doświadczenia związane z PPP, zdolność wykonawców, usługodawców, inwestorów i pożyczkodawców do realizacji PPP może być szczególnie ograniczona. W konsekwencji w zamówieniu dot. Projektu PPP może nie być oczekiwanego poziomu konkurencji lub jakości ofert zapewniającej osiągnięcie oczekiwanej VfM. Projekty PPP często wymagają udziału konsorcjum różnych spółek o różnych zestawach kompetencji, które będą wspólnie realizować cały projekt. W przypadku braku niektórych z tych elementów (np. doświadczonych oferentów, którzy mogą tworzyć i integrować efektywne konsorcja uczestniczące w postępowaniu), zamawiający będzie mieć trudności w wykazaniu korzyści płynących z wyboru modelu PPP.

Szczególnym ograniczeniem zdolności do realizacji projektów PPP może być dostępność długoterminowego krajowego finansowania. Międzynarodowi pożyczkodawcy i inwestorzy kapitałowi mogą odegrać istotną rolę wnosząc swoje doświadczenie w zakresie zarządzania najczęściej spotykanymi rodzajami ryzyka i wiedzę w zakresie typowych struktur finansowania projektów PPP.

Ograniczona zdolność rynkowa również może być problemem w przyszłości, szczególnie w sytuacji w której zachodzi konieczność zastąpienia wykonawcy, który nienależycie realizuje umowę. W przypadku braku dostępności innych wykonawców lub źródeł finansowania, konieczne może okazać się rozwiązanie przez zamawiającego umowy PPP i/lub przejście projektu, co pociąga za sobą przyjęcie z powrotem tych rodzajów ryzyka, które miały zostać przekazane partnerowi prywatnemu.

- ▶ *Strategie rozwoju i umacniania potencjału rynku należy postrzegać jako część działalności władz publicznych na rzecz rozwoju PPP. Działalność może zakładać ścisłą współpracę pomiędzy podmiotami finansującymi i podmiotami zarządzającymi obiektem oraz profesjonalnymi doradcami (zob. Ramka 6). Kwestia ta może być postrzegana jako leżąca w kompetencji sektora prywatnego, jednak nadal do sektora publicznego należy jej rozpoznanie i rozwiązanie.*
- ▶ *Na poziomie projektu, należy przeprowadzić skuteczną ocenę rynku („rozeznanie rynku”) na etapach przygotowywania projektu na długo przed podjęciem decyzji o wyborze formuły PPP. Taka ocena może pomóc w kształtowaniu koncepcji projektu i alokacji ryzyka w celu dopasowania go do zdolności rynku.*

Ramka 6: Bodźce rządu Irlandii dla PPP¹⁷

Kryzys finansowy i podatkowy w 2008 r. miał znaczący wpływ na irlandzki rynek PPP. Szereg projektów anulowano lub odroczone, co pozostawiło wówczas negatywne odczucia względem PPP u sponsorów i inwestorów.\

Bazując na wcześniejszych pozytywnych doświadczeniach Irlandii, w 2013 r. rząd ogłosił program stymulacyjny o wartości 1,4 miliarda EUR. Zidentyfikowano szereg projektów wykazujących potencjał ich realizacji w formule PPP. Zainicjowano również nowe podejście do sposobu wyboru i realizacji projektu PPP w celu ograniczania kosztów i skrócenia terminów. Wymagało to przekonania kluczowych interesariuszy co do wiarygodności propozycji i przewyciężenia negatywnego wrażenia wywołanego kryzysem finansowym.

Rząd Irlandii spotkał się z inwestorami kapitałowymi, podmiotami finansującymi, spółkami budowlanymi i zarządzającymi obiektami, podwykonawcami oraz profesjonalnymi doradcami, by zapewnić ich, że portfolio projektów jest wykonalne. W ramach tych działań położono nacisk na stworzenie wiarygodnej pod względem wielkości i dostępności finansowania listy project-pipeline, z uwzględnieniem sytuacji budżetowej Irlandii.

To z kolei umożliwiło ożywienie formuły PPP w Irlandii i ustanowienie listy projektów ppp planowanych do realizacji.

- ▶ *Należy mieć świadomość potencjalnego przyszłego ryzyka w przypadku, kiedy projekty budzą ograniczone zainteresowanie partnerów prywatnych lub na rynku dostępny jest pojedynczy oferent. Może to oznaczać, że potencjał rynku również w przyszłości będzie niezadowalający, co ma znaczenie w sytuacji, kiedy konieczne będzie zastąpienie dotychczasowego wykonawcy (lub że ryzyko okaże się niemożliwe do zarządzania albo koszty zostaną niedoszacowane przez sektor prywatny co może doprowadzić do renegocjacji umowy PPP).*
- ▶ *W ujęciu bardziej strategicznym, sektor publiczny powinien patrzeć na rynek jako całość i identyfikować działania, które można podjąć dla pobudzenia rynku i rozwoju jego potencjału. Takie działania obejmują przekazywanie politycznego wsparcia, przejrzystość procesów decyzyjnych w procesie wyboru PPP, ścisłe rozumienie ograniczeń rynku i zainteresowania ryzykiem obejmującym cały program, dzięki procesowi konsultacji rynkowych i działań na rzecz identyfikacji tych rodzajów ryzyka. Opracowywanie i komunikowanie przyszłych project-pipeline może pomóc zasygnalizować na rynku potrzebę (i możliwość) tworzenia pożądaných kompetencji zanim projekt zostanie wprowadzony na rynek. Późniejsze zarządzanie listą projektów ppp planowanych do realizacji może pomóc dostosować „podaż projektów” do możliwości rynku.. Warto natomiast podkreślić, że forsowanie nierealistycznej listy potencjalnych projektów, w oparciu o nierealistyczny potencjał rynkowy, może mieć skutek przeciwny do zakładanego i zniszczyć wiarygodność modelu PPP.*
- ▶ *Rozmiar projektu może być wyzwaniem dla wyboru formuły PPP. Takie projekty zazwyczaj wymagają pewnego minimalnego rozmiaru, by uzasadnić kosztów transakcji w fazie wstępnej (np. przygotowanie oferty, negocjacje, koszty doradców), wzbudzić*

17 Zob. prezentacja z National Development Finance Agency w Irlandii dostępna na www.eib.org/epec/resources/presentations/Presentation%20S.%20Burgess%20NDFAPSF%2018%20April%202013%20Brussels.pdf

zainteresowanie oferentów i instytucji finansowych. Mniejsze projekty mogą korzystać z łączenia w pakiety z innymi podobnymi projektami, generując korzyści skali w odniesieniu do dokumentacji projektowej i procedury wyboru partnera prywatnego. W ramce 7 przedstawiono program PPP, w którym próbowano dopasować rozmiar projektu do potrzeb rynku. Z drugiej strony projekty, które są zbyt duże, również borykają się z problemami z finansowaniem i nie są zbyt liczne. Bardzo duże projekty mogą stawiać dodatkowe wyzwania w przypadku zmiany wykonawcy. Takie projekty należy podzielić na mniejsze, chociaż nadal spójne części, pod warunkiem, że nie przynosi to dodatkowego złożonego ryzyka braku zbieżności pomiędzy odrębnymi komponentami projektu.

Ramka 7: Program budowy angielskich szkół¹⁸

Resort Edukacji w Anglii opracował nowy project pipeline dla swojego programu budowy szkół. Program o nazwie *Priority School Building Programme* łączy w sobie zamówienia prywatne i publiczne. W ramach tworzenia listy projektów, dostępność prywatnego finansowania stała się kluczową kwestią. W celu zróżnicowania źródeł finansowania Resort Edukacji przyjrzał się różnym wzorcom, które w mniejszym stopniu opierają się na zadłużeniu bankowym (np. finansowanie w oparciu o obligacje). W celu zarządzania przyszłymi projektami i przyciągnięcia nowych źródeł finansowania, ustanowiono odrębne narzędzie pakietów finansowania dla poszczególnych szkół (które pojedynczo mogłyby nie spełnić minimalnych kryteriów finansowania). Celem jest osiągnięcie niezbędnej masy krytycznej i zapewnienie pożądanego VfM, poprzez zapewnienie konkurencji w dostarczaniu finansowania. Wspomniane łączenie w pakiety ma naturalne ograniczenia, w szczególności w kontekście integralności geograficznej projektów.

Słaba konkurencja niekoniecznie musi być konsekwencją ograniczonego potencjału rynku, lecz raczej wynikać ze źle przygotowanych projektów lub błędów w procedurze. Na niektórych rynkach, organy publiczne zostały narażone na konieczność renegotjacji umów. Jedną z przyczyn takich sytuacji może być przedstawianie przez potencjalnych wykonawców ofert, które są niższe niż ich rzeczywiste koszty („low-balling”) w oczekiwaniu na to, że po wyborze ich oferty, wykonawcy będą mogli negocjować lepsze warunki bez konieczności konkurowania.

- ▶ *Przygotowanie do fazy procedury przetargowej i wyznaczanie zespołów projektowych powinno odbywać się ze znacznym wyprzedzeniem. Sytuacja ta może zakładać zapewnienie i zaangażowanie niezbędnych prawnych, finansowych i technicznych doradców, którzy mogą zagwarantować, że po otrzymaniu ofert można je szybko i gruntownie ocenić pod względem rzeczywistych kosztów i wykonalności. W UE jedna z zalet procedury dialogu konkurencyjnego gdzie wykorzystuje się negocjacje do poprawy jakości ofert, jest taka, że pozwala on na gruntowną analizę i zrozumienie propozycji oferentów. Pozwala to na dostosowanie projektu w otoczeniu konkurencyjnym. Gwarantuje również, że oferenci mają lepszą świadomość odnośnie stawianych przez zamawiającego wymogów.*

18 Zob. raport brytyjskiego Departamentu Edukacji dostępny na:

www.gov.uk/government/collections/priority-school-building-programme-psbp

Jak uzasadnić wyższe koszty prywatnego finansowania

Koszt prywatnego finansowania w modelu PPP jest zazwyczaj wyższy niż kwota, jaką dysponuje sektor publiczny. Może to podważać zasadność korzystania z modelu PPP. Niemniej jednak należy wyraźnie wyjaśnić, że w głównej mierze stanowi to odzwierciedlenie tego, że partner prywatny ponosi pewne rodzaje ryzyka, które w przeciwnym razie byłyby pozostawione zamawiającemu. Strona prywatna przyjmuje na siebie koszty zarządzania takim ryzykiem, które w przeciwnym razie ponosiłby sektor publiczny, a ostatecznie podatnik.

- ▶ *Należy zaznaczyć, że marża dla partnera prywatnego wynikająca z przekazanego mu ryzyka jest zazwyczaj uzasadniona, stąd ważne jest przeprowadzenie dobrej analizy ryzyka, analizy VfM, rozeznania rynku i, co za tym idzie, dobrego zarządzania umową. Zarazem należy ocenić, czy wyższe koszty prywatnego finansowania są spowodowane innymi czynnikami, takimi jak ograniczenia płynności, słabe zarządzanie lub nieefektywność kosztów. W takim przypadku można rozważyć częściowe ograniczenie finansowania sektora prywatnego - w stopniu wystarczającym, aby stanowiło ono zachętę do transferu ryzyka - i wykorzystanie finansowania ze środków publicznych dla zachowania równowagi, jeżeli takie finansowanie jest dostępne.*

PPP mogą być również wybierane przypadkowo, w sytuacji gdy prywatne finansowanie jest jedyną dostępną opcją z uwagi na ograniczenia finansowania w sektorze publicznym (czyli ograniczenia nałożone na środki, które można pożyczać) i/lub ograniczenia w dostarczaniu środków (czyli ograniczenia na środki, które można wydawać).

- ▶ *Ocena wskaźnika VfM nadal może być ważna pod względem wykazania, czy spodziewane korzyści z inwestycji i powiązanych usług i ich świadczenia przez sektor prywatny są uzasadnione kosztami powiązаныmi z podejściem PPP, z włączeniem kosztu prywatnego finansowania.*

2.5. Dostarczanie środków i finansowanie

Przewyciężanie ograniczeń przystępności cenowej i zarządzanie długoterminowym ryzykiem fiskalnym

Projekty PPP mogą kreować znaczące przyszłe zobowiązania płatnicze dla sektora publicznego. Te zaś mogą być nie do zaakceptowania przez Zamawiającego (albo budżet państwa w przypadku programów PPP) w późniejszym terminie lub ograniczać elastyczność przyszłych decyzji dotyczących wydatkowania. Zarówno projekt objęty tradycyjnym zamówieniem, jak i realizowany z wykorzystaniem formuły PPP ostatecznie musi zostać sfinansowany przez podatnika lub użytkownika. Problemem jest zatem zagwarantowanie, że długoterminowe zobowiązania płatnicze zostaną dotrzymane oraz że istnieją dostępne zasoby umożliwiające wywiązanie się z tych zobowiązań w trakcie cyklu życia umowy PPP. Organy publiczne nie zawsze będą mogły tak postąpić.

Nie można zapominać, że tradycyjne zamówienia również tworzą długoterminowe zobowiązania płatnicze, z których należy się wywiązać, na przykład zobowiązanie do finansowania kosztów długoterminowego utrzymania obiektu. W przypadku modelu PPP różnica jest taka, że zobowiązanie ma charakter umowny. W innych przypadkach sektor publiczny może opóźnić lub zrezygnować z finansowania długoterminowego utrzymania projektu, ponieważ nie podjął takiego zobowiązania umownego. W wielu przypadkach z opcji tej korzysta się z uwagi na zmianę priorytetu wydatkowania w późniejszych latach. Może to sprawić, że tradycyjne rodzaje podejścia do zamówień będą wydawać się bardziej elastyczne. Niemniej jednak, jak wspomniano w rozdziale 1.2, obowiązek prawidłowej i zgodnej z harmonogramem konserwacji, utrzymuje obiekt

w dobrym stanie (a zatem generuje ogółem niższe koszty) i jest często tym, czego oczekuje od modelu PPP zamawiający (z zastrzeżeniem omówionych w rozdziale 2.3 kwestii podejścia do zwiększania elastyczności umów PPP).

- ▶ *Długoterminowa zdolność do finansowania projektu PPP powinna być oceniana już na etapach jego przygotowania, w celu identyfikacji przyszłych zobowiązań płatniczych i źródeł ich pokrycia. Obejmuje to realną ocenę oczekiwanych kosztów kapitałowych i operacyjnych, dochodów i warunków finansowania, a także wykorzystywania modeli finansowych i badania rynku. Należy korzystać z finansowego i technicznego wsparcia doradczego, jeżeli Zamawiający nie może przeprowadzić takiej oceny we własnym zakresie.*
- ▶ *Ramy fiskalne należy ustanowić tak, aby przyszłe zobowiązania projektu PPP były ujęte, ujawnione i monitorowane przez cały czas jego trwania, zwracając szczególną uwagę na te projekty PPP, które mogą być pozabudżetowe lub nieujęte w bilansie dla celów księgowych lub statystycznych. Należy pamiętać, że horyzont ram budżetowych nie może być dopasowany do długoterminowej natury zobowiązań fiskalnych wynikających z PPP, w szczególności tam, gdzie stosowane są zasady rachunkowości opartej na zasadzie kasowej.¹⁹*

Istotne jest również zidentyfikowanie szeregu potencjalnych zobowiązań sektora publicznego w ramach PPP, w tym (i) stałe (lub bezpośrednio) zobowiązania do płatności za usługę (np. płatności za dostępność, opłaty drogowe); (ii) warunkowe (wynikające z zapisów umowy) zobowiązania (np. gwarancje, odprawy z tytułu rozwiązania umowy) oraz (iii) warunkowe (dorozumiane) zobowiązania nieumowne (np. renegecje, ratowanie projektu). Raporty EPEC „Gwarancje państwowe w projektach PPP” oraz „Zapisy w umowach PPP dotyczące rozwiązania umów i siły wyższej” naświetlają sposób, w jaki traktowanie tych kwestii może wpłynąć na zobowiązania sektora publicznego.²⁰ Efektywność takiego procesu identyfikacji można wzmocnić poprzez ustanowienie limitów wydatków na programy PPP na poziomie i/lub rocznego wydatkowania (przykład tego działania podano w ramce 8).

19 Standardy rachunkowości memoriałowej wymagają natomiast bezzwłocznego uznania co najmniej niektórych zobowiązań do późniejszego dokonania płatności, np. wyraźnej dostępności zobowiązań płatniczych. Bieżące standardy rachunkowości memoriałowej również wymagają, żeby warunkowe zobowiązania traktować jako pasywa, jeżeli prawdopodobieństwo dokonania płatności przekracza 50% i kiedy można wiarygodnie oszacować kwoty płatności. W przypadku sektora publicznego zostało to przedstawione w „IPSAS 19”: www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/ipsas-19-provisions-cont-1.pdf

20 Zob.: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public>
http://www.eib.org/epec/resources/Termination_Report_public_version

Ramka 8: Zobowiązania w ramach PPP w Wielkiej Brytanii

Ministerstwo Skarbu publikuje corocznie od ponad ośmiu lat arkusze danych dla większości projektów PPP.²¹ Dane te zawsze zawierają wartość kapitałową projektów i powiązane opłaty za bieżącą dostępność („unitary charge”). Z czasem dostarczane dane zmieniały się i zawierają obecnie różne sposoby ujęcia w bilansie (zgodnie z różnymi normami) i informacje dotyczące udziałowców i refinansowania.

W 2013 r. w reakcji na trwającą krytykę odnośnie braku przejrzystości zobowiązań PPP w Zjednoczonym Królestwie, nałożono limity zaangażowania rządu w projekty PPP. Ograniczenie zawierało propozycję ograniczenia przyszłych płatności na rzecz projektów PPP przez okres pięciu lat, począwszy od 2015-16, do 70 miliardów GBP (w wartościach nominalnych). Ograniczenie to obejmuje istniejącą pulę centralnie finansowanych umów PPP, niezależnie od sposobu ich ujęcia w bilansie, a także przyszłe projekty będące przedmiotem zamówień administracji rządowej.

2.6. Konkluzje

Istnieje wiele czynników hamujących udaną realizację projektu PPP przez sektor publiczny. Jednocześnie rządy i zamawiające znalazły sposoby radzenia sobie z szeregiem wyzwań i ograniczeń. Ogólnie rzecz biorąc, należy pamiętać, że PPP nie należy postrzegać jako celu samego w sobie, lecz jako środek do realizacji projektów i powiązanych z nimi usług publicznych. Formuła PPP może nie być tą najbardziej właściwą, niemniej jednak udane programy PPP zawierają procesy umożliwiające sektorowi publicznemu identyfikowanie adekwatnych szans wynikających z modelu PPP, z drugiej strony należy rozpoznać i zaakceptować sytuacje, w których wyzwania są dla danego projektu zbyt poważne, by mógł on być przedmiotem zamówienia jako PPP. Procesy takie pomagają zagwarantować, że PPP są wykorzystywane jedynie wówczas, gdy mogą faktycznie dostarczyć najwięcej korzyści względem zaangażowanych kosztów w porównaniu z tradycyjnymi formami realizacji projektu.

21 Zob. brytyjskie dokumenty statystyczne dostępne na:
webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm oraz
www.gov.uk/government/statistics/pfi-projects-data-march-2013.

3. Uwagi końcowe

Identyfikacja i komunikowanie powodów dla korzystania z PPP powinno być centralnym komponentem programu PPP. Odpowiednio, decydenci nie powinni ignorować znaczenia **dobrej komunikacji** jako jednego z rodzajów działalności w ramach opracowywania i skutecznego realizowania programów i projektów PPP.

Zgodnie z tym, co podkreślono w niniejszym raporcie, istnieje szeroki zakres motywacji i ich kombinacji, jakie decydenci mogą określić jako podstawę korzystania przez nich z PPP i prawidłowej ich realizacji. Wskaźnik VfM zazwyczaj stanowi kluczową motywację, jest on z kolei napędzany przez szereg uzupełniających czynników, takich jak ulepszona alokacja ryzyka, lepsze postrzeganie kosztów długoterminowych i terminowa realizacja w granicach budżetu. Strategie PPP zazwyczaj ewoluują albo z czasem podlegają zmianom, dlatego efektywna komunikacja jest czynnym i ciągłym procesem.

Równie istotne jest **rozpoznanie i ocena wyzwań** stojących przed realizacją programu PPP i projektów będących jego komponentami oraz podejmowanie tych wyzwań tam, gdzie jest to możliwe. Kluczowe wymogi udanego projektu PPP obejmują:

- **stanowiącą wsparcie, stabilną politykę, ramy instytucjonalne i prawne dla PPP;**
- **silne wsparcie polityczne i strategiczny cel**, w szczególności dlatego, że PPP mogą obejmować reformę istniejących procesów i rynków oraz długoterminowe zobowiązania;
- **klienta sektora publicznego o kompetencjach technicznych**, świadomego zarówno wymaganych technicznych umiejętności, jak i potrafiącego uzyskać dostęp do umiejętności z sektora publicznego i prywatnego;
- **efektywne zarządzanie w ramach sektora publicznego i zdolność zarządzania projektem** między innymi dla zagwarantowania, że wybierane są projekty odpowiednie dla struktur umów PPP i że są one dobrze przygotowywane zanim zostaną objęte procedurą wyboru partnera prywatnego oraz prawidłowo zarządzane na etapie wyboru i na etapie zarządzania umową;
- **ustanowienie wiarygodnej i przemyślanej listy project pipeline;**
- **wrażliwy rynek sektora prywatnego**, który jest potencjalnie zdolny do wspierania programu PPP i wyrażający chęć udzielenia takiego wsparcia, tym samym zapewniając konkurencyjne otoczenie;
- **rzetelne zarządzanie i wsparcie ze strony interesariuszy projektu;** oraz
- **zdolność do skutecznej komunikacji.**

Załącznik – Wybrane dokumenty poświęcone motywacjom i wyzwaniom PPP

Kraj	Tytuł	Rok	Sponsor
Australia	Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure	2004	Minister Skarbu rządu Australii.
Australia	Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia	2007	Infrastructure Partnerships
Australia	Raport o wynikach projektów PPP w Australii	2008	National PPP Forum & The University of Melbourne
Kanada	Dispelling the Myths: A Pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments	2010	The Conference Board of Canada
Kanada	Breaking New Ground: P3 Hospitals in Canada	2011	The Canadian Council for Public-Private Partnerships
Finlandia	Life-cycle model evaluation Finland	2013	The Finnish Transport Agency
Francja	Partenariats public-privé et performance des investissements publics	2009	Fédération Nationale Entreprise et Performance (FNEP)
Francja	Étude sur la performance des contrats de partenariat	2011	PricewaterhouseCoopers
Francja	La performance des contrats de partenariat en France : Une première évaluation intégrant la phase d'exploitation	2012	Chaire EPPP, IAE de Paris – Panthéon - Sorbonne.
Francja	Les contrats de partenariat : des bombes à retardement	2014	Sénat
Francja	Les partenariats public-privé du plan hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée	2014	Cour des Comptes
Niemcy	PPP on the move or going south? Empirical indications for successful PPP decisions from German municipalities	2010	International Public Procurement Association
Niemcy	Wspólny raport z postępów efektywności ekonomicznej projektów PPP	2011	Presidents of the Courts of Auditors of the Federal Government and of the Länder.
Irlandia	Public-Private Partnerships in Ireland: A Review of the Experience	2013	Nevin Economic Research Institute
Więcej krajów	Udane przykłady partnerstw publiczno-prywatnych i zaangażowania sektora prywatnego w rozwój infrastruktury transportowej	2005	Wspólnie - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju/ Europejska Konferencja Ministrów Transportu - Centrum
Więcej krajów	Ocena projektów PPP finansowanych przez EBI	2005	Europejski Bank Inwestycyjny
Więcej krajów	Partnerstwa publiczno-prywatne i współpraca w sektorze zdrowia: przegląd ze studiami przypadków z najnowszych doświadczeń europejskich	2006	Bank Światowy
Więcej krajów	PPPs: the passage of time permits a sober reflection	2009	Institute of Economic Affairs
Więcej krajów	Review of Lessons from Completed PPP	2009	Europejski Bank Inwestycyjny

Kraj	Tytuł	Rok	Sponsor
	Projekty finansowane przez EBI		
Więcej krajów	A preliminary reflection on the best practice in PPP in healthcare sector: a review of different PPP case studies and experiences	2012	United Nations Economic Commission for Europe (Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych), Światowa Organizacja Zdrowia i Azjatycki Bank Rozwoju.
Hiszpania	PPP projects in transport: evidence from light rail projects in Spain	2012	Chaire EPPP, Institut d'administration des entreprises de Paris – Panthéon-Sorbonne.
Hiszpania	PPPs in Spain: critical financial analysis of toll road and healthcare cases	2013	Sauder School of Business
Wielka Brytania	PPP projects in transport: evidence from light rail projects in Spain	2002	Mott MacDonald
Wielka Brytania	Audit Commission - PFI in schools	2003	Audit Commission
Wielka Brytania	PFI: Construction Performance	2003	National Audit Office
Wielka Brytania	Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals	2004	Association of Chartered Certified Accountants
Wielka Brytania	The private finance initiative: a policy built on sand	2005	Unison
Wielka Brytania	A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects	2006	National Audit Office
Wielka Brytania	Effectiveness of operational contracts in PFI	2007	KPMG LLP and The Business Services Association
Wielka Brytania	OGC Gateway™ Process Review 5: Operations review and benefits realisation	2007	Office of Government Commerce
Wielka Brytania	The performance and management of hospital PFI contracts	2010	National Audit Office
Wielka Brytania	Project Finance Initiative	2010	House of Commons - Treasury Committee
Wielka Brytania	Lessons from PFI and other projects	2011	National Audit Office
Wielka Brytania	A new approach to public private partnerships PF2	2012	Brytyjskie Ministerstwo Skarbu
USA	Highway PPP: More Rigorous Up-front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect the Public Interest	2008	Government Accountability Office
USA	Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships	2011	Office of International Programs, Federal Highway Administration U.S. Department of Transportation, American Association of State Highway and Transportation Officials.