



European Bank
for Reconstruction and Development



IPPF

Infrastructure Project Preparation Facility

Opracowanie

Ogólne zalecenia w zakresie Wykorzystania ppp w powstawaniu i utrzymaniu obiektów użyteczności publicznej

marzec 2016 r

Wersja	Data	Sporządził(a)	Sprawdził(a)	Zatwierdził(a)	Opis
A	05.10.2015 r.	N. Pantechis A. Lavelle			Wersja robocza do zgłaszania uwag
B	10.10.2015 r.	N. Pantechis			Wersja robocza do zgłaszania uwag
C	26.10.2015 r.	N. Pantechis			Wersja robocza do zgłaszania uwag
D	17.11.2015 r.	N. Pantechis	M. Bourke	P. Clarke-Fortune	Wersja robocza
E	23.12.2015 r.	N. Pantechis			Wersja ostateczna do akceptacji przez klienta przed tłumaczeniem
F	15.03.2016r.	Temple Translations Ltd			Raport końcowy

Charakterystyka Standard informacji:

Nie ponosimy odpowiedzialności za jakiegokolwiek błędy lub braki w niniejszym raporcie wynikające z błędów lub braków w danych, informacjach lub oświadczeniach dostarczonych przez inne strony, w tym przez Klienta („Dane”). Nie dokonaliśmy niezależnej weryfikacji Danych i założyliśmy, że są one prawidłowe, kompletne, rzetelne i aktualne na dzień ich sporządzenia.

Prognozy przedstawione w niniejszym dokumencie zostały opracowane na podstawie Danych, a treść raportu jest uzależniona od Danych lub na nich się opiera. W związku z powyższym nieuniknione jest, że pewne założenia leżące u podstaw prognoz mogą się nie sprawdzić, bądź mogą wystąpić nieprzewidziane zdarzenia lub okoliczności. Wobec tego firma Mott MacDonald nie gwarantuje ani nie zapewnia, że wnioski zawarte w raporcie staną się faktem, ponieważ istnieje prawdopodobieństwo, że faktyczne wyniki będą się różnić od prognoz, a różnica ta może być istotna. Choć uważamy informacje i opinie przedstawione w niniejszym raporcie za rzetelne, wszystkie strony korzystające z nich muszą polegać na swoich własnych umiejętnościach i osądach.

W żadnych okolicznościach nie można wykorzystywać niniejszego raportu, ani jego fragmentów lub streszczeń w związku z żadną ofertą publiczną lub prywatną dotyczącą papierów wartościowych, w tym w żadnych powiązanych z taką ofertą memorandumach, prospektach papierów wartościowych, notowaniach ani ogłoszeniach giełdowych.

Niniejszy raport został sporządzony do wyłącznego użytku przez stronę go zlecającą (Klienta) w związku z projektem wskazanym w jego tytule. Nie powinien być wykorzystywany w innych celach. Żadne osoby oprócz Klienta i stron, które w sposób wyraźny zaakceptowały warunki polegania na treści dokumentu naszej firmy (Odbiorca/Odbiorcy), nie mogą polegać na treści, informacjach ani opiniach wyrażonych w raporcie. Nie przyjmujemy na siebie obowiązku starannego działania, zobowiązań ani odpowiedzialności wobec jakiegokolwiek innej osoby, która mogła otrzymać niniejszy dokument. Raport jest materiałem poufnym i stanowi własność intelektualną.

Nie składamy żadnych oświadczeń ani zapewnień, czy to wyraźnych czy dorozumianych, ani nie podejmujemy żadnych zobowiązań ani obowiązków w stosunku do jakiegokolwiek stron oprócz Klienta i innych Odbiorców w zakresie prawidłowości i kompletności informacji zawartych w niniejszym raporcie. W celu uniknięcia wątpliwości zaznacza się, że raport nie zawiera żadnych porad ani opinii prawnych, ubezpieczeniowych ani finansowych.

Nie ponosimy żadnej odpowiedzialności deliktowej, umownej ani odpowiedzialności z innego tytułu wobec jakiegokolwiek innych stron poza Klientem i Odbiorcami w odniesieniu do niniejszego raportu lub informacji, które uznaje się za zawarte w nim.

Spis treści

Rozdział	Tytuł	Strona
	Spis treści	3
	Przedmowa i	
1	Wprowadzenie	1
2	Utrzymanie budynków użyteczności publicznej (FM)	2
2.1	Definicja FM	2
2.2	Znaczenie usług FM	3
2.3	FM i rola sektora prywatnego	3
3	Szczególne wyzwania w krajach wdrażających gospodarkę rynkową	9
3.1	Wzmocnienie ram dobrych praktyk dotyczących PPP	10
3.2	Dostosowanie ram prawnych i regulacyjnych	12
3.3	Wytyczne i ramy proceduralne dotyczące wdrażania PPP	14
3.4	Wybór odpowiednich projektów	15
3.5	Ocena projektów	15
3.6	Wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie	17
3.7	Zdolności i możliwości sektora publicznego	19
3.8	Zdolności i możliwości sektora prywatnego	20
3.9	Publiczna akceptacja dla realizacji usług FM w formule PPP jako formy świadczenia usług użyteczności publicznej	21
4	FM z wykorzystaniem formuły PPP – wyzwania związane z realizacją	24
4.1	Ocena wskaźnika korzyści VfM	24
4.2	Opracowanie Specyfikacji Wyników dla usług FM	27
4.3	Wspólne płaszczyzny odpowiedzialności sektora publicznego/prywatnego	30
4.4	Model Mechanizmu Płatności	31
4.5	Szacowanie oraz porównywanie wartości	35
4.6	Skuteczne i efektywne zarządzanie umową	37
5	Podsumowanie zaleceń	41
	Załącznik A Glosariusz	44
	Załącznik B Dodatkowe źródła i literatura	46
	Załącznik C Lista zagadnień w analizie adekwatności projektów PPP w zakresie FM	49
	Załącznik D Skrót	51

Przedmowa

Jednym z celów programu modernizacji wdrażanego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju („Bank”) jest podnoszenie standardów dobrych praktyk w zakresie działalności Banku w krajach objętych zakresem działania EBOR. Bank rozumie, że w celu przyspieszenia tempa i zwiększenia efektywności zmian ważne jest wzmocnienie wysiłków mających na celu intensyfikację dialogu w dobrych praktyk, co umożliwi powstawanie, opracowywanie i realizację projektów przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju. Dlatego też EBOR dąży do zaangażowania się w bardziej kompleksowe działania na rzecz dialogu w sprawie dobrych praktyk w tym dialogu z różnymi interesariuszami na temat trudności związanych z budową oraz odpowiednim utrzymaniem infrastruktury.

Aby zachęcić do dialogu, Bank opracował Infrastructure-CSE Policy Dialogue Plan (Plan Dialogu dla Dobrych Praktyk Infrastruktura-CSE). Prezentuje on obowiązujące w EBOR podejście, polegające na zachęcaniu do dialogu pomiędzy interesariuszami w sprawie najpilniejszych wyzwań związanych z wprowadzaniem reform w sektorach infrastruktury oraz przygotowywaniu drogi do dalszych zmian w zakresie dobrych praktyk w krajach objętych zakresem działania EBOR.

Partnerstwa Publiczno-Prywatne (PPP) w Utrzymaniu Budynków Użyteczności Publicznej (ang. Facilities Management – FM) w sektorze opieki zdrowotnej, oświaty, wymiaru sprawiedliwości i innych sektorach wymagają starannego przygotowania w celu zapewnienia równowagi pomiędzy skutecznością zarządzania właściwą dla sektora prywatnego a niższym poziomem kontroli rządowej. Usługi FM w ramach PPP zwykle zorganizowane są w taki sposób, że podmiot prywatny świadczy usługi związane z obiektami (budynkami lub podobnymi aktywami), a sektor publiczny korzysta z obiektów w celu świadczenia usług na rzecz ludności (np. kliniczne usługi medyczne w szpitalach lub nauczanie w szkołach). Z tego tytułu po zakończeniu inwestycji podmiot prywatny otrzymuje wynagrodzenie w zamian za usługi wsparcia świadczone w ramach FM.

Ponieważ szereg krajów decyduje się obecnie na korzystanie z modelu PPP w tych sektorach, a w różnych regionach świata przez szereg lat zbierano doświadczenia, warto pamiętać o tym, że powstał już pewien zasób wiedzy na temat PPP, zgromadzony na podstawie doświadczeń z międzynarodowych szpitali, szkół/universytetów i innych budynków publicznych eksploatowanych w ramach PPP. Korzystanie z doświadczeń innych podmiotów może pomóc rządowi opracować podejście oparte na dobrych praktykach w celu tworzenia, zdobywania i zarządzania projektami w ramach ogólnego programu utrzymania budynków użyteczności publicznej w modelu PPP.

W 2015 r. Bank podjął inicjatywę w ramach dialogu politycznego, której celem było przekazanie zainteresowanym rządowi wytycznych w sprawie najlepszego sposobu włączania sektora prywatnego w projekty infrastrukturalne poprzez pozyskiwanie prywatnych inwestorów oraz zachęcanie prywatnych podmiotów do realizacji projektów infrastrukturalnych. EBOR przy wsparciu firmy Mott MacDonald zorganizował szereg spotkań, podczas których reprezentanci poszczególnych krajów zainteresowanych utrzymaniem budynków użyteczności publicznej w ramach PPP dyskutowały na temat wyzwań związanych z przygotowaniem i realizacją projektów.

Niniejsze opracowanie zawiera informacje i wskazówki związane z niektórymi kluczowymi reformami wymaganymi w celu ułatwienia i zlikwidowania barier w realizacji usług FM w ramach PPP. Niektóre z trudności występują powszechnie w ramach PPP w innych sektorach, a ich szczegółowe opisy można znaleźć w literaturze specjalistycznej. Zostały one jednak zarysowane w niniejszym opracowaniu, aby czytelnik niezaznajomiony z PPP uzyskał szersze spojrzenie na zagadnienia związane z realizacją usług FM w ramach PPP. W dokumencie opisano wyzwania zidentyfikowane podczas spotkań odbywających się

w trakcie jego przygotowania. Dokument ten przedstawia przykładowe sposoby rozwiązywania tych trudności zastosowane w innych krajach, dzięki czemu czytelnik może porównać faktyczne doświadczenia z pomysłami i koncepcjami.

Bank dziękuje urzędnikom z Chorwacji, Maroka, Polski, Słowacji i Turcji za uczestnictwo i aktywny udział w tworzeniu niniejszego opracowania. Podziękowania należą się także rządowi Tajwanu za zgodę na współfinansowanie niniejszego dokumentu. Wśród instytucji, które uczestniczyły w tworzeniu opracowania, należy wymienić również IFC Advisory Group oraz kancelarię prawną Herguner. Na koniec specjalne podziękowania kierujemy pod adresem firmy Mott MacDonald, która udzielała porad i dzieliła się wiedzą merytoryczną na najwyższym poziomie.

1 Wprowadzenie

Korzystanie z modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zostało na świecie uznane za skuteczny sposób na realizację infrastruktury publicznej i świadczenie usług. Rozwijające się rynki PPP podlegają nieustannym zmianom, w związku z czym istotne jest wykorzystanie wiedzy i wniosków z dojrzałych rynków PPP w celu wdrożenia uzyskanych doświadczeń i dobrych praktyk. Doświadczenie pokazuje, że skuteczne wdrożenie struktur PPP w celu realizacji projektów infrastrukturalnych, szczególnie w krajach rozwijających się, jest trudne bez wcześniejszego przeprowadzenia zmian i reform. Powinny one wspierać powstanie solidnych ram wdrożeniowych oraz skutecznych dobrych praktyk dotyczących realizacji projektów w modelu PPP, które zachęcają sektor prywatny do udziału w tego typu projektach.

Większość podmiotów sektora publicznego tradycyjnie zamawia usługi budowlane u podmiotów z sektora prywatnego. Oznacza to, że istnieje już duży zasób wiedzy, w tym wiedzy eksperckiej, która może zostać przystosowana i wykorzystana na potrzeby zamówień na usługi realizacji infrastruktury trwałej w ramach PPP. Natomiast zamawianie usług utrzymania budynków użyteczności publicznej (usługi FM) w ramach PPP może okazać się trudniejsze ze względu na powszechną praktykę wykonywania usług FM we własnym zakresie przez sektor publiczny w przypadku projektów tradycyjnych/publicznych. W przypadku realizacji usług FM w ramach PPP istnieją większe braki w wiedzy i doświadczeniu, a także niewystarczające uregulowania prawne i instytucjonalne w odniesieniu do tradycyjnego podejścia.

Zamawianie usług FM w ramach PPP wymaga rozważenia szeregu kwestii, które zwykle nie występują w przypadku tradycyjnego procesu zamawiania usług. W niniejszym opracowaniu znajdują się propozycje rozwiązania najczęstszych problemów pojawiających się w realizacji usług FM w ramach PPP ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w krajach wschodzących mających ograniczone doświadczenie w projektach PPP.

Cele opracowania

Niniejszy dokument zawiera informacje i wskazówki dla zainteresowanych rządów na temat dobrych praktyk oraz ram regulacyjnych i instytucjonalnych, które są niezbędne, aby ułatwić sektorowi prywatnemu udział w realizacji usług FM w ramach PPP.

Dokument opisuje również trudności napotymane w trakcie realizacji usług FM w modelu PPP i wyjaśnia ich podłoże. W opracowaniu zaproponowano także szereg możliwych rozwiązań opartych na dobrych praktykach, podejściu rynkowym oraz innych komercyjnych strategiach, które można zastosować w przypadku trudności występujących obecnie w realizacji usług FM w ramach PPP, w tym zwłaszcza w krajach objętych działaniem EBOR.

2 Utrzymanie budynków użyteczności publicznej (FM)

2.1 Definicja FM

FM to zintegrowane podejście do eksploatacji, utrzymania i polepszania stanu budynków i infrastruktury danej instytucji w celu stworzenia środowiska, które umożliwia tej instytucji skoncentrowanie się na jej podstawowej działalności.

Usługi FM często są kojarzone z utrzymaniem, konserwacją i eksploatacją budynków takich jak budynki biurowe, szpitale, szkoły, więzienia, kompleksy sportowe, centra konferencyjne, centra handlowe, hotele itp. Warto jednak zauważyć, że usługi FM mają zastosowanie we wszystkich sektorach infrastruktury, w tym w sektorze przemysłowym, transportowym, obronnym, gospodarki wodnej i środowiska.

Zadania usług FM można podsumować następująco:

- stworzenie optymalnego, bezpiecznego i ekonomicznego środowiska;
- realizacja efektywnych usług dopasowanych do potrzeb zamawiającego;
- zadbanie o możliwość zmiany sposobu wykorzystania powierzchni i przewidywanie przyszłych potrzeb w zakresie aktywów;
- zapewnienie zgodności obiektu z wszelkimi przepisami i regulaminami;
- stworzenie przewagi konkurencyjnej w ramach podstawowej działalności instytucji;
- wzmocnienie kultury i wizerunku instytucji.

Usługi FM można zasadniczo podzielić na trzy kategorie:

„Twarde” usługi FM	„Miękkie” usługi FM	Inne usługi wsparcia
<p>„Twarde” usługi FM obejmują usługi bezpośrednio związane z danym aktywem i jego dostępnością. Zwykle obejmują takie usługi, jak:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ utrzymanie budynku;▪ utrzymanie terenu;▪ zarządzanie energią/środowiskiem;▪ zarządzanie wyposażeniem.	<p>„Miękkie” usługi FM zasadniczo obejmują bieżące usługi wsparcia niezbędne do eksploatacji danego aktywa. „Miękkie” usługi nie są bezpośrednio związane z dostępnością aktywa. Zwykle obejmują takie usługi jak:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ sprzątnięcie;▪ usługi gastronomiczne i przyjmowanie gości;▪ portier/dozorca;▪ ochrona;▪ pranie/wynajem bielizny pościelowej;▪ helpdesk (biuro obsługi);▪ gospodarka odpadami;▪ recepcja;▪ zwalczanie szkodników.	<p>Inne usługi wsparcia wchodzące w zakres FM obejmują następujące czynności:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ zarządzanie flotą;▪ zarządzanie pokojem pocztowym i usługi pocztowe;▪ usługi reprograficzne;▪ centrala telefoniczna;▪ magazyny i logistyka.

2.2 Znaczenie usług FM

FM to obecnie kompleksowy zakres funkcji biznesowych, których głównym celem jest optymalizacja produktywności i uzyskanie największych możliwych korzyści z danego aktywa. W ujęciu praktycznym efektywne usługi FM tworzą bezpieczne i wydajne środowisko pracy. Na poziomie organizacyjnym przyczyniają się do realizacji celów strategicznych i operacyjnych.

Coraz wyższe oczekiwania względem jakości usług publicznych w połączeniu z potrzebą obniżenia kosztów i poprawy produktywności zachęciły wiele organizacji publicznych do poszukiwania bardziej innowacyjnych, zrównoważonych i ekonomicznych metod realizacji usług FM. Z czasem doprowadziło to do potrzeby unowocześnienia sposobów realizacji infrastruktury i usług publicznych. Jednym z możliwych sposobów jest outsourcing usług FM do sektora prywatnego.

Outsourcing usług FM umożliwia jednostce publicznej skoncentrowanie się na świadczeniu usług publicznych, podczas gdy dostawca usług FM skupia się na stworzeniu jak najlepszego środowiska pracy, w którym ten cel może być zrealizowany.

2.3 FM i rola sektora prywatnego

W modelu tradycyjnym usługi FM i infrastruktury publicznej są zamawiane, zarządzane i finansowane z góry przez odnośny organ władzy publicznej. Do częstych zalet tego rozwiązania należą elastyczność i możliwość reagowania na zmiany w zapotrzebowaniu, a także zachowanie pełnej kontroli operacyjnej. Jednak takie rozwiązanie jest często krytykowane jako fragmentaryczne ze względu na brak powiązania pomiędzy projektowaniem, budową i eksploatacją. Taki brak powiązania czasami daje efekt w postaci infrastruktury o niskiej wydajności, ponieważ na etapie projektu i wykonawstwa nie traktuje się priorytetowo całego cyklu życia danego aktywa. Często argumentuje się, że w porównaniu do sektora prywatnego sektor publiczny wykonuje usługi pomocnicze niezwiązane z głównym przedmiotem działalności w sposób niewydajny i nadmiernie zbiurokratyzowany.

Rola sektora prywatnego – partnerstwa publiczno-prywatne

Obecnie w wielu krajach wiedza, innowacyjność, umiejętności i inwestycje sektora prywatnego odgrywają coraz większą rolę w realizacji infrastruktury i usług publicznych.

Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) są formą uczestnictwa sektora prywatnego w realizacji infrastruktury publicznej. Model PPP powstał w celu uzyskania wysokiej jakości i dobrze utrzymywanych aktywów, które odznaczają się korzystnym stosunkiem jakości do ceny (wyrażonej jako wskaźnik korzyści – „value for money”, czy VfM) poprzez zaangażowanie sektora prywatnego w projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację aktywów publicznych (zintegrowane podejście uwzględniające całkowity okres użytkowania).

Od czasu powstania PPP rozwijają się i odgrywają coraz ważniejszą rolę w inwestycjach sektora publicznego w infrastrukturę i usługi. Wykorzystywane są w wielu sektorach takich jak oświata, opieka medyczna, transport, porządek publiczny, obrona narodowa, usługi użyteczności publicznej, gospodarka odpadami, mieszkalnictwo, telekomunikacja itp.

Realizacja usług FM w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – zakres „miękkich” i „twardych” usług FM

Zakres usług FM realizowanych w ramach PPP może się różnić w zależności od wymogów sektora publicznego oraz długofalowego wpływu na wskaźnik VfM, dostępny budżet i wymagania związane z elastycznością.

„Twarde” usługi FM zawsze stanowią integralną część projektów PPP i są one wykonywane przez sektor prywatny. „Twarde” usługi FM są ujęte w umowie PPP ze względu na umowne zobowiązanie do utrzymania standardu aktywa i jego funkcjonalności na określonym poziomie w Okresie Obowiązywania Umowy. Z drugiej strony „miękkie” usługi FM rzadziej są zawarte w umowach PPP i jako takie mogą być wykonywane przez sektor publiczny lub być zlecane sektorowi prywatnemu.

Zakres „twardych” usług FM, a w szczególności oczekiwane rezultaty związane z usługami „twardymi”, można zdefiniować na początku obowiązywania umowy PPP z dużą pewnością, że w Okresie Obowiązywania Umowy nie ulegną znaczącym zmianom. W odróżnieniu od usług „twardych”, „miękkie” usługi FM są zasadniczo bardziej podatne na zmiany. Zmiany zakresu „miękkich” usług FM w Okresie Obowiązywania Umowy zwykle podyktowane są następującymi względami:

- zmiany wymogów dotyczących jakości/poziomu świadczonych usług;
- zmiany w przepisach określających sposób realizacji usług;
- zmiany sposobu korzystania z niektórych powierzchni w obiekcie;
- zmiany w ilości zamawianych usług.

Ze względu na wyższą podatność „miękkich” usług FM na zmiany, należy ocenić każdą „miękką” usługę FM pod kątem możliwości uzyskania dobrej relacji jakości do ceny (satysfakcjonujący wskaźnik VfM) dla sektora publicznego w krótkiej, średniej i długiej perspektywie. Zasadniczo sprowadza się to do oceny mechanizmów umożliwiających modyfikację oraz postanowień o weryfikacji jakości zapisanych w umowach PPP, które umożliwiają wprowadzenie odpowiednich modyfikacji w celu bieżącego zabezpieczania odpowiedniej wartości VfM. Te i inne czynniki są omówione szczegółowo w dalszej części dokumentu.

„Miękkie” usługi FM często są wydzielone z umowy PPP i powierzane na podstawie krótkoterminowych umów outsourcingowych, które podlegają przeglądowi w określonych odstępach czasu. Krótkoterminowy outsourcing usług pomaga uzyskać wydajność i oferuje większą elastyczność. Jednak korzyści wynikające z outsourcingu usług poza umową PPP należy rozważyć w kontekście utraty korzyści związanych z powiązaniem projektu z eksploatacją aktywa, konieczności administrowania szeregiem umów i, co ważne, ryzyka związanego z dodatkowymi punktami styczności i zależności pomiędzy różnymi Usługodawcami a Instytucją Zamawiającą.

Oprócz powiązania projektu z eksploatacją, do kolejnych korzyści wynikających z włączenia „miękkich” usług FM do umowy PPP należą:

- pojedynczy punkt kontaktowy dla Instytucji Zamawiającej w zakresie wszystkich usług;
- niższe ryzyko związane z współdziałaniem kilku dostawców (np. uniknięcie problemów z przypisaniem odpowiedzialności za brak dostępności infrastruktury szeregowi usługodawców, co mogłyby skomplikować kwestię Opłat za Dostępność);
- usunięcie przeszkód lub zminimalizowanie barier, które mogą ograniczać swobodę i innowację sektora prywatnego na etapie projektowania.

W niektórych krajach zakres usług FM w ramach PPP jest poszerzony do tego stopnia, że obejmuje również elementy usług, które są tradycyjnie uważane za podstawowe usługi sektora publicznego. Jest to szczególnie powszechne w sektorze usług medycznych i obejmuje takie usługi, jak obrazowanie, usługi laboratoryjne, rehabilitację, sterylizację i dezynfekcję.

Wskaźnik VfM odgrywa ważną rolę, ponieważ wymusza rygorystyczną ocenę korzyści netto udzielenia zamówienia w ramach PPP w porównaniu do udzielania zamówienia publicznego w tradycyjny sposób. Jednak uzyskanie zadowalającego wskaźnika VfM poprzez udzielenie zamówienia w ramach PPP i realizacja usług FM w kontekście PPP (a w szczególności rodzaj usług, które wydają się bardziej odpowiednie do objęcia umową PPP) są wciąż kwestiami spornymi, na których temat toczy się debata w sektorze publicznym i na rynku. Przykładowo w takich krajach, jak Wielka Brytania i Kanada obecnie odchodzi się od włączania szerokiego zakresu „miękkich” i „twardych” usług FM do umów PPP na rzecz „domyślnego” ujmowania w umowie PPP wyłącznie usług „twardych”, podczas gdy usługi „miękkie” są włączane na zasadzie wyjątku w indywidualnych przypadkach, jeżeli można udowodnić, że takie postępowanie zwiększy wartość dodaną i nie obniży elastyczności projektu. Taka zmiana podejścia wynika głównie z niechęci rządów do wiązania się długoterminowymi umowami, które mogą istotnie ograniczać możliwość dostosowania sposobu realizacji usług i metod do podlegających zmianom wymogów eksploatacyjnych i zapotrzebowaniu na usługi. Warto jednak zauważyć, że zmiana polityki w Wielkiej Brytanii i Kanadzie nastąpiła w tym samym czasie, w którym zmienił się skład rządów tych państw, i poprzedziła ją poważna debata publiczna i doniesienia mediów dotyczące kosztów PPP oraz kosztów związanych z wprowadzeniem zmian w umowach PPP.

Przykład 1: Usługi FM w ramach PPP w sektorze opieki zdrowotnej w Turcji

Dzięki wsparciu ze strony Banku Światowego tureckie Ministerstwo Zdrowia wdraża program transformacji sektora opieki zdrowotnej obejmujący 50.000 łóżek w formule PPP. Program zakłada remont infrastruktury medycznej w Turcji w odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na usługi zdrowotne.

Projekty PPP ujęte w programie dotyczą szerokiego zakresu usług wsparcia klinicznego, w tym usług laboratoryjnych, rehabilitacji, sterylizacji i dezynfekcji.

Przykład 2: Zmiany w programie realizowanym w formule PPP w sektorze oświaty w Wielkiej Brytanii – z BSF na PSBP oraz wyłączenie „miękkich” usług FM

W lipcu 2010 r. nowy konserwatywny Minister Edukacji Wielkiej Brytanii zakończył narodowy program przebudowy szkół w Anglii pod nazwą „Budujemy Szkoły dla Przyszłości” (ang. Building Schools for the Future – BSF), utworzony przez rząd Partii Pracy, zarzucając mu marnotrawstwo i biurokrację.

Program BSF był największym programem budowania szkół od czasów wiktoriańskich. Był to warty 55 mld funtów wielki plan Partii Pracy zakładający przebudowę każdej szkoły średniej w Anglii. Projekty PPP (PFI – Inicjatywa Prywatnego Finansowania) w ramach programu BSF obejmowały zazwyczaj realizację szerokiego zakresu usług „miękkich” FM od sprzątnięcia, usług gastronomicznych po usługi informatyczne i wsparcie administracyjne.

Program BSF był głównie krytykowany za brak elastyczności umów, przez co jakiegokolwiek zmiany okazywały się zbyt drogie, a rynek oświaty rozwija się szybko i w sposób trudny do przewidzenia.

Nowy program budowania szkół zaproponowany przez konserwatywny rząd pod nazwą „Priorytetowy Program Budowania Szkół” (ang. Priority Schools Building Programme – PSBP) obejmuje szereg projektów realizowanych w ramach PPP (PF2). W PF2 „miękkie” usługi FM zwykle wykonywane są przez sektor publiczny we własnym zakresie.

Korzyści i główne zagadnienia związane z realizacją usług FM w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Należy podkreślić, że PPP nie są odpowiednim rozwiązaniem w każdym przypadku, lecz mogą zapewnić wiele korzyści, jeżeli zostaną odpowiednio wykorzystane we właściwych projektach. Korzyści wynikające z powierzenia realizacji usług FM w ramach PPP w stosunku do tradycyjnego udzielania zamówień publicznych obejmują:

- **uwzględnienie kosztów ponoszonych w całym okresie eksploatacji:** realizacja usług FM poprzez PPP zapewnia podejście uwzględniające koszty ponoszone w całym okresie eksploatacji, a więc nie jedynie koszty budowy i utrzymania budynku, lecz również optymalizacji efektywności eksploatacyjnej;
- **dostęp do wiedzy fachowej sektora prywatnego:** dzięki PPP sektor publiczny może czerpać korzyści z wprowadzenia technologii i innowacji sektora prywatnego, a tym samym świadczyć usługi publiczne oraz społeczne na wyższym poziomie dzięki udoskonalonym procesom FM;
- **dyscyplina budżetowa:** w ramach PPP remonty i konserwacja obiektów, a także inne koszty eksploatacyjne można oszacować na początku realizacji projektu z większą dokładnością, co daje sektorowi publicznemu możliwość lepszego przewidywania długoterminowych zobowiązań finansowych i zapewnia utrzymanie infrastruktury i powiązanych usług na odpowiednim poziomie w całym Okresie Obowiązania Umowy;
- **komercyjne podejście do realizacji usług publicznych:** PPP pomagają sektorowi publicznemu wypracować bardziej zdyscyplinowane i komercyjne podejście do tworzenia i eksploatacji infrastruktury, a jednocześnie umożliwiają sektorowi publicznemu zachowanie strategicznej kontroli nad całym projektem i usługą;
- **usystematyzowane i kompleksowe podejście do zarządzania ryzykiem:** powstanie PPP wymaga szczegółowej analizy ryzyk związanych z projektem już na samym wstępie. Badanie ryzyka zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny oznacza, że prognozy kosztów są dokładne, a decyzje inwestycyjne podejmowane są na podstawie informacji o lepszej jakości. Dodatkowo, jeżeli zastosowane zostaną odpowiednie i skuteczne mechanizmy transferu ryzyka, PPP stwarza środowisko, w którym zarówno sektor publiczny, jak i prywatny mają motywację do poprawy wydajności i uzyskiwania większej efektywności;
- **innowacyjność:** jeżeli określimy pożądaną rezultat, a nie narzucimy środków, jakie mają prowadzić do jego uzyskania, pobudzamy sektor prywatny do innowacyjności. Udzielanie zamówień w drodze konkurencyjnej procedury zachęca oferentów do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań prowadzących do osiągnięcia pożądanego rezultatu w sposób skuteczny i efektywny;

- **koncentracja na realizacji usług:** umożliwia Instytucji Zamawiającej zawieranie długoterminowych umów na świadczenie usług realizowanych stosownie do potrzeb. Partner Prywatny może wówczas skoncentrować się na realizowanej usłudze, bez konieczności uwzględniania innych celów i ograniczeń typowych dla sektora publicznego;
- **dostęp do środków finansowych sektora prywatnego:** korzystanie z PPP umożliwia sektorowi publicznemu realizowanie usług i infrastruktury bez potrzeby ponoszenia wstępnych nakładów inwestycyjnych, które byłyby niezbędne w przypadku udzielania zamówień publicznych w sposób tradycyjny. Dzięki temu możliwa jest realizacja infrastruktury i usług publicznych, na które w innych okolicznościach sektor publiczny nie mógłby sobie od razu pozwolić;
- **odpowiedzialność:** płatności po stronie Instytucji Zamawiającej dokonywane są pod warunkiem uzyskania przez Partnera Prywatnego rezultatów o uzgodnionej jakości, ilości i w uzgodnionym terminie. Jeżeli nie zostaną spełnione wymogi związane z wydajnością i wynikami prac, Opłaty za Usługi na rzecz sektora prywatnego mogą zostać zmniejszone;
- **wyższy wskaźnik korzyści (VfM):** projekty PPP o odpowiedniej strukturze mogą potencjalnie uzyskać lepszy wskaźnik korzyści w porównaniu z równoważnymi usługami zamówionymi w sposób tradycyjny.

Choć realizacja usług FM w ramach PPP może przynieść korzyści, to jednak stanowi dla sektora publicznego wyzwanie i może wiązać się z pewnymi ograniczeniami. Do głównych kwestii, które należy starannie rozważyć przy określaniu zakresu usług FM do powierzenia PPP, należą:

- **złożoność:** zamówienie i zarządzanie usługami FM w ramach PPP jest zwykle bardziej skomplikowane niż przy udzieleniu zamówienia w konwencjonalny sposób. Wynika to głównie z konieczności przewidzenia wszystkich możliwych ewentualności, które mogą wystąpić w długim okresie realizacji umowy;
- **wyższe koszty zamówienia:** Instytucja Zamawiająca oraz strony ubiegające się o udzielenie zamówienia poświęcają znaczne środki na przygotowanie i ocenę projektu. Ponadto zwykle negocjacje dotyczące umowy wiążą się ze znacznymi kosztami obsługi prawnej. Warto zauważyć, że w ostatecznym rozrachunku koszt zarówno wygranych, jak i przegranych ofert jest zawarty w całkowitym koszcie realizacji projektu;
- **zainteresowanie sektora prywatnego:** jeżeli ze strony sektora prywatnego brak jest wystarczającego zainteresowania podjęciem się zobowiązań związanych z realizacją usług (oraz przyjęciem na siebie związanego z tym ryzyka), sektor publiczny zwykle ma ograniczony wybór ścieżki zakupu;
- **ograniczona elastyczność:** zaangażowanie po stronie sektora publicznego w ramach umowy PPP może trwać przez wiele lat (zwykle 20 do 30 lat). Z uwagi na długi okres obowiązywania umowy niemożliwe jest przewidzenie wszystkich okoliczności takich, jak zmiana zapotrzebowania na usługi, zmiany w technologii, zmiany w standardzie usług itp. W umowach PPP zwykle zawarte są postanowienia regulujące sposób zmiany zakresu zamówienia i jego ceny, lecz prawie nieuniknione jest pojawienie się okoliczności, których nie można przewidzieć na początku. Z tego względu nierzadko dochodzi do renegotjacji umowy w trakcie jej realizacji. Renegocjacje umowy mogą być kosztowne, jeżeli brakuje odpowiedniej presji konkurencyjnej, która zachęca sektor prywatny do uzyskania zadowalającego VfM;
- **trudności w monitorowaniu i egzekwowaniu wyników:** jedną z trudności napotykanych przy opracowywaniu Specyfikacji Wyników dotyczącej usług FM jest to, że wymogi dotyczące wyników cechują się kryteriami, które trudno sformułować w taki sposób, aby wyniki można było obiektywnie zmierzyć. Choć do pewnego stopnia problem ten można rozwiązać, stosując i egzekwując przyjęte w branży wytyczne dotyczące dobrych praktyk (np. wytyczne dotyczące odkażania, obejmujące czyszczenie, dezynfekcję i sterylizację szpitali), to istnieją obszary związane z utrzymanie budynków użyteczności publicznej, które nie dają się łatwo monitorować, mierzyć ani egzekwować (np. wymóg utrzymywania dobrych relacji z klientami i użytkownikami);
- **sprzeciw społeczny:** sprzeciw ze strony ludności zdarza się nierzadko zarówno w krajach, które dopiero wprowadzają PPP, jak i na dojrzałych rynkach PPP. Wdrażanie i realizacja projektów PPP z elementami FM może napotkać więcej trudności o charakterze politycznym i społecznym, niż w przypadku innych projektów. Wynika to z faktu, że outsourcing usług FM postrzegany jest przez społeczeństwo jako prywatyzacja i często jest kojarzony z wprowadzeniem opłat (lub ich

podwyższeniem). Do głosu mogą dochodzić też interesy poszczególnych grup, np. związków zawodowych, które mogą utrudniać skuteczne zawarcie umów na usługi FM;

- **ograniczenie zdolności kredytowej sektora publicznego w dłuższej perspektywie:** w zależności od zasad rachunkowości obowiązujących w danym kraju PPP mogą nie zostać uznane za podmioty sektora publicznego na potrzeby uzyskania kredytów, a ich koszty kapitałowe mogą nie zostać zaliczone jako nakłady z budżetu publicznego. W przypadku usług FM realizowanych w modelu PPP, Opłata Zbiorcza (dokonywana przez podmiot publiczny) stanowi przyszły koszt roczny, w związku z czym ma taki sam wpływ na budżet sektora publicznego, jak kredyt. Jednak sposób traktowania PPP w krajowych przepisach o rachunkowości może w pewnych okolicznościach umożliwić pozbycie się ograniczeń związanych z deficytem budżetowym i długiem publicznym. Niektóre rządy, które zbliżają się do wyczerpania limitu, mogą mieć motywację do skorzystania z modelu PPP, ponieważ w ten sposób unikną osiągnięcia maksymalnego dopuszczalnego limitu. Jest to realne zagrożenie w przypadku krajów, które wdrażają duże programy PPP obejmujące znaczny zakres usług FM. Tak stało się w Portugalii i Grecji, w których opłaty związane z programami PPP miały znaczny wpływ na budżet państwa.

3 Szczególne wyzwania w krajach wdrażających gospodarkę rynkową

Większość podmiotów sektora publicznego tradycyjnie zamawia usługi budowlane u podmiotów z sektora prywatnego. Oznacza to, że istnieje duży zasób wiedzy, w tym wiedzy eksperckiej, która może zostać przystosowana i wykorzystana na potrzeby zamówień na usługi realizacji infrastruktury trwałej w ramach PPP. Podobnie, szeroko pojęte publiczne dobre praktyki, przepisy i uregulowania są zasadniczo przystosowane do sytuacji, w których podmiot prywatny świadczy usługi budowlane, i wymagają one ewentualnie niewielkich poprawek w celu ułatwienia realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach PPP.

Z drugiej strony ze względu na powszechną praktykę realizacji usług FM we własnym zakresie przez sektor publiczny oraz zamawianie usług FM w modelu tradycyjnym, zamawianie usług FM w ramach PPP może okazać się problematyczne, ponieważ wymaga wypełnienia większych braków niż w przypadku tradycyjnego modelu zamawiania tych usług. Dlatego też stworzenie warunków, w których możliwe jest powierzenie realizacji usług FM w modelu PPP, wymaga zmian w sektorze publicznym i wypracowania przez niego określonych umiejętności i możliwości w wielu obszarach w celu uzupełnienia wspomnianych braków. Jest to szczególnie istotne w przypadku rynków wschodzących oraz krajów objętych zakresem działania EBOR, które przekształcają się w gospodarki rynkowe lub realizują reformy gospodarcze. Do obszarów, w których niezbędne jest rozwinięcie tego potencjału, należą:

- **polityka:** polityka musi umożliwiać i zachęcać do rozważania możliwości zamawiania usług FM w ramach PPP jako jednej z dostępnych opcji;
- **przepisy i regulacje prawne:** ramy prawne i regulacyjne muszą być przystosowane do zasad modelu PPP i nie stwarzać nadmiernych ograniczeń w realizacji usług publicznych przez sektor prywatny;
- **standardowe wytyczne i procedury:** wytyczne i procedury muszą być zgodne z uznanymi międzynarodowymi dobrymi praktykami, które wspierają standaryzację, wysoką efektywność i w ostatecznym rozrachunku ułatwiają uzyskanie zadowalającego wskaźnika korzyści VfM;
- **zdolności i możliwości sektora publicznego:** podnoszenie świadomości wśród przedstawicieli sektora publicznego w zakresie realizacji usług FM w ramach PPP oraz szerzenie wiedzy i zdobywanie doświadczenia przez pracowników sektora publicznego bezpośrednio zaangażowanych w zamówienia infrastruktury w modelu PPP.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że nie ma jednego sposobu na realizację stabilnych i udanych projektów PPP obejmujących usługi FM. Jednak należy stwierdzić, że aby można było efektywnie realizować usługi FM w formule PPP, muszą być zapewnione następujące elementy: czytelne dobre praktyki, silne ramy prawne, procedury wdrażania projektów zgodne z najlepszymi międzynarodowymi praktykami w tym zakresie, kompetentny i mający stosowne uprawnienia personel sektora publicznego, zaangażowanie sektora prywatnego i dobrze poinformowana opinia publiczna.

W kolejnych rozdziałach omówiono poszczególne obszary zidentyfikowane podczas prac nad niniejszym opracowaniem, które uznaje się za niezbędne w celu zwiększenia możliwości realizacji usług FM w ramach PPP. Podano w nich także przykłady działań, które można podjąć w celu rozwiązania napotykanymi trudności.

3.1 Wzmocnienie ram dobrych praktyk dotyczących PPP

Podczas gdy większość rządów posiada dobre praktyki w zakresie PPP, nowe inicjatywy w zakresie dobrych praktyk mogą okazać się przydatne w celu zwiększenia skali zamówień w modelu PPP i rozszerzenia usług FM realizowanych w tym modelu. Poprzez opracowywanie dobrych praktyk rządy mogą wyjaśnić, jakie usługi FM mogą być realizowane w ramach PPP, dlaczego i w jaki sposób, a także jakie są związane z tym korzyści.

Istotne jest, aby w odnośnych dobrych praktykach podkreślić, że dążenie do włączenia usług FM w projekty PPP ma na celu poprawę jakości usług, wdrożenie najnowszych technik dobrej praktyki oraz korzystanie z nowoczesnego sprzętu. W dużym stopniu takie zapewnienie można umieścić w jasnej deklaracji odnośnych dobrych praktyk, w której podane zostanie uzasadnienie oraz ograniczenia dotyczące udziału sektora prywatnego w realizacji usług publicznych w ramach PPP. W ten sposób dobre praktyki nadadzą programowi PPP wyraźniejsze uprawnienia do realizacji usług FM w modelu PPP.

Dzięki ramom określającym dobre praktyki rządy mogą dać wyraźniejszy sygnał interesariuszom z sektora prywatnego, że sektor publiczny jest zainteresowany długoterminowym zaangażowaniem się sektora prywatnego w usługi FM. Zapisane w polityce czytelne zobowiązanie do angażowania sektora prywatnego w realizację usług FM może zachęcić ten sektor do inwestowania w rozwijanie swoich możliwości i potencjału.

Poprzez opracowywanie dobrych praktyk rządy mogą także zidentyfikować inne obszary w szeroko pojętym modelu PPP, które uniemożliwiają lub utrudniają skuteczną realizację usług FM w formule PPP, i zająć się nimi. Do takich obszarów mogą należeć kwestie związane z ramami prawnymi i regulacyjnymi, reformy instytucjonalne oraz wzmocnienie.

Chociaż poprawki w ogólnej polityce w zakresie PPP mogą stanowić istotny krok w stronę stworzenia warunków sprzyjających realizacji usług FM w ramach PPP, niezbędne jest przełożenie tych działań na stworzenie dobrych praktyk dotyczących usług FM lub odrębnych planów działań. Mogą one dać bardziej precyzyjne wskazówki, które zachęcą Instytucje Zamawiające, takie jak ministerstwa, agencje publiczne i władze lokalne, do rozważania realizacji usług FM w ramach PPP w przypadku wszystkich nowych inwestycji kapitałowych o wartości przekraczającej pewien próg.

Ponadto dobre praktyki służą też wyjaśnieniu pewnych innych aspektów, na przykład podejścia do oceny wykonalności, oceny wskaźnika korzyści w przypadku usług FM oraz transferu ryzyka. Ustalanie dobrych praktyk może także zachęcić interesariuszy do przedyskutowania głównych zagadnień, pogłębiając zrozumienie najważniejszych cech usług FM w ramach PPP oraz zalet i wad takiego rozwiązania.

Ponadto PPP wymagają spójnych dobrych praktyk w długim okresie z uwagi na okres obowiązywania umów PPP. Jest to szczególnie istotne w krajach, które znajdują się w okresie przejściowym.

Przykład 3: Rola kanadyjskiej jednostki P3 (P3 Office) na wczesnym etapie wdrażania PPP w Kanadzie

Na poziomie federalnym jednostka P3 przy Industry Canada (departamencie rządu federalnego promującym rozwój przemysłu w Kanadzie) odgrywała rolę promotora.

Jednym z głównych celów działania jednostki P3 Office na wczesnym etapie funkcjonowania było aktywne promowanie idei PPP wśród polityków i urzędników w prowincjach oraz udzielanie informacji (oraz zaprzeczanie błędnym informacjom) w tym zakresie.

W Kanadzie w pierwszych latach XXI wieku główną przeszkodą we wdrażaniu PPP był brak woli politycznej i potrzeba nowych kierunków polityki w niektórych prowincjach. Właśnie tu przydatne okazało się biuro P3 Office.

Ponadto zaobserwowano, że kanadyjska branża konstruktorska jest zainteresowana informacjami o PPP, ponieważ pragnie się dobrze przygotować do konkurencji w tym obszarze zarówno w Kanadzie, jak i na rynkach międzynarodowych.

Kolejnym ważnym zadaniem jednostki P3 Office było edukowanie urzędników federalnych na temat PPP. W Kanadzie podmiotami odpowiedzialnymi za wdrożenie PPP były prowincje, lecz dobre praktyki na poziomie federalnym często utrudniały realizację programów PPP na poziomie prowincji. Z tego względu biuro P3 Office wspierało tworzenie sprzyjającego środowiska dla skutecznego wdrażania PPP.

Obecnie wiele prowincji i miast w Kanadzie ma swoje własne ramy polityczne.

Przykład 4: Rekomendacje PPIAF w sprawie treści dobrych praktyk dotyczących PPP

W 2012 r. Instytucja Doradcza ds. Infrastruktury Publiczno-Prywatnej (ang. Public Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF) opublikowała notatkę na temat tworzenia kompleksowego zestawu dobrych praktyk dotyczącego programów PPP. Notatka ta zawierała zarys dobrych praktyk dotyczących PPP zgodny z następującymi celami dotyczącymi ich treści:

- uzasadnienie powstania dobrych praktyk;
- definicja PPP oraz zakres dobrych praktyk dotyczących PPP;
- określenie sektorów, w których rząd zamierza korzystać z modelu PPP;
- określenie celów rządu związanych z korzystaniem z PPP i tworzeniem ram dla modelu PPP;
- określenie zasad konstruowania i zawierania umów PPP i zarządzania nimi;
- określenie procedur zamawiania w formule PPP i zarządzania PPP;
- określenie zasad przypisywania ryzyka związanego z projektami PPP;
- utworzenie jednostki ds. PPP i określenie jej organów zarządczych, schematu raportowania i uprawnień;
- określenie procedur służących do poszukiwania, rozwijania, zamawiania i monitorowania PPP;
- określenie procedur opracowywania niezamówionych ofert od prywatnych zwolenników;
- ustalenie odpowiedzialności za badanie wskaźnika korzyści w programach PPP i ustalenie harmonogramu takich badań.

3.2 Dostosowanie ram prawnych i regulacyjnych

Kształt przepisów prawa i regulacji dotyczących realizacji usług FM w ramach PPP różni się w poszczególnych krajach w zależności od tradycji prawnych i od istniejących przepisów/dorobku prawnego. Wiele krajów przyjęło prawa, które umożliwiają udział podmiotów prywatnych w udostępnianiu infrastruktury i usług w ramach PPP. Jednak uchwalenie przepisów dotyczących PPP nie zawsze w pełni umożliwia realizację usług FM w modelu PPP, ponieważ na wykonalność lub skuteczność realizacji projektów w zakresie utrzymania budynków użyteczności publicznej mają wpływ inne aspekty prawne lub regulacje.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że nawet jeżeli w aktach prawnych dotyczących PPP znajdują się odpowiednie zapisy, skuteczną realizację usług FM poprzez PPP mogą utrudnić inne i/lub drugorzędne przepisy lub regulacje wprowadzone do porządku prawnego bez uwzględniania modelu PPP.

Poniżej wymieniono przykłady ograniczeń związanych z otoczeniem prawnym i regulacyjnym, które mogą wpływać na określenie zakresu usług FM przewidzianych do włączenia do projektów PPP:

- **ograniczenia uprawnień do delegowania usług publicznych** – przepisy mogą zakazywać Instytucji Zamawiającej delegowania pewnych uprawnień lub usług publicznych do sektora prywatnego. Szczególnie często zdarza się to w sytuacji, gdy władze centralne delegują usługi na rzecz władz lokalnych lub specjalnych podmiotów publicznych bez możliwości dalszego delegowania uprawnień;
- **ograniczenia w wykonywaniu działań na gruntach publicznych / w obiektach publicznych** – przepisy prawa mogą ograniczać działania, jakie może prowadzić Partner Prywatny (np. działania komercyjne) na gruntach publicznych lub w obiektach publicznych, które podlegają lub nie podlegają przeniesieniu zgodnie z przepisami regulującymi funkcjonowanie PPP. Warto zauważyć, że możliwość osiągnięcia przez sektor prywatny dochodów z działalności komercyjnej może być głównym czynnikiem decydującym o przystępności danego projektu;
- **jednostronne przedwczesne wypowiedzenie umowy o świadczenie usług** – w wielu systemach prawnych zamawiający mogą zgodnie z prawem jednostronnie wypowiedzieć umowę o świadczenie usług. Budzi to obawy podmiotów świadczących usługi FM w ramach PPP, które wymagają poniesienia znacznych początkowych nakładów (np. w przypadku usług diagnostycznych lub laboratoryjnych w sektorze opieki zdrowotnej). Partnerzy prywatni wymagają stosowania mechanizmów chroniących przed jednostronnym wypowiedzeniem umów o świadczenie usług oraz, w stosownych przypadkach, zadośćuczynienia;

- **ograniczenie w dokonywaniu płatności** – nierzadko na rynkach wschodzących istnieją ograniczenia prawne uniemożliwiające zawieranie w umowach długoterminowych zapisów o indeksowaniu płatności o wskaźnik inflacji i/lub różnice kursowe. Te postanowienia są bardzo ważne z punktu widzenia możliwości uzyskania finansowania dla projektu.

Instytucja Zamawiająca, której zamiarem jest wdrożenie projektu PPP, musi na wczesnym etapie projektu zbadać, czy jakiegokolwiek elementy istniejącego porządku prawnego mogą ograniczać zakres projektu lub wywierać niekorzystny wpływ na jego efektywne funkcjonowanie. Warto podkreślić, że taką analizę należy przeprowadzić dla wszystkich źródeł prawa, z których składa się otoczenie prawne i regulacyjne, w którym będzie wdrażany dany projekt.

Przykład 5: Ograniczenia wynikające z porządku prawnego w Kazachstanie

Ustawa regulująca koncesje uchwalona 7 lipca 2006 r. to podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie PPP w Kazachstanie. Jednak przepisy kazachskiego prawa handlowego nie były zgodne pod pewnymi względami z ogólnie przyjętymi standardami międzynarodowymi. Od momentu uchwalenia przepisy zostały w dużym stopniu zmodyfikowane dzięki pomocy międzynarodowych instytucji. W 2008 r. ustawa regulująca koncesje i inne akty prawne zostały znowelizowane, a rząd utworzył Kazachski Ośrodek Partnerstwa Publiczno-Prawnego (KPPPC). Wspólnie z Ministerstwem Gospodarki Narodowej i Planowania Budżetu, KPPPC przygotował roboczą wersję dokumentu „Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Kazachstanie na lata 2009–2015”. W ciągu ostatnich 3–4 lat przepisy zostały znowelizowane kilkakrotnie, a ostatnie poprawki nastąpiły w 2014 r., lecz międzynarodowa społeczność miała pewne uwagi na temat nowelizacji ustawy regulującej funkcjonowanie PPP. W związku z tym przygotowano nowy projekt, który eliminuje wskazane niedociągnięcia. Projekt ustawy o PPP przeszedł pierwsze czytanie w niższej izbie parlamentu Kazachstanu (Majlis) i jest przedmiotem dalszych dyskusji. Istnieją duże oczekiwania, że zostanie uchwalony do końca 2015 r. Poniżej wymieniono niektóre z ograniczeń występujących w ramach prawnych PPP w Kazachstanie:

- ograniczenia w zabezpieczeniu wierzycieli;
- niepewność co do procesu zatwierdzania stawek i możliwości uwzględnienia inflacji w długoterminowych umowach na świadczenie usług FM w ramach PPP;
- brak ochrony w przypadku działania siły wyższej i zmiany przepisów;
- zwolnienia celne dostępne wyłącznie dla „priorytetowych projektów inwestycyjnych”;
- ograniczenia w przydziale gruntów;
- ograniczenia w rozstrzygnięciu sporów w drodze arbitrażu międzynarodowego.

Pomimo powyższych zastrzeżeń władze Kazachstanu angażują się w program PPP dotyczący szpitali i zamierzają rozpocząć pilotażowy projekt w 2016 r. po pomyślnym uruchomieniu projektów PPP w innych sektorach.

Niektóre trudności wynikające z otoczenia prawnego i regulacyjnego wymagają przeprowadzenia reform w istniejących przepisach i regulacjach, a w niektórych przypadkach uchwalenia nowych przepisów i regulacji. Reformy takie inicjowane są zazwyczaj w ramach szeroko pojętych dobrych praktyk dotyczących PPP. Dlatego też cenne jest zwiększenie świadomości wśród głównych decydentów, którzy mogą wpływać na kształt dobrych praktyk, że konieczna jest zmiana prawa.

Z drugiej strony w wielu przypadkach trudności związane z otoczeniem prawnym i regulacyjnym można przezwyciężyć poprzez wypracowanie odpowiednich warunków umów PPP. Większość takich problemów występuje w wielu systemach prawnych, toteż opracowano już dobre praktyki dotyczące ich rozwiązania, które mogą zostać przystosowane do warunków danego kraju przy użyciu rzetelnej wiedzy prawnej oraz technicznej. Należy w związku z tym rozważyć możliwość odpowiedniego modyfikowania i wdrażania sprawdzonych praktyk międzynarodowych stosownie do potrzeb. Dodatkową korzyścią będzie fakt, że sektor prywatny będzie zaznajomiony z proponowanymi warunkami umownymi i w związku z tym będzie bardziej skłonny je zaakceptować.

Przykład 6: Rozwiązanie problemów dotyczących ram prawnych w programie PPP realizowanym w sektorze opieki zdrowotnej w Turcji

Model Wybuduj, Dzierżaw, Przekaż (BLT) został po raz pierwszy wykorzystany w projektach związanych ze służbą zdrowia zainicjowanych przez Ministerstwo Zdrowia. Ponieważ nie istniały żadne wcześniejsze modele świadczenia usług FM w ramach PPP, nie uniknięto na początku pewnych błędów, które udało się w dużej mierze wyeliminować poprzez działania ustawodawcze i wykonawcze.

Pomimo, że w projektach transportowych stosowano ustawę dotyczącą modelu Wybuduj, Eksploatuj, Przekaż (BOT), przetarg na program związany ze szpitalami został przeprowadzony w oparciu o pojedynczy zapis wprowadzony do ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej w lipcu 2005 r. – Dodatkowy Artykuł 7. W związku z tym pojawiły się dwa główne zagrożenia – brak wystarczających ram prawnych i trudności z uzyskaniem finansowania dla projektu.

W lipcu 2006 r. uchwalono regulację dedykowaną dla projektów w sektorze opieki zdrowotnej w formule BLT, lecz nadal pozostały nierozstrzygnięte ważne kwestie dotyczące hierarchii aktów prawnych w Turcji oraz nieuwzględnienia praw kredytodawców.

W marcu 2013 r. została uchwalona nowa ustawa BLT, która była dedykowana dla projektów w formule BLT w służbie zdrowia, a w maju 2014 r. wydano kolejne rozporządzenie dotyczące BLT. Rozporządzenie regulowało szczegółowe warunki wdrażania przepisów nowej ustawy BLT. Nowy akt prawny usunął większość przeszkód prawnych i niejasności, które pojawiły się w okresie pomiędzy początkiem realizacji projektów BLT (pierwszy przetarg odbył się w 2009 r.) a Zamknięciem Finansowym pierwszego projektu pod koniec 2014 r. Model BLT zakłada: (i) budowę placówki medycznej przez podmioty prywatne (Wybuduj), (ii) najem placówki medycznej przez Ministerstwo Zdrowia od podmiotów prywatnych (Dzierżaw) i (iii) bezpłatne przekazanie placówki na rzecz Ministerstwa Zdrowia po zakończeniu umowy przez podmiot prywatny (Przekaż).

W okresie eksploatacji placówki medycznej podstawową opiekę zdrowotną świadczy Ministerstwo Zdrowia, lecz podmioty prywatne wykonują pewne zadania związane z działalnością placówki, na przykład świadczą usługi wsparcia działalności klinicznej.

3.3 Wytyczne i ramy proceduralne dotyczące wdrażania PPP

Wiele rządów (na ogół poprzez specjalne jednostki zajmujące się PPP) opracowuje wytyczne i procedury dotyczące realizacji usług FM w ramach PPP. Często opracowywane są wytyczne i procedury obejmujące cały cykl życia projektu – od jego rozpoczęcia, po ustalenie struktury, udzielenie zamówienia, wdrożenie i zarządzanie umową.

Podstawowym wymogiem w przypadku projektów PPP jest opracowanie standardowych wytycznych, procedur i szablonów dokumentów przetargowych. Umożliwia to efektywne przeprowadzenie procesu udzielania zamówienia, obniża koszty transakcji i podnosi sprawność realizacji umowy. Jest to szczególnie ważne w przypadku usług FM ze względu na złożony proces integracji usług z działalnością sektora publicznego.

Wytyczne i procedury mogą pomóc ustandaryzować proces opracowywania projektów, a także upowszechnić zrozumienie typowych trudności w realizacji projektu, sposobów identyfikowania i oceny projektów oraz ustalania ich struktury, a także sposobów traktowania ryzyk politycznych, prawnych, technicznych, operacyjnych i handlowych związanych z PPP. Opracowanie specjalnych wytycznych dotyczących usług FM nie jest powszechne na poziomie krajowych programów PPP. Jednakże w krajach wykazujących istotne doświadczenie w poszczególnych sektorach istnieją liczne przykłady tworzenia wytycznych i procedur obejmujących usługi FM. Jako przykłady można podać program LIFT w Wielkiej Brytanii (Trust Finansowy na Rzecz Lokalnych Modernizacji) dotyczący infrastruktury w sektorze opieki zdrowotnej oraz Priorytetowy Program Budowania Szkół (PSBP).

Przykład 7: Program LIFT w Wielkiej Brytanii

Program LIFT powstał w 2000 r. i stał się najbardziej skoncentrowanym programem nakładów na nowe, zarządzane lokalnie placówki podstawowej opieki zdrowotnej i społecznej od czasu powstania brytyjskiej Narodowej Służby Zdrowia (NHS). NHS opublikowała wytyczne dotyczące zatwierdzania analiz projektów dla Komisarzy oraz standardowe szablony głównych dokumentów projektowych, a także dokumentów prawnych, takie jak standardowa umowa dzierżawy, umowa z akcjonariuszem oraz umowa partnerstwa strategicznego.

Nierzadko zdarza się, że kraje przyjmują wytyczne obowiązujące w innych krajach. Jednakże w przypadku krajów, które dopiero rozpoczynają realizację programów PPP, istotne jest, aby przyjęte wytyczne i procesy uwzględniały lokalne zwyczaje i regulacje.

3.4 Wybór odpowiednich projektów

Planując nowe duże projekty związane z infrastrukturą lub usługami publicznymi, należy rozważyć, czy model PPP pozwoli uzyskać lepsze wyniki niż zamówienie w modelu tradycyjnym. Zasadniczo korzyści zastosowania formuły PPP muszą przewyższać jej wady i ryzyka.

Dodatkowo projekty PPP wymagają pewnego nakładu inwestycyjnego, zatem poziom ryzyka po stronie sektora prywatnego musi być akceptowalny dla rynku podmiotów prywatnych.

Chociaż przy ocenie świadczenia usług FM w ramach PPP obowiązują te same zasady, pewne aspekty usług FM mogą wymagać szczególnego rozważenia zakresu usług i możliwego wpływu (pozytywnego lub negatywnego) na wykonalność projektu lub uzyskanie satysfakcjonującego wskaźnika korzyści VfM dla ludności. Tabela w Załączniku C zawiera podsumowanie pewnych czynników, które omówiono szczegółowo w innych częściach niniejszego dokumentu.

Należy także rozważyć potencjalne zainteresowanie rynku krajowego i międzynarodowego całościowym projektem, oraz także zakresem usług FM, które zostaną do niego włączone. Odpowiednio wcześniej przeprowadzone formalne i nieformalne testy rynkowe może okazać się przydatne z punktu widzenia oceny poziomu zainteresowania rynku i uzyskania informacji zwrotnej, a także stanowi zapowiedź potencjalnych możliwości biznesowych.

3.5 Ocena projektów

Ocena projektu zwykle następuje na wielu etapach projektu, począwszy od momentu poprzedzającego włączenie przedsięwzięcia do grupy projektów PPP oczekujących na realizację do momentu poprzedzającego podpisanie umowy PPP. Poziom szczegółowości i zakres oceny na każdym etapie różni

Przykład 8: Kryteria oceny adekwatności modelu PPP w Wielkiej Brytanii

Ministerstwo Skarbu w Wielkiej Brytanii określił kryteria, które pozwalają ocenić, czy model PPP jest odpowiedni dla danego projektu.

Kryteria, które stanowią o tym, że projekt nadaje się do realizacji w formule PPP: długoterminowe przewidywalne zapotrzebowanie na usługę, możliwość przyporządkowania ryzyka – w tym poprzez opłaty uzależnione od wyników oraz zapewnienie wystarczającego funduszu ryzyka pochodzącego z prywatnych środków; prawdopodobieństwo że podmiot prywatny będzie zarządzać ryzykiem i podejmie się odpowiedzialności za realizację; obecność stabilnej i odpowiedniej polityki i instytucji oraz konkurencyjny rynek oferentów.

Kryteria przesądzające o tym, że projekt nie nadaje się do realizacji w modelu PPP: zbyt mały lub zbyt skomplikowany projekt; sektor o wysokim prawdopodobieństwie zmiany zapotrzebowania lub ryzyku starzenia się technologii (np. projekty PPP nie są już realizowane w sektorze teleinformatycznym); niewystarczające kwalifikacje po stronie instytucji zamawiającej do zarządzania PPP.

się w poszczególnych krajach. Niektóre kraje mają jasno zdefiniowane i zwarte procedury i kryteria, podczas gdy inne mają jedynie luźną definicję procesu oceny i analizowanych czynników. Punkty podlegające ocenie mają zasadniczo duży wpływ na kształt projektów. Sposób ustalania zakresu oceny, jej struktura i sposób przeprowadzania decydują o typie i zakresie projektów przedkładanych do oceny, zasobach i kosztach zainwestowanych w przygotowanie projektu, a także stopniu gotowości projektów.

Poniższy schemat podejmowania decyzji przedstawia zaadaptowaną wersję etapów oceny projektu wdrożoną przez miasto Calgary. Warto zauważyć, że projekty PPP podlegają ocenie w całym cyklu życia, czyli od powstania projektu do jego eksploatacji.

Poniżej opisano poziomy oceny mającej na celu ustalenie, czy projekt powinien być realizowany w modelu PPP (Ryc. 3.1).

Ocena przesiewowa: ogólne porównanie charakterystyki projektu z kryteriami w celu określenia potencjalnej możliwości realizacji projektu w ramach PPP.

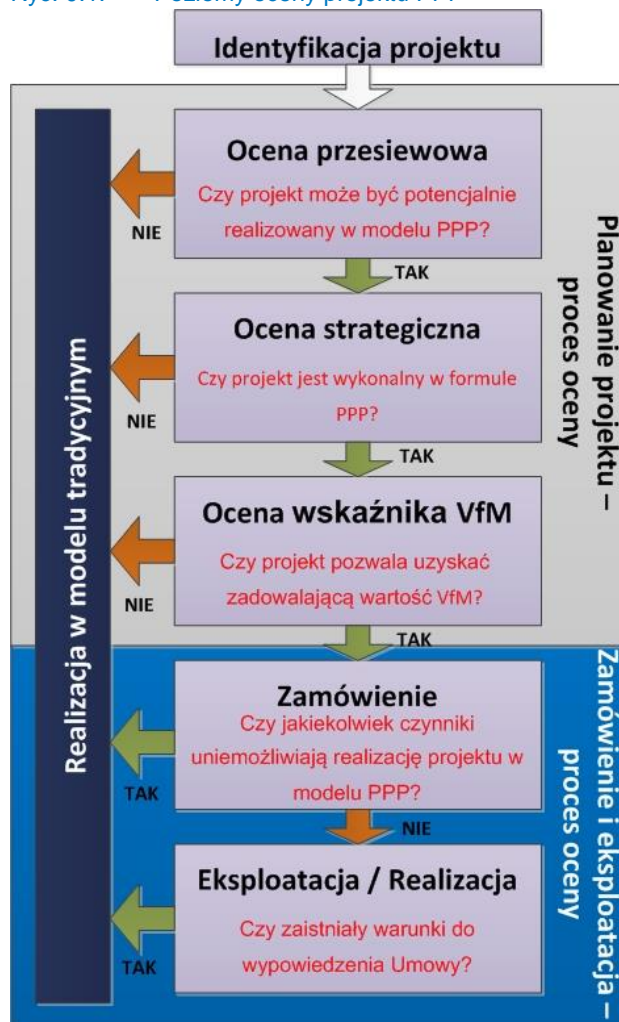
Ocena strategiczna: Bardziej szczegółowe badanie ryzyka, kosztów, rynku usługodawców oraz celów i ograniczeń w celu ustalenia na poziomie strategicznym, czy projekt powinien być realizowany w modelu PPP, które modele realizacji w ramach PPP są najbardziej odpowiednie i czy uzasadnione jest przeprowadzenie kolejnej oceny.

Ocena VfM: Dodatkowy element oceny strategicznej, który obejmuje ilościową ocenę ryzyka oraz wstępne porównanie kosztów realizacji w ramach PPP z kosztami realizacji w modelu tradycyjnym za pomocą modelu przepływów pieniężnych.

Ocena zamówienia: Ocena możliwości realizacji projektu w ramach PPP w świetle dalszego opracowywania projektu i potwierdzenie zasadności założeń. Ocena zamówienia przeprowadzana tuż przed podpisaniem umowy często nosi nazwę „Ostatecznej analizy biznesowej”.

Eksploatacja i realizacja: W Okresie Świadczenia Usług w ramach umowy monitorowane są wyniki uzyskiwane przez Partnera prywatnego. Instytucja Zamawiająca może skorzystać z prawa do wypowiedzenia umowy zgodnie z postanowieniami umowy PPP w przypadku utrzymywania się niezadowolających wyników przez dłuższe okresy w dowolnym momencie, co może oznaczać powrót do wykonywania usług przez sektor publiczny.

Ryc. 0.1: Poziomy oceny projektu PPP



Źródło: Na podstawie ram dotyczących dobrych praktyk rady miasta Calgary

Przykład 9: Podejście Grecji do oceny projektu przed rozpoczęciem procedury zamówienia

W Grecji instytucja, która zamierza utworzyć PPP, musi złożyć propozycję w Sekretariacie ds. PPP, który ocenia wykonalność projektu i możliwość jego wciągnięcia na Listę Proponowanych Partnerstw. Propozycja projektu musi zawierać następujące elementy:

- charakterystyka cech społeczno-ekonomicznych, które uzasadniają potrzebę realizacji projektu;
- szczegółowy opis projektu/usługi realizowanej w ramach PPP;
- specyfikacja warunków technicznych, prawnych, ekonomicznych i finansowych proponowanego PPP;
- wszystkie elementy finansowe, w tym proponowana struktura płatności, bieżąca wartość Opłat za Dostępność, poziom przewidywanych wkładów finansowych i innych mechanizmów wsparcia finansowego pochodzących z zasobów sektora publicznego;
- harmonogram realizacji projektu.

Oceniając propozycje, Sekretariat ds. PPP bierze pod wagę następujące czynniki:

- kryteria społeczno-ekonomiczne, w tym analiza zapotrzebowania oraz poziomu wsparcia ze strony interesariuszy, zwłaszcza w przypadku projektów, które mogą liczyć na dotacje unijne;
- jakość studiów wykonalności oraz status niezbędnych zezwoleń rządowych;
- przewidywany wpływ projektu na poprawę jakości usług dla końcowych użytkowników;
- przystępność cenowa projektu i możliwość uzyskania finansowania dla projektu;
- kwalifikacje zespołu projektowego instytucji w zakresie realizacji projektu.

3.6 Wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie

Kierując się zasadami wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w celu podjęcia decyzji o udzieleniu zamówienia, Instytucja Zamawiająca może stosować kryteria oceny jakości i aspektów technicznych złożonych ofert, kryterium zrównoważonego rozwoju, a także kryterium cenowe.

Warto zauważyć, że znowelizowane w 2015 r. prawo UE w zakresie zamówień publicznych zawiera nowe przepisy regulujące ocenę efektywności kosztowej poprzez rachunek kosztów cyklu życia (ang. Life-Cycle Costing – LCC), co jest bardzo ważne z punktu widzenia zamawiania usług FM w ramach PPP. Przepisy te zawierają ogólne wytyczne oraz definicję LCC, lecz nie podają dokładnej metody oceny, która w dużym stopniu jest w gestii krajów członkowskich. Obowiązują natomiast następujące zasady:

- kryteria muszą być powiązane z przedmiotem umowy;
- informacja o względnej wadze przypisanej każdemu z kryteriów (oraz powiązaniem kryteriom dodatkowym) musi zostać udostępniona oferentom;
- po podaniu kryteriów obowiązują one w takiej formie, w jakiej zostały podane, i nie mogą ulec zmianie w późniejszym terminie, w tym zwłaszcza po ostatecznym terminie składania ofert.

Przy zamawianiu usług FM w ramach PPP ważne jest, aby odpowiednio zadbać o ocenę technicznych i finansowych aspektów oferty na usługi FM. Oprócz efektywności kosztowej, zwykle ocenie podlegają również następujące aspekty:

- referencje i doświadczenie wykonawców usług FM;
- oświadczenie o metodzie realizacji usług i podejście do tej realizacji;
- strategia pozyskiwania zasobów i możliwości;
- systemy zarządzania jakością;

Przykład 10: Kryteria oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie zgodnie z rozporządzeniem UE

Poniżej wyszczególniono niektóre kryteria oceny ujęte w rozporządzeniu UE:

- cena lub koszt oceniane zgodnie z podejściem opartym na efektywności kosztowej;
- jakość;
- walory techniczna;
- właściwości estetyczne i funkcjonalne;
- dostępność;
- cechy społeczne;
- cechy środowiskowe;
- cechy innowacyjne;
- serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna;
- warunki dostawy, tj. termin dostawy, sposób dostawy i czas dostawy.

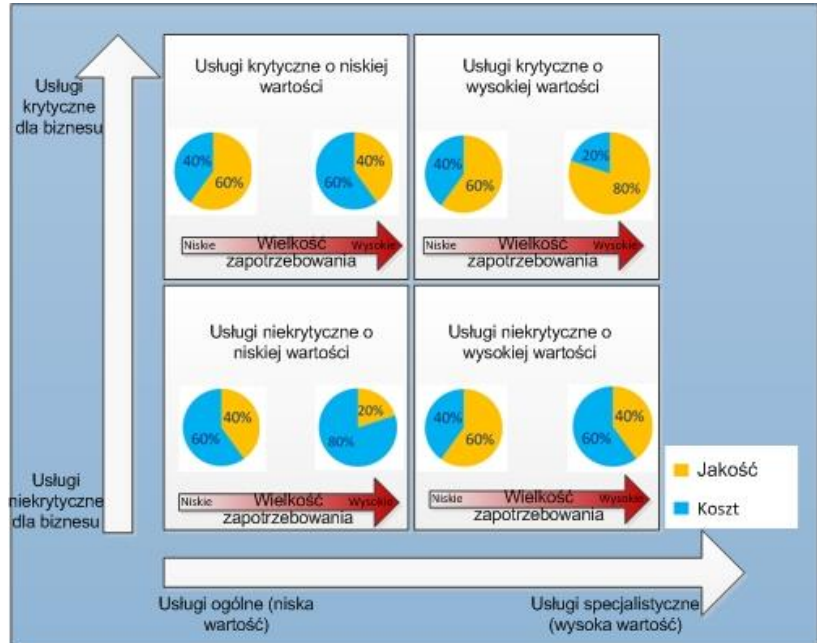
- struktura zarządcza;
- doświadczenie kluczowych członków personelu.

Waga oceny technicznej (jakościowej) i oceny finansowej ofert

Nadrzędną zasadą jest, aby zamówienie udzielono podmiotowi, który przedstawił ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, ponieważ może zapewnić najlepszy wskaźnik korzyści VfM.

Skuteczność dowolnej metody oceny jest uzależniona od jakości samej specyfikacji. Idealna Specyfikacja Wyników zawiera standardy, w oparciu o które można ocenić, czy oferowana usługa jest odpowiednia dla danego celu czy nie, a ocena jakości polega na podjęciu prostej decyzji – zgodna ze standardem/niezgodna ze standardem. Oferty spełniające to kryterium są następnie szeregowane według kryteriów finansowych. Jednak w rzeczywistości większość projektów PPP, a w szczególności

Ryc. 0.2: Ocena ofert – waga kryterium jakości i kryterium ceny



Źródło: Mott MacDonald ©

projekty obejmujące realizację usług FM, wymagają pewnej oceny jakości technicznej oferowanych usług. Niektóre z możliwych kryteriów zostały omówione w poprzednim rozdziale.

Podstawowym elementem oceny ofert jest zastosowany stosunek jakości do kosztów. Przypisana waga powinna być funkcją krytyczności/ryzyka dla działalności biznesowej i wartości zamawianych towarów/usług.

Ryc. 3.2 zawiera przydatne informacje na temat relacji pomiędzy krytycznością usługi, wielkością zapotrzebowania na usługi i złożonością/wartością usług. Można zaobserwować, że w przypadku usług krytycznych dla biznesu zwykle pojawia się tendencja do przypisywania kryterium jakości wyższej wagi. Podobnie przypisywanie wyższej wagi kryterium jakości zwykle uważa się za słuszne w przypadku usług specjalistycznych/o wysokiej wartości. Warto zauważyć, że przy ustalaniu stosunku wag przypisywanych jakości i kosztom uwzględnia się często takie dodatkowe czynniki jak: sytuacja na rynku (liczba potencjalnych dostawców i poziom ich zainteresowania realizacją usługi) oraz możliwość innowacji.

W niektórych systemach prawnych (np. Kanada i Australia) nie stosuje się ocen punktowych przy ocenie technicznej, a jedynie ocenia się, czy dana oferta spełnia kryteria techniczne czy ich nie spełnia. W trakcie procedury zamówienia oferenci przedstawiają rozwiązanie techniczne komisji ewaluacyjnej, która ocenia, czy rozwiązanie jest zgodne ze specyfikacją. Po zakończeniu etapu składania ofert technicznych, oferenci, którzy spełnili wszystkie wymogi techniczne, są zapraszani do złożenia propozycji finansowych. Zamówienie jest udzielane oferentowi, który złożył ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie. Takie podejście jest najwłaściwsze w przypadku, gdy w projekcie nie przewidziano dużych możliwości innowacji.

Przykład 11: Program Zamówień Alternatywnych dla Szkół Prowincji Alberta (ASAP)

Prowincja Alberta zorganizowała trzy edycje tak zwanego programu ASAP (ang. Alberta Schools Alternative Procurement), czyli **Programu Zamówień Alternatywnych dla Szkół Prowincji Alberta**. Model ten obejmuje projektowanie, budowanie, częściowe finansowanie i utrzymywanie grupy szkół w okresie 32 lat (2 lata na projekt i budowę; 30 lat utrzymania).

W sumie trzech różnych wykonawców zrealizowało na terenie prowincji 50 nowych szkół w ramach procesu zamówień opartego na zasadzie podejmowania decyzji: spełnia kryteria/nie spełnia kryteriów. Wszystkie trzy procesy zamówień zostały uznane za transparentne i sprawiedliwe przez niezależnego audytora ds. sprawiedliwych kryteriów.

3.7 Zdolności i możliwości sektora publicznego

Dla powodzenia każdego narodowego programu PPP niezbędne jest stworzenie korzystnego klimatu poprzez uchwalanie praw i opracowywanie wytycznych. Warto również wziąć pod uwagę, że pracownicy sektora publicznego – w ministerstwach, departamentach, agencjach rządowych i władzach lokalnych wymagają szerokiego spektrum umiejętności zarządzania i wiedzy na temat PPP, aby móc wykonywać powierzone im funkcje. Tę potrzebę należy wyraźnie podkreślić w odniesieniu do realizacji usług FM w ramach PPP, ponieważ wiedza sektora publicznego w tym zakresie jest zwykle mała ze względu na to, że outsourcing usług FM zwykle ograniczał się do outsourcingu usług budowlanych.

Zwiększanie zdolności i możliwości szeroko rozumianego sektora publicznego zwykle odbywa się poprzez wyznaczone specjalistyczne jednostki ds. PPP, które tworzy się w celu nadzorowania i wspierania wdrożenia narodowych programów PPP. W związku z tym konieczne jest, aby personel jednostki ds. PPP wykazywał odpowiednie doświadczenie w zakresie PPP i usług FM lub miał zapewnione wsparcie ze strony doświadczonych doradców zewnętrznych.

Aby tworzyć więcej PPP oraz podnieść standardy ich działania, wiele krajów przeprowadziło reformy instytucjonalne i administracyjne mające wzmocnić ich możliwości realizacji projektów PPP i zarządzania nimi. W procesie reform kluczowym czynnikiem jest tworzenie specjalistycznych biur ds. PPP.

Przykład 12: Rola jednostki ds. PPP w rozwijaniu możliwości sektora publicznego w RPA

Republika Południowej Afryki utworzyła biuro ds. PPP, które stało się centralnym punktem w zakresie koordynacji i zarządzania programem PPP. Biuro ds. PPP w RPA jest przykładem centralnej organizacji z szerokim wachlarzem zadań dotyczących PPP, w tym zadań polegających na udzielaniu porad i wykonywaniu obowiązkowych czynności. Poniżej wymieniono niektóre z kluczowych funkcji tej organizacji:

- formalna akceptacja na trzech różnych etapach przygotowania projektu w celu zapewnienia zgodności z przepisami Departamentu Skarbu;
- zaawansowane wsparcie techniczne dla departamentów w trakcie cyklu życia projektu PPP;
- pomoc departamentom w wyborze doradców transakcyjnych;
- opracowanie wytycznych i instrukcji, w tym Podręcznika PPP i standardowych postanowień umów PPP;
- szkolenia i warsztaty oparte na Podręczniku PPP i możliwościach jego wykorzystania.

W krajach, które rozpoczynają realizację programów PPP, istotne jest zapewnienie odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności w jednostkach ds. PPP, aby mogły one skutecznie realizować swoje zadania. Do działań prowadzących do zwiększania wiedzy oraz umiejętności jednostek ds. PPP należą:

- angażowanie doświadczonych doradców w celu wspierania personelu jednostki ds. PPP;
- formalne i nieformalne szkolenia;
- udział w specjalistycznych międzynarodowych forach wymiany doświadczeń;
- nawiązywanie współpracy z innymi jednostkami ds. PPP w kraju;
- współpraca z Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi.

Oprócz jednostek ds. PPP kolejnym obszarem, w którym należy wzmocnić zdolności i możliwości, jest kluczowy personel w sektorze publicznym: agencjach rządowych, ministerstwach i władzach lokalnych oraz innych podmiotach, które występują jako Instytucje Zamawiające. Poziom wiedzy i doświadczenia wymagany od takich pracowników jest uzależniony od ich funkcji i zaangażowania danej organizacji w zamówienia realizowane w modelu PPP. Przykładowo w systemach prawnych, w których zamówienia w ramach PPP są organizowane centralnie przez jedną instytucję, sukces projektu jest mniej uzależniony od zdolności i możliwości personelu szeroko rozumianego sektora publicznego.

Oprócz wzmocniania zdolności i możliwości w zakresie usług FM i PPP w jednostkach ds. PPP i innych podmiotach sektora publicznego, istotnym czynnikiem sprzyjającym PPP jest również większa świadomość możliwości realizacji usług FM w formule PPP wśród szeroko rozumianego sektora publicznego. Aby podnieść świadomość szeroko rozumianego sektora publicznego w tym zakresie, można rozważyć następujące działania:

- organizacja kampanii informacyjnych;
- organizacja seminariów i wydarzeń;
- dystrybucja materiałów informacyjnych.

Przykład 13: Jednostka ds. koncesji w Ministerstwie Robót Publicznych w Chile

Chile wykazuje dość wyjątkowe doświadczenie w zakresie prac jednostek ds. koncesji, ponieważ zatrudnia ona ponad 250 wysoko wykwalifikowanych profesjonalistów, którzy zajmują się wyłącznie koncesjami na roboty publiczne – od etapu przygotowywania projektu, poprzez etap budowy i eksploatacji aż po nadzór nad realizacją umowy.

Interesującą cechą charakterystyczną jednostek ds. koncesji jest to, że zatrudnieni w niej profesjonaliści pobierają wynagrodzenie na takim samym poziomie jak pracownicy na równorzędnych stanowiskach w sektorze prywatnym. Jest to ważne, ponieważ prawdziwe partnerstwo polega na relacjach biznesowych pomiędzy partnerami o zbliżonych możliwościach.

Jednostka ds. koncesji funkcjonuje jako pewnego rodzaju bank inwestycji publicznych, którego głównym zadaniem jest dbanie o interes publiczny, lecz również dążenie do realizacji efektywnych inwestycji na rzecz społeczeństwa w Chile. Doświadczenie pokazuje, że etap opracowywania projektu jest złożony i wymaga pogodzenia szeregu interesów oraz dyscypliny w celu uzyskania efektu na wysokim poziomie technicznym w trakcie projektowania instrumentów finansowania oraz w oczekiwaniu na negocjacje i ewentualne przyszłe renegotjacje.

3.8 Zdolności i możliwości sektora prywatnego

Włączenie usług FM do projektów PPP może wywierać istotny wpływ na sektor prywatny na nowych i rozwijających się rynkach PPP. W modelu PPP usługi, które były tradycyjnie (i czasem wyłącznie) realizowane przez sektor publiczny, muszą być często wykonywane przez sektor prywatny. Ponieważ sektor prywatny miał ograniczone możliwości świadczenia usług tego typu w przeszłości, jego zdolności i możliwości w zakresie wykonawstwa mogą być ograniczone.

Należy podkreślić, że choć możliwość utrzymania budynków użyteczności publicznej i świadczenia usług zawsze istniała, w przeszłości indywidualni Usługodawcy specjalizowali się w jednym, góra dwóch rodzajach usług (np. sprzątanie i pranie lub utrzymywanie budynków i terenów wokół budynków). Doświadczenie z dojrzałych rynków PPP pokazuje, że istnieje zapotrzebowanie na zintegrowane podejście do usług FM, w ramach którego prywatne podmioty świadczą szeroki zakres usług w sposób spójny i bezproblemowy.

Rozwijanie zdolności i możliwości sektora prywatnego w zakresie usług FM wymaga proaktywnego podejścia sektora publicznego, którego celem jest wzmocnienie dialogu i współpraca pomiędzy stronami oraz, co istotne, dążenie do zbieżności interesów. Wśród inicjatyw sektora publicznego zmierzających do rozwijania zdolności i możliwości sektora prywatnego należą:

- **zwiększanie świadomości:** poprzez kampanie informacyjne, seminaria, wydarzenia i materiały informacyjne można podnosić świadomość możliwości realizacji usług FM w ramach PPP oraz związanych z tym możliwości biznesowych dla sektora prywatnego;
- **zapewnienie informacji na temat przygotowywanych projektów:** należy z wyprzedzeniem zawiadamiać o projektach w przygotowaniu, które zostały wybrane do realizacji oraz podać szczegółowe informacje na temat zakresu usług FM ujętym w projektach;
- **umożliwienie dialogu:** nawiązanie kontaktów z instytucjami sektora prywatnego w celu wzmocnienia i podtrzymania współpracy; umożliwienie każdej ze stron przedstawiania argumentów na rzecz własnych interesów oraz prezentowanie i omawianie możliwości biznesowych;
- **usługi doradcze:** przekazywanie praktycznych wytycznych i porad funkcjonującym firmom, które świadczą usługi FM, i firmom, które pragną zwiększyć swoją obecność na rynku takich usług;
- **pomoc w nawiązywaniu kontaktów:** stworzenie forum do spotkań i kontaktów pomiędzy firmami krajowymi i międzynarodowymi.

3.9 Publiczna akceptacja dla realizacji usług FM w formule PPP jako formy świadczenia usług użyteczności publicznej

Jak wspomniano wcześniej w niniejszym opracowaniu, sprzeciw ze strony ludności zdarza się nierzadko zarówno w krajach, które dopiero wprowadzają PPP, jak i na dojrzałych rynkach PPP. Wdrażanie i realizacja projektów PPP z elementami usług FM może napotkać więcej trudności o charakterze politycznym i społecznym niż w przypadku innych projektów. Wynika to z faktu, że outsourcing usług FM postrzegany jest przez społeczeństwo jako prywatyzacja i często jest kojarzony z wprowadzeniem opłat (lub ich podwyższeniem). Rozwianie obaw społeczeństwa wymaga skutecznej komunikacji i konsultacji społecznych.

Choć opór i kontrola społeczna oraz zezwolenie na wyrażenie różnych poglądów uważane są za główne czynniki prowadzące do postępu i sukcesu w zróżnicowanych społeczeństwach demokratycznych, to ważne jest, aby debata publiczna opierała się na rzetelnych informacjach, a błędne wyobrażenia zostały zastąpione faktami.

Zwiększanie świadomości społeczeństwa może być ważnym elementem zdobywania poparcia społecznego dla realizacji usług publicznych w ramach PPP. Zaleca się rozważenie następujących działań:

- **podnoszenie świadomości społeczeństwa:** poprzez kampanie informacyjne, seminaria, wydarzenia i materiały informacyjne należy upowszechniać informacje na temat możliwości realizacji usług FM w ramach PPP oraz zalet i wad takiego rozwiązania;
- **konsultacje społeczne na wczesnym etapie:** Zapewnienie społeczeństwu możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji może pomóc zyskać szerokie poparcie społeczne dla ostatecznego planu i zmniejszyć opór społeczny na etapie realizacji projektu. Umożliwienie społeczeństwu wywarcia wpływu na decyzje zwykle prowadzi do wygaszenia sprzeciwu. Późne lub nieefektywne uczestnictwo społeczeństwa daje zaczątek oporowi. Na wczesnych etapach projektu (ustalenie struktury i projektowanie tzn. ustalenie zakresu projektu i tworzenie Specyfikacji Wyników) możliwe jest wprowadzenie zmian, które wyeliminują obawy społeczeństwa. Zmiany na późnych etapach projektu są zwykle bardziej kosztowne i trudne do wprowadzenia;
- **publikacja analiz biznesowych dotyczących projektu:** poddanie analiz biznesowych pod ocenę publiczną to krok, który świadczy o zaangażowaniu rządu w zapewnienie przejrzystości i odpowiedzialności, a także oferuje społeczeństwu możliwość wyrobienia sobie własnej opinii na podstawie informacji na temat względnych kosztów i korzyści płynących z realizacji danego projektu.

Przykład 14: Brytyjska ustawa o swobodnym dostępie do informacji i ujawnianie informacji o projektach

Publiczne ujawnienie informacji na temat PPP promuje prawa konsumentów, pomaga egzekwować zobowiązania i ogranicza bodźce do korupcji i specjalnego traktowania określonych podmiotów prywatnych. Szereg krajów zdecydowało się na podanie umów na realizację usług publicznych do wiadomości publicznej. W niektórych przypadkach wynika to z innych dobrych praktyk i aktów prawnych regulujących dostęp do informacji.

W Wielkiej Brytanii ustawa o swobodnym dostępie do informacji umożliwia ludności poznanie treści umów PFI i innych umów PPP, w tym postanowień o warunkach płatności, mechanizmach motywacyjnych, standardach wykonania, rozstrzyganiu sporów i innych procedurach. Można także uzyskać informacje na temat ocen oraz raportów zgodności związanych z projektami realizowanymi w ramach PFI.

Kolejnym obszarem, który był i jest poważną przyczyną sprzeciwu publicznego dotyczącego powierzenia usług FM sektorowi prywatnemu, jest przeniesienie pracowników z sektora publicznego do sektora prywatnego. Obawy te w pewnym stopniu udało się rozwiązać w krajach członkowskich UE poprzez wdrożenie dyrektywy dotyczącej przejścia zakładu pracy. Dyrektywa ta stanowi, że umowa o pracę każdego pracownika zostaje automatycznie przeniesiona na warunkach obowiązujących przed przejściem. Oznacza to, że jeżeli następuje zmiana pracodawcy, nowy pracodawca nie może zmieniać warunków pracy na gorsze, chyba że spełnione zostaną określone kryteria umożliwiające odejście od tej zasady (tzn. zmiana musi być uzasadniona poważnymi względami ekonomicznymi, technicznymi lub organizacyjnymi).

Choć dyrektywa o przejściu zakładu pracy chroni warunki zatrudnienia, przejście pracowników z sektora publicznego do prywatnego jest często postrzegane jako skutkujące stopniowym ograniczaniem praw i świadczeń, w tym zwłaszcza praw emerytalnych. Z tego względu nierzadko zdarza się, że personel sektora publicznego jest niechętny przejściu do sektora prywatnego.

Przykład 15: Brytyjski model utrzymania zatrudnienia

Zastosowanie dyrektywy o przejściu zakładu pracy (w Wielkiej Brytanii zwanej dyrektywą o ochronie praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa (ang. Transfer of Undertakings – Protection of Employment – TUPE)) do programów PFI/PPP realizowanych przez NHS, a szczególnie w przypadku przenoszenia „miękkich” usług FM do sektora prywatnego, napotkało na opór ze strony personelu sektora publicznego i wywołało znaczny niepokój społeczny. Pojawiły się obawy, że takie przejście doprowadzi do podziału personelu na dwie kategorie, przy czym personel sektora prywatnego będzie pracował wspólnie z personelem sektora publicznego, lecz warunki zatrudnienia tego ostatniego będą mniej korzystne. Obawiano się, że pracownicy przeniesieni do sektora prywatnego stracą świadczenie w postaci planu emerytalnego NHS którego odtworzenie w warunkach pracodawcy prywatnego byłoby trudne.

Skłoniło to rząd brytyjski do stworzenia nowego modelu zatrudniania dla personelu pomocniczego (nieklinicznego). Nosi nazwę „model utrzymania zatrudnienia” (ang. Retention of Employment – RoE). Zgodnie z nadrzędną zasadą modelu RoE pracownicy pozostają zatrudnieni przez NHS i są długoterminowo oddelegowani do pracy w sektorze prywatnym, a więc podlegają pracodawcy prywatnemu. W takim układzie zachowują dotychczasowe warunki zatrudnienia.

4 FM z wykorzystaniem formuły PPP – wyzwania związane z realizacją

Wdrażanie środków przejściowych i reform, o których mowa w poprzedniej sekcji, może stanowić kluczowy krok do przodu w kierunku rozwoju klimatu wspomagającego wdrażanie usług FM z wykorzystaniem formuły PPP. Jednakże realizacja usług FM w projektach PPP niesie ze sobą również wyzwania techniczne, finansowe i komercyjne, do których należy podejść w zróżnicowany sposób. W niniejszej sekcji przedstawiono podsumowanie niektórych spośród tych wyzwań oraz wskazano ogólne sugestie w odniesieniu do kluczowych obszarów wymagających przeanalizowania. Niniejsza sekcja zawiera omówienie następujących tematów:

- **Ocena wskaźnika korzyści VfM:** Odpowiednie zastosowanie zasad oceny wskaźnika korzyści w celu dokonania oceny zasadności włączenia usług FM do projektów PPP oraz opracowanie mocnych uzasadnień biznesowych dla takich rozwiązań;
- **Standardy techniczne:** Opracowanie specyfikacji technicznych i standardów realizacji usług FM, dostosowanych do lokalnych potrzeb, lokalnych przepisów i standardów usług, z jednoczesnym określeniem, w oparciu o najlepsze praktyki, sposobów alokacji ryzyka technicznego oraz wskazania zakresów odpowiedzialności i płaszczyzn współdziałania pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi;
- **Mechanizm Płatności:** Przygotowanie Mechanizmu Płatności, zapewniającego uzasadniony i motywujący model obliczania opłat z tytułu realizacji usług dla Partnera prywatnego;
- **Testowanie wartości:** Ustalenie standardowych strategii w celu efektywnego wdrażania środków testowania wartości, pozwalających na wprowadzenie odpowiednich korekt w odniesieniu do dostawy usług i wyceny umowy, tym samym zapewniając odpowiedni wskaźnik korzyści w perspektywie długoterminowej;
- **Zarządzanie umową:** Opracowanie odpowiednich zapisów umownych i dalsze wdrażanie solidnych strategii zarządzania ułatwiających współpracę z partnerami PPP z sektora prywatnego w zakresie przestrzegania zasad ciągłego podnoszenia jakości i zarządzania zmianą, umożliwiając osiągnięcie korzyści przez obie strony.

4.1 Ocena wskaźnika korzyści VfM

Celem oceny VfM jest określenie najbardziej efektywnego modelu zamówienia z uwzględnieniem wyceny ryzyka dla danego projektu w okresie eksploatacji. Ocena ta pozwala uzasadnić zastosowanie modelu PPP poprzez porównanie go z projektem realizowanym w ramach tradycyjnych zamówień finansowanych ze środków publicznych, oraz umożliwia uzyskanie formalnej akceptacji ze strony państwa. Ocena VfM jest wykorzystywana na poparcie strategicznej decyzji dotyczącej postępowania zgodnie z konkretnym modelem udzielania zamówień. Ponadto w kilku krajach przeprowadzana jest weryfikacja, czy szacowany poziom VfM został rzeczywiście osiągnięty lub przekroczony przez zwycięzcę przetargu, a jeżeli tak się nie dzieje, kontrakt nie zostaje przyznany.

Projekt PPP posiada wartość VfM, jeżeli przynosi społeczeństwu dodatni zysk netto wyższy od poziomu, jaki mógłby zostać osiągnięty z wykorzystaniem alternatywnej ścieżki zamówień. W niektórych krajach, takich jak Wielka Brytania, gdzie programy PPP prowadzone są na szeroką skalę, uznaje się, że projekt PPP osiąga wskaźnik korzyści, jeżeli kosztuje mniej niż najlepszy realistyczny projekt alternatywny realizowany przez sektor publiczny (często jest to hipotetyczna wersja projektu), którego efektem byłyby takie same (lub bardzo zbliżone) usługi.

Ocena wskaźnika korzyści odgrywa istotną rolę w większości programów PPP. Jednakże nawet w krajach o długiej tradycji programów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, podejście do oceny VfM i jej zastosowania ewoluuje i często jest przedmiotem kontrowersji i dyskusji. W poszczególnych krajach próbowano opracować, z ograniczonym powodzeniem, systematyczne i całkowicie obiektywne podejście do wskaźnika korzyści.

Większość krajów rozpoczynających wdrażanie programów PPP próbuje wyciągać wnioski na podstawie doświadczenia tych krajów, które mają już relatywnie dobrze opracowane podejścia i narzędzia oceny wskaźnika korzyści. Niemniej jednak, nawet w przypadku przyjęcia ustalonego modelu oceny VfM, kilka problemów pozostaje nierozwiązanych. Wyzwania dotyczące jakościowej analizy VfM w zakresie usług FM w formule PPP można dostrzec w dwóch podstawowych obszarach założeń:

Założenia dotyczące kosztów i przychodów

Są to założenia dokonane w odniesieniu do kosztów projektu w ramach zamówień tradycyjnych i zamówień w formule PPP. Trudność dotyczy ustalenia zakresu, w jakim można przyjąć, że projekt PPP osiągnie niższe koszty dzięki efektywności sektora prywatnego lub innowacjom. W krajach o dłuższej historii PPP, założenia te są formułowane w oparciu o rzeczywiste dane kosztowe dotyczące zrealizowanych projektów, które są następnie skorygowane w celu uwzględnienia szczególnych okoliczności danego projektu.

Z drugiej strony, trudność dotycząca ustalania założeń co do kosztów i przychodów jest większa w przypadku krajów o mniejszym doświadczeniu w zakresie PPP, ponieważ dane kosztowe dotyczące projektów historycznych mogą być niewystarczające. Ten deficyt danych kosztowych odnośnie do projektów PPP jest jeszcze bardziej dotkliwy w przypadku kosztów dotyczących usług FM. Aby pokonać tę trudność, można rozważyć wykorzystanie analizy porównawczej dotyczącej kosztów projektów z innych krajów o podobnej charakterystyce ekonomicznej, znajdujących się w tym samym obszarze geograficznym (skorygowane o odpowiedni współczynnik lokalizacji, aktualny wskaźnik kosztów zatrudnienia, wskaźnik kosztów materiałów, poziomy usług itp.).

Innym źródłem informacji w odniesieniu do usług FM są istniejące kontrakty dotyczące outsourcingu usług. Stawki usług z kontraktów outsourcingowych mogą dostarczyć cennych wskazówek odnośnie do aktualnego stanu rynku i dodatkowo mogą być pomocne w ekstrapolacji danych kosztowych z projektów PPP realizowanych w innych krajach.

Założenia dotyczące kwantyfikacji ryzyka

Ilościowa analiza VfM zwykle uwzględnia alokację ryzyka, ponieważ stanowi ona istotną różnicę pomiędzy modelem PPP a tradycyjnymi modelami zamówień publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, opisywane podejście polega na ponownym ujęciu w analizie kosztów wszelkiego istotnego ryzyka, które zostanie

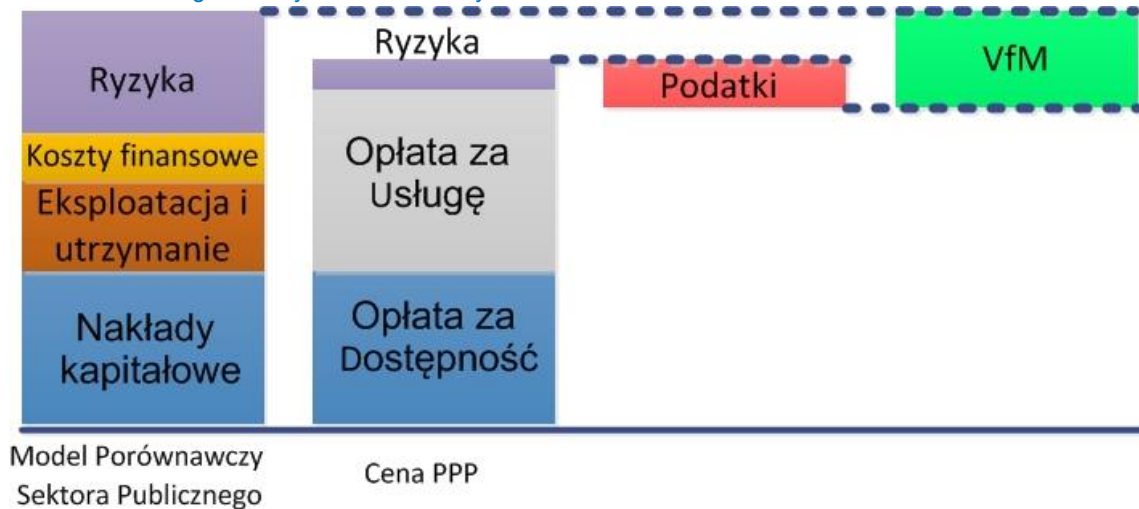
Przykład 16: Model Porównawczy Sektora Publicznego (ang. Public Sector Comparator Approach – PSC)

Koncepcja PSC została wprowadzona najpierw w Wielkiej Brytanii, po czym została przyjęta przez inne kraje. Jednakże metoda ta nie zawsze przynosiła spodziewane rezultaty i początkowo była trudna do zastosowania. Podstawową zasadą tej metody jest porównanie proponowanego projektu PPP, w kategoriach finansowych, do kosztów zamówienia publicznego w odniesieniu do tego samego projektu.

Generalnie przyjmuje się, że opcja PPP będzie bardziej racjonalna pod względem kosztów inwestycji, eksploatacji i utrzymania niż wariant PSC. W związku z tym kluczową kwestią jest zazwyczaj to, czy większa efektywność projektu PPP przeważa nad czynnikami, które mogą sprawić, że formuła PPP okaże się bardziej kosztowna. Czynniki te obejmują przede wszystkim koszty transakcji i nadzorowania umowy (tj. dodatkowe koszty przetargów, kontraktowania i monitorowania w przypadku projektu PPP) oraz koszty finansowania (tj. ewentualne koszty dodatkowe wynikające z finansowania pozyskanego z sektora prywatnego, zwłaszcza w formie finansowania kapitałowego). Ocena z wykorzystaniem modelu PSC uwzględnia również potencjał pozafinansowych korzyści PPP, takich jak przyspieszona dostawa projektów o podwyższonej jakości.

przeniesione w ramach modelu PPP. Jednak stwarza to metodologiczne wyzwania, ponieważ kwantyfikacja kosztów ryzyka jest bardzo subiektywna, a często to właśnie koszty ryzyka stanowią główny element tworzący dodatnią wartość VfM. Typowy wynik obliczeń wskaźnika korzyści zaprezentowano na rysunku poniżej.

Ryc. 0.1: Metodologia analizy wskaźnika korzyści



Źródło: EBOR

W wielu krajach o dużym doświadczeniu w zakresie projektów PPP opracowano standardowe wytyczne oraz reguły mające na celu zapewnienie formalnych ram kwantyfikacji ryzyka w ramach PPP. Opierają się one przede wszystkim na kosztach historycznych projektów i analizie rentowności, oraz w pewnym zakresie na metodzie prób i błędów. Przez wiele lat podejmowano próby opracowania naukowej metody analizy pozwalającej oszacować koszty/zyski przeniesienia ryzyka w ramach formuły PPP, jednakże próby te nie przyniosły oczekiwanych efektów.

Na rynkach wprowadzających model PPP, wykazujących niewielkie doświadczenie w zakresie projektów PPP, najczęściej realizowanym podejściem jest przyjęcie i dostosowanie wytycznych oraz reguł opracowanych w krajach o większym doświadczeniu.

Nowatorskim podejściem przyjmowanym przez niektóre kraje było opracowanie znormalizowanych modeli analizy VfM projektów PPP dla konkretnych sektorów (tj. standardowe założenia). Po opracowaniu projektu danego typu w ramach projektu „testowego”, założenia były wykorzystywane w kilku podobnych projektach, z wprowadzeniem dalszych udoskonaleń.

W każdym przypadku można wyraźnie zauważyć, że baza danych zawierająca dane statystyczne w oparciu o istniejące usługi FM świadczone z wykorzystaniem formuły PPP, obejmująca dane na temat kosztów usług, efektywności sektora prywatnego i wartości ryzyka w kategoriach prawdopodobieństwa i wpływu mogłaby stanowić pomoc dla krajów wchodzących. Taka baza danych powinna również zawierać dane dotyczące usług FM świadczonych w ramach tradycyjnych projektów, co pozwoliłoby na dokonanie porównania. Informacje tego typu będą niezwykle pomocne w ocenie włączenia określonych usług FM w zakres projektu PPP.

Przykład 17: Indyjskie podejście do analizy VfM z wykorzystaniem „przypadku testowego”

W niektórych sytuacjach analiza wskaźnika korzyści może nie być wymagana w przypadku większej liczby podobnych projektów. Zamiast tego można ją zastosować do „przypadku testowego” odnoszącego się do pierwszego projektu danego typu. Przykładowo, Agencja ds. Rozwoju Dróg Stanu Madhya Pradesh w Indiach przeprowadziła analizę VfM, rozważając nowe modele budowy dróg w formule PPP z uwzględnieniem Opłat za Dostępność. Wnioski z analizy zostały następnie sprawdzone ex-post, poprzez porównanie efektywności nowych projektów PPP z innymi projektami drogowymi.

4.2 Opracowanie Specyfikacji Wyników dla usług FM

Cechą wyróżniającą projekty PPP jest zdefiniowanie wymagań raczej w kategoriach wyników niż danych wejściowych. Konwencjonalny model zamówień tradycyjnie koncentrował się na danych wejściowych (np. liczba sprzątarek na oddział szpitalny, liczba zamawianych urządzeń rentgenowskich itp.). Z drugiej strony, w ramach modelu PPP zdefiniowano wyraźny zestaw wymagań odnośnie do wyników i standardów jakościowych usług, bez opisywania konkretnego wkładu niezbędnego do uzyskania takich wyników (wymagania dotyczące czystości na oddziale czy liczba pacjentów poddawanych dziennie badaniom radiologicznym). Upraszczając, Specyfikacja Wyników stanowi zestaw Kluczowych Wskaźników Efektywności (KPI) oraz standardów wykonania. Departament Skarbu i Finansów Stanu Victoria w Australii przeprowadził badanie na temat struktury wydajności i charakterystyki dobrego wskaźnika KPI. Wnioski z przeprowadzonego badania można podsumować następująco:

- KPI powinny koncentrować się na tym, co istotne;
- KPI powinny dotyczyć wyników, a nie metod;
- KPI powinny być osiągalne;
- standardy wykonania powinny być możliwe do zmierzenia;
- liczba KPI powinna być możliwa do kontrolowania; oraz
- KPI powinny być jasne i proste w interpretacji.

Przykładowo, w odniesieniu do usług sprzątnięcia, zamiast określać metodę lub częstość sprzątnięcia (specyfikacja wkładu), określa się wynik usługi. Typowy wymóg Specyfikacji Wyników mógłby brzmieć następująco: „Podłoga na całej powierzchni będzie wolna od zabrudzeń i plam, czysta i sucha. Podłogi muszą być bezpieczne i nie mogą być śliskie”. Ryzyko opracowania odpowiednich rozwiązań umożliwiających spełnienie wymagań Specyfikacji Wyników zostaje w związku z tym przekazane do sektora prywatnego.

Istotnymi kwestiami w zakresie opracowania Specyfikacji Wyników jest poziom usług (standard wykonania) oraz częstotliwość lub czas, w jakim KPI będzie sprawdzany. Uproszczonym, ale dobrze ilustrującym przykładem jest wymóg dotyczący usuwania liści z chodników i dróg, np. „Wszystkie chodniki i drogi będą wolne od liści”. Można argumentować, że niezależnie od starań personelu sprzątnięcego jest mało prawdopodobne, aby każdy pojedynczy liść został usunięty. Przykładowo, w środowisku szkolnym lub szpitalnym względna korzyść usunięcia każdego pojedynczego liścia byłaby również niewielka w odniesieniu do wysiłku wymaganego do osiągnięcia tego bardzo wysokiego standardu wykonania. Bardziej rozsądny i możliwy do osiągnięcia wymóg dotyczący wykonania usługi mógłby w związku z tym brzmieć następująco: „Wszystkie chodniki i drogi będą w należytym zakresie wolne od liści”. Chociaż dostawca usług sprzątnięcych może usuwać liście z chodników i dróg codziennie, prawdopodobne jest, że liście będą spadać z drzew w ciągu dnia i w związku z tym Usługodawca nie osiągnie KPI przez większą część dnia, o ile nie zostanie wskazane, że wymóg będzie sprawdzany w określonym czasie, tj. „Wszystkie chodniki i drogi będą w należytym zakresie wolne od liści we wszystkie dni powszednie o godzinie 8:00”. Ten ostatni przykład wskazuje również, że specyfikacja powinna ograniczać się do rzeczywiście wymaganych usług, ponieważ niektóre obiekty, np. szkoły, są zamknięte przez weekend.

W wielu przypadkach z różnych powodów, np. w związku z konkretnymi wymaganiami dotyczącymi eksploatacji i wspólną płaszczyzną działania poszczególnych stron, Specyfikacje Wyników mogą być bardziej zorientowane na wkład. Jednakże efektem wprowadzenia specyfikacji zorientowanej na wkład jest zachowanie ryzyka przez Instytucję Zamawiającą i w związku z tym należy unikać takiego rozwiązania, o ile jest to możliwe. Ponadto, specyfikacje dotyczące wkładu mogą narzucać wymagania ograniczające możliwości opracowania przez sektor prywatny zasobooszczędnych i innowacyjnych metod osiągnięcia wymaganych efektów.

Specyfikacja Wyników stanowi główny mechanizm Instytucji Zamawiającej, definiujący jej wymagania. Zespół projektowy Instytucji Zamawiającej musi wykazywać pewien zakres umiejętności i wiedzy w takich kwestiach jak strategiczna polityka i planowanie, kwestie operacyjne odnoszące się do danego obiektu,

projektu, budowy i utrzymania, kwestie prawne, np. w zakresie gruntów, zamówień i umów, jak również kwestie finansowe formuły PPP, takie jak modelowanie i monitorowanie wykonania. Sporym wyzwaniem jest określenie wszystkich wymagań Specyfikacji Wyników w sposób przejrzysty tak, aby mogła ona stanowić podstawę monitorowania wykonania w odniesieniu do standardów obiektu i usług oraz skutkowało Obniżeniem Płatności w przypadku niespełnienia określonych wymogów przez Usługodawcę.

Sposób przygotowania Specyfikacji Wyników i powiązania jej z Mechanizmem Płatności może mieć istotny wpływ na osiągnięcie wymaganych celów projektu, efektywność przeniesienia ryzyka pomiędzy stronami, akceptowalny poziom kosztów projektu, wskaźnik VfM oraz bankowalność. W związku z tym ważne jest, aby na opracowanie tych specyfikacji przeznaczyć odpowiednią ilość zasobów i czasu. W przypadku Instytucji Zamawiających, które nie mają dużego doświadczenia w zakresie projektów PPP lub opracowania Specyfikacji Wyników, cenną pomocą i wsparciem mogą służyć specjalistyczni doradcy, którzy pomogą w opracowaniu dostosowanych do potrzeb rozwiązań spełniających konkretne potrzeby danego podmiotu.

Standaryzacja specyfikacji w zakresie usług FM

W pierwszych latach funkcjonowania formuły PPP specyfikacje dotyczące usług FM były w większości przypadków opracowywane dla konkretnych klientów, dla każdego projektu oddzielnie. Jednakże w ostatnich latach wskazano najlepsze praktyki i połączono je ze sobą w celu opracowania standardowych form specyfikacji dla poszczególnych sektorów, włącznie z sektorem ochrony zdrowia, edukacji, porządku publicznego itp. Korzyści ze stosowania standardowych specyfikacji w zakresie utrzymania budynków użyteczności publicznej obejmują m.in.:

- ograniczone ramy czasowe zamówień;
- rozpowszechnianie najlepszych praktyk;
- zarządzanie jakością i ciągłe udoskonalanie;
- standardowe podejście do alokacji ryzyka;
- ułatwienie analizy porównawczej podobnych kosztów w różnych projektach;
- zwiększenie konkurencyjności rynkowej i umożliwienie udziału podmiotów międzynarodowych;
- ograniczenie kosztów przetargowych dla sektora prywatnego;
- większa bankowalność projektu; oraz
- ograniczenie kosztów doradztwa.

Władze państwowe uruchamiające nowe programy PPP często przyjmują standardowe specyfikacje opracowane w innych krajach, prowadzących rozbudowane programy PPP dla określonego sektora. Chociaż to podejście niesie ze sobą ogromne korzyści, należy również wskazać, że kluczową kwestią jest również konieczność dostosowania Specyfikacji Wyników do lokalnych praktyk i poziomów usług, możliwości i potencjału sektora prywatnego, umowy PPP oraz Mechanizmu Płatności.

W tabeli poniżej przedstawiono podsumowanie dostępności znormalizowanych Specyfikacji Wyników na kilku najbardziej zaawansowanych rynkach PPP w poszczególnych sektorach.

Tabela 0.1: Standaryzacja Specyfikacji Wyników w poszczególnych krajach

Sektor	Australia	Kanada	Francja	Holandia	Wielka Brytania
Edukacja	✓	✓	✓	✓	✓
Ochrona zdrowia	✓	✓	✓		✓
Sądownictwo			✓		✓
Więziennictwo			✓	✓	✓
Pomieszczenia biurowe			✓		✓

Ważne jest, aby nie traktować PPP jako rozwiązania stanowiącego „złoty standard”. Poziom jakości i wydajności należy ustalić w drodze analizy długoterminowych implikacji w zakresie akceptowalnego poziomu kosztów oraz, co jest istotne, powiązanego kontekstu społecznego. Jak wskazuje doświadczenie, wiele krajów chce dokonać istotnych fundamentalnych zmian w jakości usług świadczonych z wykorzystaniem formuły PPP, co jest dość zrozumiałe. Chociaż takie podejście doprowadziło do wielu udanych projektów, w innych przypadkach przyniosło nieodwracalne konsekwencje w kategoriach akceptowalnego poziomu kosztów i sprawiedliwości społecznej.

Warto również podkreślić, że sektor prywatny mógłby także dostarczyć istotnych spostrzeżeń i w istotny sposób przyczynić się do opracowania standardowych Specyfikacji Wyników. W związku z tym zaleca się uwzględnienie zaangażowania sektora prywatnego, tak aby jego przedstawiciele mogli przedstawić swoje komentarze i przyczynić się do opracowania specyfikacji przed ich zastosowaniem w zamówieniach.

Standardy branżowe oraz akredytacje w zakresie FM

W krajach o bogatej historii w zakresie outsourcingu usług FM i o rozwiniętych rynkach PPP Specyfikacje Wyników często są przygotowywane w oparciu o uznane normy branżowe. Takie normy obejmują kodeksy postępowania i uznane wytyczne, wskaźniki efektywności, protokoły i metodologie w konkretnych obszarach technicznych. Przykładowo, brytyjski Narodowy Instytut Doskonałości Klinicznej (NICE) przygotowuje wytyczne i rady dla pracowników ochrony zdrowia, publicznej służby zdrowia i opieki społecznej. Podobnie Departament Edukacji przygotowuje wytyczne dotyczące żywienia dzieci w szkołach, weryfikacji personelu pracującego z dziećmi itp.

Wyżej wspomniane wytyczne i praktyki branżowe są niezwykle cenne w określaniu standardów wykonania, jakich muszą przestrzegać dostawcy usług FM. Co ważne, wyjaśniają wiele niejasności dotyczących definicji zadawającego wykonania usług.

Akredytacje wydawane przez uznane niezależne organy branżowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna lub specjalistyczne branżowe organizacje akredytacyjne, również stanowią metodę określenia, bezpośrednio lub pośrednio, standardów wykonania, których przestrzeganie jest wymagane, jak również pozwalają określić wskaźniki KPI, które są proste w monitorowaniu i egzekwowaniu.

Przykład 18: Opracowanie standardowych Specyfikacji Wyników dla tureckiego programu centrum opieki zdrowotnej (Health Campus) realizowanego w formule PPP

W odniesieniu do większości usług FM objętych tureckim programem centrum opieki zdrowotnej w formule PPP przystosowano standardowe brytyjskie specyfikacje odnoszące się do NHS.

W wielu obszarach specyfikacje te zmodyfikowano w celu odzwierciedlenia specyficznych okoliczności i wymagań lokalnych.

Natomiast w tych przypadkach, gdy nie istniały gotowe specyfikacje NHS (np. w odniesieniu do usług rehabilitacyjnych i laboratoryjnych), tureckie Ministerstwo Zdrowia wykorzystało jako podstawę istniejące tureckie specyfikacje, tradycyjnie wykorzystywane w zamówieniach usług tego typu. Ten dalszy rozwój ilustruje ewolucję brytyjskiego modelu FM dla dodatkowych i bardziej złożonych usług, które są zazwyczaj kontraktowane w ramach sektora prywatnego.

4.3 Wspólne płaszczyzny odpowiedzialności sektora publicznego/prywatnego

Dostawa usługi często obejmuje nie tylko obszar fizyczny, na którym dana usługa będzie świadczona (np. sprzątnięcie budynku), ale może również obejmować wielopoziomowe i złożone płaszczyzny współdziałania poszczególnych stron. Przykładowo, w przypadku projektu PPP dotyczącego ochrony zdrowia, w którym usługi diagnostyczne i laboratoryjne są świadczone przez sektor prywatny, natomiast usługi kliniczne są świadczone przez podmiot publiczny, występują istotne złożoności dotyczące wspólnej płaszczyzny działań, np.:

- w jaki sposób pacjenci są kierowani na usługi diagnostyczne oraz jak przekazywane są informacje na temat sposobu leczenia, określonych potrzeby pacjentów, trybu badania itp.;
- kto jest odpowiedzialny za kontaktowanie się z pacjentem odnośnie do skierowania/wyznaczonej wizyty;
- kto jest odpowiedzialny za pobranie/przekazanie próbek i kto jest odpowiedzialny w przypadku ich zagubienia; oraz
- w jaki sposób przekazywane są wyniki diagnostyczne i laboratoryjne.

Kluczową kwestią, która wymaga uważnego przeanalizowania, jest ograniczenie współzależności pomiędzy przepływami pracy poszczególnych stron oraz maksymalizacja ciągłości odpowiedzialności za usługi. Przykładem jest ciągłość usług diagnostyki obrazowej w szpitalu, w którym pacjenci szpitalni są kierowani na prześwietlenie lub tomografię komputerową. Jeżeli zakres świadczenia usług przez sektor prywatny obejmuje usługi portierskie, do obowiązków Partnera prywatnego może należeć odbieranie pacjentów z oddziałów o odpowiedniej godzinie, tak aby mogli poddać się badaniu obrazowemu w wyznaczonym terminie. Natomiast jeżeli strona publiczna zachowała usługi portierskie, w przypadku opóźnienia w przetransportowaniu pacjenta Partner Prywatny nie może ponosić odpowiedzialności z tytułu braku wykonania usługi diagnostyki obrazowej w określonych ramach czasowych. W związku z tym kluczowe jest zrozumienie, zdefiniowanie i przeanalizowanie ryzyka związanego z takimi współzależnościami i wielopoziomowymi płaszczyznami współpracy.

Często w umowach PPP przed rozpoczęciem realizacji projektu opracowuje się umowy wspólnej płaszczyzny usług (umowy „interface”), określające obszary krzyżowania się działań i definiujące stronę przejmującą odpowiedzialność za konkretne zadania. Typowe kwestie poruszane w umowach wspólnej płaszczyzny usług obejmują między innymi:

- określenie stron odpowiedzialnych za konkretne zadanie (zwykle przedstawiane w formie macierzy odpowiedzialności);
- odpowiedzialność powodująca Obniżenie Płatności (kto/kiedy ponosi odpowiedzialność w formie Obniżenia Płatności);
- zobowiązania do rekompensaty lub przejęcia odpowiedzialności między stronami; oraz
- ograniczenie odpowiedzialności każdej ze stron.

W przypadku modelu wielopodmiotowego, tj. obejmującego sektor publiczny i kilka spółek sektora prywatnego, opracowanie takich umów jest kwestią zasadniczą, ponieważ zostaną one wprowadzone do systemu zarządzania wynikami (patrz sekcja 4.6 Zarządzanie Umową). Warto podkreślić, że ponieważ do opracowania umowy współpracy niezbędny jest projekt obiektu, oświadczenia dotyczące metody świadczenia usług, plany jakościowe i pozostałe dokumenty, zazwyczaj umowy tego typu są finalizowane jako jedne z ostatnich dokumentów przed Zamknięciem Finansowym projektu PPP.

4.4 Model Mechanizmu Płatności

Mechanizm Płatności oraz wykazkryteriów wykonania, które Partner Prywatny zobowiązuje się osiągnąć w Okresie Obowiązywania Umowy, regulują płatność na rzecz partnera z sektora prywatnego. Partner Prywatny zgadza się podjąć ryzyko braku spełnienia tych kryteriów w zakresie usług FM i poniesienia związanej z tym kary (tzn. otrzymanie obniżonej płatności), ponieważ wszelkie działania w zakresie zapobiegania zaniechanom leżą w jego gestii. Mechanizm Płatności ma motywować Partner Prywatny do dostarczania usług zgodnie z wymaganymi standardami. Korekta płatności dokonywana jest na podstawie dostępności oraz jakości i wolumenu świadczonych usług:

- dostępność obszarów (tj. obszary są utrzymywane w stanie bezpiecznym i dostępnym w określonych warunkach środowiskowych, takich jak odpowiedni zakres temperatur, odpowiednie oświetlenie itp.); oraz
- jakość i ilość (wolumen) świadczonych usług (tj. podniesienie słuchawki w ciągu 30 sekund, utrzymanie pomieszczeń w czystości zgodnie ze Specyfikacjami Wyników itp.).

Mechanizm Płatności zobowiązuje Instytucję Zamawiającą do wypłaty na rzecz Partner Prywatny określonej kwoty pieniężnej („Opłaty Zbiorczej”) za usługi na wymaganym poziomie, z możliwością zmiany tej kwoty w celu uwzględnienia standardu wykonania usługi oraz ryzyka dostępności obszaru, które ponosi Partner Prywatny. Płatność z tytułu świadczenia usług FM zazwyczaj jest definiowana jako „Opłata za Usługi”.

Opłata za Usługi zwykle składa się z dwóch podstawowych elementów:

- płatności stałe, które odnoszą się do „**usług nieilościowych**” (tj. usług FM, które nie są wrażliwe na zmiany zapotrzebowania, tak jak usługi „twarde” i niektóre usługi „miękkie” w zakresie usług FM, np. usługi sprzątnięcia na oddziałach szpitalnych); oraz
- płatności zmienne, których podstawą są uzgodnione koszty jednostkowe „**usług ilościowych**” i wolumen wykorzystania tych usług (usługi świadczone na żądanie, np. liczba sterylizowanych i odkazanych urządzeń medycznych).

Ryc. 0.2: Typowa struktura płatności w projektach PPP w sektorze ochrony zdrowia



Źródło: Mott MacDonald ©

Ryzyko wolumenu wykorzystania / zapotrzebowania na usługi

- W przypadku „usług nieilościowych” w ramach PPP, sektor publiczny bierze na siebie pełne ryzyko wolumenu wykorzystania. W związku z tym, niezależnie od tego, czy istnieje zapotrzebowanie na usługi tego typu, Partner Prywatny ma prawo do otrzymania pełnej płatności, o ile parametry wykonania określone w Specyfikacjach Wyników zostały osiągnięte. Ponadto, jeżeli wykorzystanie przekracza 100 procent (tj. zajętość łóżek w szpitalach lub liczba studentów na pokój przewyższa maksymalnie określoną wartość), Partner prywatny jest zazwyczaj uprawniony do otrzymania dodatkowej płatności, ustalonej z wykorzystaniem zapisów umowy odnoszących się do zmian.
- W przypadku „usług ilościowych”, Instytucja Zamawiająca często gwarantuje minimalny wolumen wykorzystania dla każdej określonej usługi (np. pranie i pościel, liczba testów laboratoryjnych, itp.) i w związku z tym przyjmuje na siebie ryzyko konieczności zapłaty Wykonawcy co najmniej ustalonej minimalnej kwoty, nawet jeżeli rzeczywiste wykorzystanie utrzymuje się poniżej gwarantowanego progu. Z drugiej strony, Partner Prywatny zgadza się utrzymać moce pozwalające na obsługę maksymalnego wolumenu zapotrzebowania, który jest zawsze wyższy niż wolumen poziomu wykorzystania gwarantowany przez Instytucję Zamawiającą. W przypadku gdy rzeczywisty poziom wykorzystania przewyższa gwarantowane minimum, ale jest poniżej uzgodnionego poziomu maksymalnego wykorzystania, Instytucja Zamawiająca płaci jedynie za rzeczywiste wykorzystanie, po uzgodnionych stawkach jednostkowych usługi. Jeżeli wykorzystanie przekracza 100 procent uzgodnionego maksymalnego poziomu wykorzystania, Partner Prywatny jest zazwyczaj uprawniony do otrzymania dodatkowej płatności (często po wyższych stawkach), uzgodnionej z wykorzystaniem zapisów umowy odnoszących się do zmian.

Prognozowanie zapotrzebowania/wykorzystania

Prognozowanie zapotrzebowania jest niezbędne dla określenia parametrów kluczowych zarówno w odniesieniu do usług „ilościowych”, jak i „nieilościowych”. Techniki stosowane w prognozowaniu obejmują zarówno metody nieformalne, jak i ilościowe, np. wykorzystanie danych historycznych i technik statystycznych.

Jeżeli celem projektu jest zastąpienie istniejącej infrastruktury, np. nowy centralny budynek sądu ma zastąpić jeden lub kilka istniejących sądów, informacje dotyczące aktualnego poziomu wykorzystania i trendów długoterminowych mogą stanowić bezcenne źródło danych na potrzeby opracowania prognoz. Jednakże prognozy dotyczące wykorzystania muszą również uwzględniać inne parametry socjoekonomiczne i czynniki rynkowe. W przypadku projektów w obszarze ochrony zdrowia, istotną rolę w prognozowaniu zapotrzebowania mogą odgrywać takie czynniki, jak wzrost liczby ludności, statystyki dotyczące zdrowia, starzenia się społeczeństwa i inne trendy. Konkurencja, zachowania użytkowników i kwestie technologiczne mogą również odgrywać istotną rolę w prognozowaniu wykorzystania. W projektach edukacyjnych rozpatruje się zwykle liczbę narodzin w szpitalach, podania o przyjęcie do istniejących szkół, ale również inne czynniki takie jak liczba dzieci przynoszących drugie śniadanie do szkoły, w odniesieniu do liczby dzieci, które kupują drugie śniadanie w szkole lub dzieci uprawnionych do darmowych posiłków w szkole.

Chociaż analizowanie danych historycznych i trendów jest istotne, równie ważna jest ocena wpływu nowej udoskonalonej infrastruktury lub oferty nowych lub udoskonalonych usług na zachowanie użytkowników. Do kluczowych elementów procesu określania parametrów zapotrzebowania na daną usługę należy modelowanie różnych scenariuszy profilu zapotrzebowania i analiza wrażliwości.

Należy podkreślić, że sektor prywatny zazwyczaj preferuje projekty o wyższym gwarantowanym zapotrzebowaniu (tj. projekty, w których sektor publiczny zachowuje wyższą proporcję ryzyka zapotrzebowania). Z drugiej strony, ustanowienie zbyt wysokiego lub zbyt niskiego progu gwarantowanego zapotrzebowania może mieć istotny wpływ na wartość wskaźnika VfM. W związku z tym istotne jest, aby

Instytucje Zamawiające dołożyły odpowiednich starań w celu sporządzenia wiarygodnych prognoz zapotrzebowania na usługi/wykorzystania usług.

Kalibracja Mechanizmu Płatności

Jeżeli jakość świadczonych usług nie spełnia wymagań określonych w Specyfikacji Wyników, Mechanizm Płatności pozwala określić odpowiednią skalę Obniżen Płatności. Obniżenia Płatności muszą być odpowiedniej wielkości, aby motywować do osiągnięcia dobrych wyników, jednak nie mogą być nadmiernie wygórowane.

Jak wspomniano powyżej, Mechanizm Płatności musi wyraźnie określać termin naprawy i usunięcia zaniechań (w zależności od znaczenia dotkniętego obszaru), poprzedzających Obniżenie Płatności. Musi również uwzględniać mechanizmy „zapadkowe”, pozwalające na automatyczne wprowadzenie odpowiednio wyższych Obniżen Płatności w przypadku powtarzających się lub powszechnych zaniechań dotyczących kluczowych usług projektu.

Istnieje kilka kwestii szczegółowych dotyczących przypisywania określonych wartości poszczególnym elementom Mechanizmu Płatności – czyli procesu zwanego kalibracją. Najczęstszym podejściem do kalibracji Mechanizmu Płatności jest opracowanie pełnego modelu roboczego odzwierciedlającego realizowany projekt. Modelowanie powinno obejmować obydwa elementy wynagrodzenia: Opłaty za Dostępność i Opłaty za Usługi.

Za dobrą praktykę przyjmuje się opracowanie różnych scenariuszy wykonania usługi przez Partnera prywatnego (np. wykonanie dobre, zadawalające i słabe) oddzielnie dla każdej usługi oraz ogólnie dla całego projektu.

Tabela 0.2: Przykład scenariusza dobrego, zadawalającego i słabego wykonania projektu PPP w sektorze ochrony zdrowia

Metodologia	Scenariusz dobrego wykonania	Scenariusz zadawalającego wykonania	Scenariusz słabego wykonania
Doświadczenie Możliwość świadczenia usług FM przez Wykonawcę.	Świadczeniodawca z doświadczeniem w projektach PPP, w sektorze ochrony zdrowia oraz w kraju, posiadający wdrożone systemy i procedury właściwe dla normy ISO 9000.	Należyte doświadczenie, ale braki w jednym z obszarów – ochrona zdrowia, PPP. Procedury typu ISO mogą być wdrożone w zakładzie, ale Wykonawca lub personel wyższego szczebla mogą nie mieć doświadczenia.	Brak doświadczenia w jednym lub kilku obszarach (ochrona zdrowia, PPP) Procedury typu ISO mogą nie być wdrożone w zakładzie lub personel jest niedoświadczony w ich stosowaniu. Do takiego poziomu wykonania mogłyby doprowadzić istotne zmiany dotyczące kierowniczego personelu w zakładzie w tym samym czasie.
Wykonanie Oceniane w odniesieniu do zakładanej liczby żądań usług na okres płatności w oparciu o poprzednie doświadczenie z podobnych projektów dotyczących sektora ochrony zdrowia.		W miarę zbliżania się terminu wykonania wzrasta liczba żądań usług, ponieważ zaczynają się wyłaniać wady w zakresie zaplanowanych zadań.	W miarę zbliżania się terminu wykonania wzrasta liczba żądań usług i pojawia się więcej zaniedbań w zakresie zaplanowanych zadań, ze względu na brak zrozumienia potrzeb obiektu i brak przygotowania planu realizacji zadań.
Procent zaniedbań: W oparciu o historyczne wyniki eksploatowanych obiektów szpitalnych.			
Alokacja zaniedbania Przypisanie zaniedbań do poszczególnych kategorii.	Zazwyczaj najbardziej kluczowe obszary usług traktowane są priorytetowo, w związku z tym większość zaniedbań zostaje sklasyfikowana w kategorii najniższej krytyczności.	Problemy w kluczowych obszarach zazwyczaj są nadal traktowane priorytetowo, jednak brak doświadczenia może prowadzić do błędnej interpretacji poszczególnych kwestii, co prowadzi do zaniedbań w bardziej kluczowych obszarach.	Możliwe, że działania nie są priorytetyzowane pod względem krytyczności, lecz pod względem momentu wystąpienia, a w związku z tym może wystąpić większa liczba zaniedbań w bardziej krytycznych obszarach.
Istotność zaniedbania: Zaniedbaniom przypisuje się poziom istotności (X lub Y) i dzieli się je na następujące kategorie: niewłaściwa reakcja, niewłaściwa korekta lub obydwie.			
Zaniedbania w poszczególnych typach usług Zaniedbania są przypisywane do poszczególnych usług, przy czym wyższy procent defektów przypisuje się do tych usług, w które wpisany jest zasadniczy element reakcyjny, przykładowo usługi dotyczące gruntu, sprzątnięcie, catering i usługi portierskie	Większość zaplanowanych zadań jest realizowana terminowo.	Większość zaplanowanych zadań zostanie wykonana zgodnie z wymaganiami, ale można zacząć dostrzegać zaniedbania w tym obszarze, szczególnie w odniesieniu do zadań realizowanych sporadycznie.	Występują zaniedbania w zakresie zaplanowanych zadań, zarówno tych realizowanych często, jak i tych rzadziej wymaganych. Zaniedbania w zakresie usług ogólnego zarządzania wynikają z niewłaściwego wdrożenia systemów i procedur na poziomie zarządzania zakładem.

Kalibracja musi być rozważana w kontekście Specyfikacji Wyników dla usług. Należy zdefiniować nie tylko usługi, jakie będą świadczone, ale również priorytety powiązane z danymi usługami oraz termin usunięcia zaniedbania, w jakim Partner Prywatny będzie mógł rozwiązać problem związany z usługą. Kalibracja Mechanizmu Płatności może ułatwić osiągnięcie następujących celów:

- zapewnienie odpowiedniego powiązania poziomu płatności z poziomem usług i dostępnością;
- precyzyjne określenie zasad Obniżania Płatności w związku z zaniedbaniami, w celu odzwierciedlenia wagi każdego rodzaju zaniedbania;
- ustalenie odpowiednich środków eskalacji Obniżenia Płatności w przypadku kolejnych i okresowych zaniedbań (np. stałe i powtarzające się defekty); oraz
- zapewnienie dobrego zbilansowania Obniżenia Płatności we wszystkich obszarach świadczenia usług, aby nie wprowadzać patologicznych motywacji.

4.5 Szacowanie oraz porównywanie wartości

W umowach długoterminowych, takich jak projekty realizowane w formule PPP, z perspektywy Instytucji Zamawiającej istnieje potrzeba, aby świadczone usługi pozostawały na odpowiednim poziomie i nieprzerwanie zapewniały wskaźnik korzyści. Natomiast celem sektora prywatnego jest uniknięcie w całym Okresie Obowiązywania Umowy ryzyka wzrostu kosztów pozostających poza kontrolą Wykonawcy. Istotne jest, zarówno w interesie sektora publicznego, jak i prywatnego, aby wprowadzić zapisy dotyczące testowania wartości, które okresowo pozwolą stronom na:

- przeanalizowanie/zaktualizowanie Specyfikacji Wyników;
- renegotjowanie Opłat za Usługi w celu odzwierciedlenia aktualnych, konkurencyjnych stawek rynkowych; oraz
- zmianę konfiguracji łańcucha dostaw w celu zoptymalizowania efektywności i odzwierciedlenia aktualnych najlepszych praktyk.

Szacowanie oraz porównanie wartości w projektach PPP przeważnie odbywa się z zastosowaniem analizy porównawczej (tzw. benchmarking) i/lub testowania rynku. Te procesy zapewniają środki do renegotjowania cen zgodnie ze stawkami rynkowymi, dzięki czemu Instytucje Zamawiające osiągną korzyść w przypadku obniżenia stawek rynkowych, ale również zmniejszy się niepewność Partnerów Prywatnych, ponieważ będą mieli oni możliwość podwyższenia ceny w przypadku istotnego wzrostu kosztów.

Analiza porównawcza służy do skorygowania stawek kosztowych w celu odzwierciedlenia zmian w stawkach rynkowych pozostających poza kontrolą stron umowy. Przykładowo, koszt materiałów eksploatacyjnych związanych ze świadczeniem usługi może wzrosnąć z powodu zmian w kosztach surowców lub kosztach paliwa w przypadku usług zarządzania flotą i usług transportowych. W związku z tym ponoszenie przez Partnerów Prywatnych takich dodatkowych kosztów, których racjonalnie nie można było przewidzieć i które są niezależne od nich, byłoby niewłaściwe. Mogłaby zaistnieć również odwrotna sytuacja, np. gdy w przypadku obniżki cen materiałów eksploatacyjnych, Instytucja Zamawiająca powinna mieć możliwość skorzystania z zaistniałych warunków.

Testowanie oferty rynkowej

Testowanie oferty rynkowej polega na ponownym ogłoszeniu przez Partnera Prywatnego przetargu na „miękkie” usługi FM (i sporadycznie na usługi „twarde”), aby Instytucja Zamawiająca mogła przetestować wskaźnik korzyści dla obecnych usług względem szerszego rynku dostawców. Każdy wzrost lub obniżka kosztów usług po przeprowadzeniu testu rynku, którego efektem będzie zmiana podwykonawcy Partnera Prywatnego, powinna znaleźć odzwierciedlenie w korekcie naliczanej ceny.

Musi istnieć silna konkurencja, w związku z tym od Partnera Prywatnego wymaga się zaproszenia określonej liczby konkurencyjnych podmiotów (ubiegających się o podwykonawstwo) do przeprowadzenia testu rynku, aby można było zrealizować potencjalną korzyść wynikającą z testowania oferty rynkowej.

Chociaż w większości przypadków Specyfikacje Wyników mogą być zweryfikowane jedynie w drodze zmian umowy, w niektórych krajach weryfikacja Specyfikacji Wyników jest prowadzona w połączeniu z testowaniem rynku. Podejście takie zapewnia dodatkową elastyczność i w pewnym zakresie umożliwia wprowadzanie zmian w specyfikacjach w wyniku presji ze strony konkurencji, jednak ma również pewne wady. Przykładowo, jeżeli Specyfikacje Wyników ulegną istotnym zmianom, trudno będzie ustalić, czy wartość wskaźnika korzyści uległa podwyższeniu czy obniżeniu.

Partnerzy Prywatni często negocjują z Instytucją Zamawiającą i składają nową propozycję odnoszącą się do świadczenia usług w celu uniknięcia testowania oferty rynkowej. Również typową sytuacją jest posiadanie przez Partnera prywatnego „prawa dostosowania się” do najkorzystniejszej oferty składanej

przez konkurentów w celu zachowania w ramach swojego obecnego łańcucha dostaw usług podlegających testowi rynku.

Należy zauważyć, że testowanie oferty rynkowej nie jest odpowiednim rozwiązaniem dla wszystkich usług FM. Utrzymanie obiektów i wymiana po okresie eksploatacji oraz „twarde” usługi FM są zazwyczaj utrzymywane przez tego samego świadczeniodawcę (zwykle podwykonawcę Partnera prywatnego) w całym Okresie Obowiązywania Umowy. Wynika to z faktu, że perspektywa zastąpienia i w związku z tym przekazania odpowiedzialności za stan napraw obiektów i ich oczekiwanej eksploatacji może działać jak czynnik zniechęcający do inwestowania w budowę/jakość materiałów czy wdrażanie odpowiedniej organizacji utrzymania.

Dodatkowym obszarem wymagającym przeanalizowania jest częstotliwość wykonywania testów oferty rynkowej w odniesieniu do zaangażowanego wkładu kapitałowego. Jest to szczególnie ważne w przypadku usług wymagających znacznego początkowego wkładu kapitałowego, gdzie Usługodawca (zazwyczaj podwykonawca Partnera prywatnego) może stać przed perspektywą, że w krótkim czasie zostanie zastąpiony innym podmiotem, a tym samym może nie uzyskać oczekiwanego zysku z inwestycji. Powszechnym przykładem są medyczne usługi laboratoryjne, gdzie oczekiwany cykl życia sprzętu laboratoryjnego wynosi zazwyczaj około osiem do dwunastu lat, natomiast przeprowadzenie testów oferty rynkowej może być wymagane co cztery lata. Rynek używanego sprzętu laboratoryjnego i innego sprzętu medycznego może nie być szczególnie silny i w związku z tym Instytucja Zamawiająca może nie uzyskać optymalnego wskaźnika korzyści, ponieważ istotna wielkość ryzyka przedwczesnego zastąpienia zostanie wliczona w cenę przez kolejnego Usługodawcę.

Przykład 19: Testowanie oferty rynkowej w tureckim programie dotyczącym centrum opieki zdrowotnej, realizowanym w formule PPP

W Turcji Spółka Projektowa posiada wyłączne prawo świadczenia usług w całym okresie eksploatacji, z zastrzeżeniem przeprowadzenia testów rynku. Umowa PPP obejmuje procedurę testowania rynku dla wszystkich usług z wyjątkiem nieplanowanych usług konserwacyjnych. Testowanie oferty rynkowej odbywa się co 5 lat. W wyniku tej procedury Ministerstwo Zdrowia może zaoferować i/lub utrzymać umowę na usługi z optymalną wartością wskaźnika korzyści. Dzięki testowaniu rynku Ministerstwo Zdrowia może zapewnić nowoczesność technologicznie zaawansowanych urządzeń, np. sprzętu obrazowania medycznego, w sposób efektywny kosztowo. To przynosi również korzyści Spółce Projektowej, ponieważ nie będzie związana stałą ceną w całym okresie umowy długoterminowej. Ceny za usługi są ponownie ustalone według aktualnych stawek, w związku z tym Partner prywatny może skorzystać na wzroście ceny w czasie i ograniczyć ryzyko niewłaściwego oszacowania kosztów usługi.

Analiza porównawcza

Analiza porównawcza (benchmarking) to proces, w ramach którego Partner Prywatny dokonuje porównania kosztów własnych (w praktyce zwykle kosztów swoich podwykonawców) świadczenia usług FM względem aktualnych kosztów rynkowych takich usług. Takie porównanie może wskazywać, że aktualna lub proponowana cena Partnera Prywatnego jest właściwa dla okresu do następnej analizy porównawczej. Jednak w sytuacji, gdy koszty Partnera Prywatnego okażą się wyższe niż porównawcze koszty rynkowe, daje to podstawę do obniżenia ceny naliczonej dla Instytucji Zamawiającej i w konsekwencji zmniejszenie Opłaty Zbiorczej. Ewentualnie analiza porównawcza może spowodować wzrost Opłaty Zbiorczej, jeżeli koszty Partnera Prywatnego okażą się niższe od ceny rynkowej.

Chociaż ogólnie rzecz biorąc, benchmarking jest uważany za tańszą i mniej czasochłonną metodę w porównaniu do testowania rynku, kluczową wadą analizy porównawczej jest konieczność posiadania porównawczych danych kosztowych. Przy braku porównywalnych i wzajemnie akceptowalnych danych negocjacje z Partnerem Prywatnym mogą być trudne.

W związku z tym konieczne jest, aby rozważyć dostępność informacji dotyczących kosztów dla każdej pojedynczej usługi przed uwzględnieniem zapisu o analizie porównawczej w umowach na usługi FM w formule PPP. Dostępność danych, zwłaszcza w przypadku krajów dopiero rozpoczynających wprowadzanie programów PPP, stanowi główny czynnik zniechęcający. Jednak ważne jest, aby stopniowo opracowywać bazy danych zawierające informacje o kosztach, aby po zgromadzeniu odpowiednich informacji benchmarking stał się bardziej realną opcją.

Tam, gdzie jest to możliwe należy stosować analizę porównawczą zamiast testowania rynku, ponieważ takie rozwiązanie pociąga za sobą konieczność prowadzenia szeroko zakrojonych negocjacji i przygotowania zamówień, a działalność biznesowa spółki projektowej może zostać zakłócona z uwagi na ryzyko utraty przychodu z tytułu świadczenia określonych usług co kilka lat.

4.6 Skuteczne i efektywne zarządzanie umową

Zarządzanie umową jest istotne dla zapewnienia, aby usługi były świadczone zgodnie z określonymi standardami, po oczekiwanej cenie. Ponieważ nawet w modelu PPP sektor publiczny jest ostatecznie odpowiedzialny za świadczenie usług publicznych, wzmacnia to potrzebę efektywnego zarządzania umową. W sytuacji braku prawidłowej kontroli i egzekwowania zapisów umowy wszystkie korzyści, jakie niesie ze sobą formuła PPP mogą zostać utracone. Niestety, władze państwowe na etapie przygotowywania projektu zwracają mniejszą uwagę na zapisy dotyczące zarządzania umowami, ponieważ jest to postrzegane jako obowiązek, który można zdefiniować później.

Utrzymanie dobrych relacji między Instytucją Zamawiającą a Partnerem Prywatnym może stanowić kluczowy czynnik pomyślnej realizacji projektu. Wyzwaniem, które często występuje, szczególnie na wczesnych etapach projektu, jest zmiana zespołów projektowych zarówno ze strony Instytucji Zamawiającej, jak i Partnera Prywatnego. Z tego powodu powstaje luka w wiedzy, która może mieć negatywny wpływ na realizację projektu oraz wzajemne relacje, ponieważ często na etapie zamawiania tworzą się silne relacje między zespołami. Doświadczenie zdobywane przez zespoły ds. zamówień Instytucji Zamawiającej i Partnerów Prywatnych na etapie zamawiania powinno zostać utrzymane na etapie realizacji i eksploatacji w celu zapewnienia spójności podejścia i szczegółowego zrozumienia procesu.

Ponadto, ważne jest, aby na etapie zamawiania ustalić struktury zarządzania umową z uwzględnieniem obu stron, równoległe z funkcją zarządzania projektem. Pozwoli to zapewnić pełne zrozumienie sposobu odzwierciedlenia dostawy usługi i systemów monitorowania w dokumentacji umowy. Wymagane jest również, aby personel zarządzający umową wykazywał szczegółową wiedzę na temat dokumentacji umowy przed rozpoczęciem świadczenia usługi.

Warto zauważyć, że obszarem często niedostrzeganym lub niedocenianym przez Instytucje Zamawiające jest potrzeba zapewnienia zasobów finansowych i kadrowych do zarządzania umową. Ta potrzeba jest szczególnie widoczna w przypadku zmian i renegocjacji umowy, testowania rynku lub przeprowadzania analizy porównawczej.

Monitorowanie wyników

W projektach PPP procesy monitorowania wyników są zazwyczaj przeprowadzane przez Partnera Prywatnego, od którego oczekuje się świadczenia usług monitorowania efektywności i zarządzania jakością w ramach pełnionej roli. Natomiast Instytucja Zamawiająca ma prawo do niezależnej weryfikacji informacji o wynikach przedstawianej przez Partnera Prywatnego. Chociaż to Partner Prywatny zawsze przedstawia raporty na temat własnych wyników, stroną odpowiedzialną za zapewnienie, że umowa przyniesie odpowiednie efekty jest Instytucja Zamawiająca.

Rola Instytucji Zamawiającej koncentruje się w związku z tym na ocenie przekazywanych informacji, audycie i przeprowadzaniu planowych i doraźnych kontroli, w celu zapewnienia, że wyniki projektu są mierzone i raportowane w sposób wiarygodny, dokładny i kompleksowy.

Często Instytucja Zamawiająca wyznacza doradcę technicznego na etapie eksploatacji, w celu monitorowania i potwierdzania, że Partner Prywatny przestrzega Specyfikacji Wyników oraz w celu dokonania przeglądu i przygotowania zaleceń w odniesieniu do wyników. Należy zauważyć, że jakość dostarczanych usług oraz dobre wyniki ogólne leżą w interesie zarówno Instytucji Zamawiającej, jak i podmiotów finansujących dany projekt. W związku z tym równie często pożyczkodawcy wyznaczają swoich doradców w celu monitorowania efektywności działań Partnera Prywatnego, szczególnie w sytuacji, gdy istnieją obawy dotyczące Nieprawidłowego Wykonania oraz wielkości Obniżeń Płatności.

Zarządzanie zmianami

W Okresie Obowiązania Umowy mogą wystąpić nieuniknione zmiany w odniesieniu do budynków, sprzętu i usług, np. zmiany prawne, zmiany wykorzystania budynków i modernizacja usług. Dobra umowa musi elastycznie podchodzić do zmian zakresu. Zarządzanie zmianą może wydawać się Instytucji Zamawiającej działaniem biurokratycznym i czasochłonnym i należy uwzględnić tę kwestię w momencie opracowywania zobowiązań umownych dotyczących zmian umowy. Jednak Instytucja Zamawiająca musi zapewnić, że Partner Prywatny będzie brał pod uwagę wskaźnik korzyści w przypadku każdej istotnej zmiany i będzie w stanie dowieść konkurencyjności oferty. Istotną kwestią jest przestrzeganie prawidłowego procesu zmiany, zarówno przez partnerów z sektora publicznego, jak i prywatnego, ponieważ to jest obszar, który może nakreślić spiralę kosztów i w konsekwencji być przyczyną sporów, o ile nie będzie odpowiednio zarządzany.

Ogólną regułą stosowaną w projektach PPP dotyczących usług FM, w których sektor publiczny jest ostatecznie odpowiedzialny za świadczenie usług publicznych, jest zasada „finansowej równowagi” – tj. poziomu rekompensaty, która pozwoli Partnerowi Prywatnemu znaleźć się w pozycji ani nie lepszej ani nie gorszej niż w przypadku gdyby zmiana nie została wprowadzona.

Przykład 20: Katalońskie podejście do zmian cen i powiązanych z nimi wyzwań

W hiszpańskim regionie Katalonia wprowadzono innowacyjne podejście do zmian cen w realizowanych projektach typu Wybuduj, Dzierżaw, Przekaż („Derecho de Superficie”) dla sektora pomieszczeń bytowych, obejmującego sądy, posterunki policji i więzienia.

W procedurze przetargowej oferenci zostali poproszeni o składanie oferty uwzględniającej wzrost Opłat za Dostępność w przypadku, gdyby żądanie zmiany dotyczyło kwoty 100 000 euro, zarówno w zakresie nakładów inwestycyjnych, jak i rocznych kosztów usług. Oferenci byli oceniani pod kątem obydwu kwot, a rząd zapewnił, że zmiany w okresie umowy były konkurencyjnie wyceniane.

Chociaż podejście to zostało zaakceptowane przez sektor prywatny, wiązało się z dwoma problemami. Po pierwsze, w odniesieniu do zmian wpływających jedynie na koszt usługi powodowało niezgodność interesów w perspektywie długoterminowej, ponieważ firma przedstawiająca wycenę poniżej kosztów ze względu na presję przetargową ma motywację do tego, aby nie zaakceptować zmian proponowanych przez podmiot udzielający zamówienia i odwrotnie. Nie istnieje realna potrzeba wcześniejszego ustalania zmian dotyczących samych usług, ponieważ mają one pokrycie w odpowiednim wzroście Opłaty za Usługę. Po drugie, w przypadku zaangażowania wkładu kapitałowego najłatwiejszym i najbardziej ekonomicznym podejściem jest zazwyczaj bezpośrednie finansowanie wkładu kapitałowego przez instytucję publiczną, ale oczywiście budżet może na to nie pozwalać. W przypadku programu katalońskiego zażądano, aby zmiany tego typu były spłacane w formie rocznych podwyżek aż do końca umowy, co z finansowego punktu widzenia trudno przewidzieć na etapie składania ofert.

Przykład 21: Zalecenia brytyjskiego Departamentu Skarbu odnośnie do kwestii, jakie należy przeanalizować przed wprowadzeniem zmian w umowie

Brytyjski Departament Skarbu zaleca następujące kroki w procesie rozważania zmian w umowie:

- przeanalizowanie kosztów/korzyści wprowadzenia zmian w umowach;
- sprawdzenie dokumentacji zamówienia;
- zapewnienie odpowiedniej przejrzystości kosztów i adekwatności protokołów zmian;
- przeanalizowanie obecnych opłat za usługę w odniesieniu do opłat uiszczanych przez inne podmioty za podobne usługi;
- kontakt z innymi instytucjami, szczególnie tymi, które negocjują z tymi samymi członkami konsorcjum i podwykonawcami;
- sprawdzenie obecnych standardowych zapisów w odniesieniu do rozważanych zmian.

Rozstrzyganie sporów

Podobnie jak w przypadku umów innego typu, pomiędzy stronami umowy w kontrakcie PPP może czasem dochodzić do sporów. Jednakże, biorąc pod uwagę praktykę międzynarodową, niewiele sporów związanych z projektami PPP jest przekazywanych do rozpatrzenia przez sądy arbitrażowe i jedynie niewielka ich liczba dotyczyła sporów w Okresie Obowiązywania Umowy. Typowe kwestie, jakie są zwykle związane ze sporami występującymi w Okresie Obowiązywania Umowy, dotyczą:

- interpretacji zapisów umowy;
- interpretacji funkcjonowania Mechanizmu Płatności;
- interpretacji Specyfikacji Wyników; oraz
- zmian umowy.

Standardową praktyką jest włączenie do umowy PPP procedur dotyczących rozstrzygania sporów, co ułatwi skuteczne i efektywne kosztowo określenie kwestii problematycznych, jakie mogą wyniknąć w Okresie Obowiązywania Umowy. Zarówno Instytucja Zamawiająca jak i przedstawiciele Partnera prywatnego zwykle będą starać się rozwiązywać problemy w drodze dialogu i negocjacji. Jednak jeżeli nie przyniesie to rezultatu, można odwołać się do bardziej formalnych procedur rozstrzygania sporów (np. postępowanie rozjemcze, arbitraż i postępowanie sądowe). Warto zauważyć, że standardowe mechanizmy umowne na większości rozwiniętych rynków PPP zaprojektowano w taki sposób, aby odwołać strony projektu PPP od bezpośredniego kierowania sporu na drogę sądową lub przed sąd arbitrażowy.

Prawdopodobieństwo wystąpienia sporów w umowach PPP jest wyższe w fazie budowy, niż na etapie eksploatacji. Wynika to z faktu, że w czasie eksploatacji nacisk kładzie się na tworzenie długoterminowych relacji, a dostawcy usług FM zazwyczaj wnoszą wkład kapitałowy w projekt. To oznacza, że na etapie eksploatacji strony są o wiele bardziej skłonne do przyjęcia podejścia „na cały okres eksploatacji”. W związku z tym do ewentualnych sporów, jakie mogą wystąpić na etapie eksploatacji strony będą bardziej prawdopodobnie podchodzić z większym nastawieniem na współpracę, niż w przypadku sporów dotyczących etapu budowy.

Trudno jest przewidzieć i przeanalizować źródła sporów w odniesieniu do usług FM. Niemniej jednak istnieją środki, które można wdrożyć w celu zminimalizowania prawdopodobieństwa wystąpienia takich sporów, m.in.:

- utrzymanie dobrej zorientowanej na partnerstwo relacji między stronami;
- posiadanie zespołów zarządzających umową, które mają wiedzę na temat umów w formule PPP i praktyczne doświadczenie w tym zakresie;
- korzystanie z przetestowanych i sprawdzonych zapisów umownych i Mechanizmów Płatności oraz unikanie niesprawdzonych rozwiązań indywidualnych;
- opracowanie wyraźnych i zwięzłych Specyfikacji Wyników zgodnych z uznanymi najlepszymi praktykami;

- pełne rejestrowanie wszystkich istotnych kwestii dotyczących umowy, które mogą okazać się w przyszłości niezbędne do rozstrzygnięcia sporu lub wykazania zasadności ewentualnych roszczeń; oraz
- zachęcanie dostawców usług FM (choć niekoniecznie w formie wymogu) do posiadania pewnej formy udziału w kapitale lub gwarancji wykonania w odniesieniu do projektu w dłuższej perspektywie czasowej.

5 Podsumowanie zaleceń

Tabela 0.1: Zalecenia pozwalające na pokonywanie przeszkód w realizacji usług FM w projektach PPP

Obszar	Zalecenia
Wzmocnienie ram dobrych praktyk dotyczących utrzymania obiektów użyteczności publicznej	<ul style="list-style-type: none">▪ Dobre praktyki powinny wyraźnie wskazywać racjonalne uzasadnienie zamówień na usługi FM z wykorzystaniem formuły PPP.▪ Dobre praktyki powinny definiować zakres i ograniczenia udziału sektora prywatnego w dostawie usług publicznych.▪ Dobre praktyki powinny wyraźnie wskazywać długoterminowe zobowiązanie rządu do utrzymania zapotrzebowania na usługi FM.▪ Dobre praktyki powinny określać zamiary rządu w kwestii uregulowania ram prawnych i instytucjonalnych, które utrudniają lub uniemożliwiają skuteczne wdrożenie usług FM z wykorzystaniem formuły PPP.▪ Dobre praktyki powinny zachęcać wszystkie podmioty publiczne do rozważenia opcji dostaw usług publicznych z wykorzystaniem PPP oraz powinny zawierać zasady identyfikacji i oceny projektu.▪ Dobre praktyki powinny wskazywać osiągnięcie efektywnej eksploatacji i zarządzania kosztami w całym okresie eksploatacji w odniesieniu do infrastruktury jako celu dobrych praktyk o najwyższym priorytecie.▪ Dobre praktyki powinny promować i wspierać dialog pomiędzy różnymi podmiotami zainteresowanymi, przyczyniając się do większego zrozumienia kluczowych atrybutów realizacji usług FM w ramach PPP.▪ Dobre praktyki powinny uwzględniać metodę obliczania wskaźnika korzyści, wymagania dla studium wykonalności oraz poziom informacji niezbędny do przygotowania projektu.
Dostosowanie ram prawnych i regulacyjnych	<ul style="list-style-type: none">▪ Konieczna jest identyfikacja ograniczeń prawnych i regulacyjnych oraz ich wpływu na określenie zakresu projektu (włącznie z innymi elementami usług FM).▪ Należy określić potrzebę ewentualnych reform prawnych i zwiększać świadomość w tej kwestii z udziałem kluczowych decydentów politycznych.▪ Należy wykorzystywać podejścia oparte na najlepszych praktykach pozwalających na rozwiązywanie problemów wynikających z częstych zmian prawnych i regulacyjnych, dostosowując je odpowiednio do potrzeb standardowych umów PPP.
Wdrożenie standardowych procedur	<ul style="list-style-type: none">▪ Należy opracować znormalizowane wytyczne, procedury i szablony dokumentów.▪ Należy uwzględnić aspekty odróżniające usługi FM od twardej infrastruktury lub wymagające odmiennego traktowania w odniesieniu do zamówień.
Wskazanie odpowiednich projektów	<ul style="list-style-type: none">▪ Agencje rządowe powinny być motywowane do rozważania opcji PPP jako metody świadczenia usług FM w odniesieniu do potrzeb w zakresie usług publicznych i infrastruktury.▪ W sektorze publicznym i prywatnym należy promować wiedzę na temat formuły PPP jako opcji dostarczania usług publicznych.▪ Należy opracować pomocne materiały informacyjne dotyczące usług FM realizowanych w ramach PPP, które mogą być dostępne dla urzędników publicznych odpowiedzialnych za infrastrukturę publiczną i strategię dotyczącą zamówień na usługi publiczne.▪ Należy zapewnić materiały informacyjne i wytyczne w zakresie usług FM w celu zwiększenia zainteresowania i zrozumienia ze strony sektora prywatnego.▪ Warto przeprowadzić testy rynkowe w celu zbadania zainteresowania na rynku i uzyskania informacji zwrotnej pozwalającej określić strukturę i zakres projektu.
Wstępna (jakościowa) ocena projektów	<ul style="list-style-type: none">▪ Należy opracować materiały informacyjne w celu określenia wymogów dotyczących składania oferty, zakresu wstępnej oceny projektu, metodologii i kryteriów kwalifikacji projektu.▪ Należy ustalić zestaw kryteriów na potrzeby wstępnej selekcji projektów

Obszar	Zalecenia
Ocena wskaźnika korzyści	<p>względem najlepszych praktyk w zakresie usług FM w formule PPP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Warto opracować wytyczne dla oceny wskaźnika korzyści. Wytyczne powinny obejmować standardowe podejścia do opracowania „założeń dotyczących kosztów i przychodów”, „kwantyfikacji ryzyka” i dostępności cenowej w perspektywie długoterminowej. ■ Na poparcie wyliczeń należy poszukać podobnych przykładów założeń odnoszących się do wskaźnika korzyści. ■ W obliczeniach należy unikać subiektywności.
Specyfikacja Wyników w zakresie usług FM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy opracować standardowe Specyfikacje Wyników dla konkretnych sektorów w odniesieniu do usług FM. Standardowe specyfikacje mogą opierać się na międzynarodowych najlepszych praktykach, ale muszą być również dostosowane do lokalnych praktyk i uwzględniać możliwości i potencjał sektora prywatnego. ■ Poziom wydajności i jakości należy określić poprzez rozpatrzenie wpływu w odniesieniu do długotrwałej dostępności cenowej oraz kontekstu społecznego w każdej lokalizacji. ■ Należy opracować standardy wydajności wyraźnie definiujące zadawalający wynik usług. ■ Standardowe Specyfikacje Wyników należy opracować w drodze konsultacji z sektorem prywatnym. ■ Należy korzystać z usług ekspertów-doradców w celu opracowania specyfikacji i technicznego przygotowania projektów.
Standardy usług FM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy opracować standardy usług dla konkretnych sektorów. Należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie, aby standardy usług były zgodne z konkretnymi lokalnymi potrzebami i aby były zgodne z prawem.
Mechanizm Płatności	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy korzystać ze sprawdzonych Mechanizmów Płatności (unikając rozwiązań ustalanych indywidualnie). ■ Należy zapewnić, że Mechanizm Płatności jest prawidłowo powiązany ze Specyfikacjami Wyników. ■ Należy zapewnić, że Mechanizmy Płatności zostały odpowiednio dostosowane w celu odzwierciedlenia operacyjnych i strategicznych priorytetów danego projektu, bez wprowadzania karnych/nadmiernych Obniżek Płatności.
Szacowanie oraz porównanie wartości	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy przygotować standardowe zapisy umowne odnoszące się do testowania oferty rynkowej i analizy porównawczej. ■ Należy opracować wytyczne dotyczące możliwości stosowania i wykorzystania testów oferty rynkowej i analizy porównawczej dla poszczególnych rodzajów usług FM. ■ Należy opracować materiały informacyjne i wytyczne na potrzeby prowadzenia testów oferty rynkowej i analizy porównawczej. ■ Należy ustanowić krajową bazę danych dla kosztów projektowych oraz opracować mechanizmy gromadzenia danych kosztowych.
Możliwości sektora publicznego	<ul style="list-style-type: none"> ■ Decydenci polityczni i organy decyzyjne wyższego szczebla, np. ministrowie i wyżsi urzędnicy państwowi powinni mieć wiedzę na temat podstawowych koncepcji PPP oraz sposobu, w jaki usługi FM mogą tworzyć integralną część infrastruktury i świadczenia usług publicznych. ■ Podmioty PPP powinny być w stanie zaoferować Instytucjom Zamawiającym ekspercką pomoc i doradztwo w zakresie usług FM w związku z identyfikacją, opracowaniem, realizacją usług FM w ramach projektów PPP i z zarządzaniem tymi usługami. ■ Podmioty PPP powinny posiadać odpowiednie zasoby kadrowe z doświadczeniem w zakresie formuły PPP i usług FM lub powinny być wspierane przez doświadczonych doradców zewnętrznych. Doradcy zewnętrzni powinni wykazywać odpowiednie doświadczenie i wiedzę specjalistyczną w zakresie PPP, ale powinni również być odpowiednio elastyczni, aby móc dostosować się do danych okoliczności i wymagań konkretnego kraju. ■ Podmioty PPP powinny ustanawiać powiązania i współpracować z innymi jednostkami PPP oraz innymi międzynarodowymi podmiotami PPP (takimi

Obszar	Zalecenia
	<p>jak PPIAF i UND), aby mieć dostęp do platform wymiany wiedzy na temat międzynarodowych najlepszych praktyk.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Personel sektora publicznego w ministerstwach, podlegających im departamentach, agencjach rządowych i lokalnych władzach bezpośrednio zaangażowanych w proces zamówień infrastruktury i usług powinien dobrze rozumieć podstawowe zasady dotyczące usług FM oraz sposobu opracowania, realizacji i obsługi projektów PPP na tego typu usługi.
Możliwości i potencjał sektora prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy ustanowić kanały komunikacji i trwałego dialogu między sektorem publicznym i prywatnym. ■ Sektor prywatny należy zachęcać do rozwijania możliwości i potencjału w zakresie usług FM w celu świadczenia tego typu usług. ■ Środowisko biznesowe powinno sprzyjać lokalnej i międzynarodowej współpracy oraz rozwojowi partnerstwa pomiędzy stronami sektora prywatnego. ■ Alokacja ryzyka związanego z projektami w ramach PPP powinna być zgodna z uznanymi międzynarodowymi najlepszymi praktykami, a prywatnemu sektorowi nie należy przypisywać ryzyka, którym nie byłby w stanie zarządzać.
Akceptacja ze strony społeczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> ■ Społeczeństwo powinno uzyskiwać informacje na temat sposobu funkcjonowania modelu PPP oraz tego, w jaki sposób świadczenie usług publicznych za pośrednictwem PPP może w niektórych przypadkach być dla podatników bardziej opłacalne i/lub zapewniać im wyższą jakość. ■ Procesy podejmowania decyzji w związku z udzielaniem zamówień na usługi FM z wykorzystaniem modelu PPP powinny być transparentne. ■ Odpowiednie informacje (o ile nie są to newralgiczne informacje handlowe) powinny być udostępniane opinii publicznej. ■ Publiczne konsultacje powinny zostać wpisane w proces podejmowania kluczowych decyzji.
Zarządzanie umową	<ul style="list-style-type: none"> ■ Należy utrzymywać dobre, zorientowane na partnerstwo relacje między stronami. ■ Zespoły ds. zarządzania umową powinny posiadać odpowiednie zasoby kadrowe i dobre zrozumienie oraz praktyczne doświadczenie w zakresie umów operacyjnych w formule PPP. ■ Należy stosować przetestowane i sprawdzone zapisy umowne regulujące kwestie zmian w umowie i rozstrzygania sporów (należy unikać nieprzetestowanych rozwiązań indywidualnych). ■ Należy prowadzić dokładne rejestry odnoszące się do wszystkich istotnych kwestii umownych, jakie mogą okazać się w przyszłości niezbędne do rozwiązania spornych kwestii lub wykazania zasadności ewentualnego roszczenia. ■ Podmioty świadczące usługi FM powinny być zachęcane do posiadania określonej formy wkładu kapitałowego w perspektywie długoterminowej. ■ Warto postarać się, aby po obu stronach pracowały te same zespoły począwszy od etapu zamówienia, poprzez budowę i eksploatację.

Załącznik A Glosariusz

Celem niniejszej sekcji jest pomoc w zrozumieniu ogólnych terminów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego użytych w tym dokumencie. Przedstawione tutaj definicje są jedynie uproszczonym opisem i nie stanowią definicji prawnych.

Termin	Definicja
Kryteria Dostępności	Kryteria służące do oceny, czy obiekty są „dostępne”. Mogą one obejmować różnorodne wskaźniki KPI powiązane z bezpieczeństwem i ochroną, dostępnością i warunkami środowiskowymi (czystość, temperatura, jakość powietrza, oświetlenie, hałas itp.) na terenie obiektów.
Oplaty za Dostępność	Proporcjonalna część Oplaty Zbiorczej odnoszącej się do utrzymania Obiektów w stanie „dostępności” do użytkowania zgodnie z definicją Kryteriów Dostępności.
Okres Obowiązania Umowy	Czas trwania umowy PPP (zazwyczaj od 20 do 30 lat).
Instytucja Zamawiająca	Podmiot publiczny będący stroną Umowy PPP.
Obniżenie Płatności	Obniżenie Płatności dla Partnera prywatnego powiązane z brakiem osiągnięcia Kluczowych Wskaźników Efektywności..
Zamknięcie Finansowe	Etap, na którym zarówno Instytucja Zamawiająca, jak i Partner Prywatny podpisali już Kontrakt PPP, a warunki wstępne dla pierwszej transzy finansowania dłużnego zostały spełnione.
Kluczowy Wskaźnik Efektywności (KPI)	Kluczowe wskaźniki efektywności są miarami wyników wskazującymi osiągnięcie pożądaných rezultatów.
Specyfikacja Wyników	Specyfikacja Wyników stanowi zasadniczo zakres projektu PPP. Definiuje wymagania Instytucji Zamawiającej odnośnie do projektu i obejmuje takie kwestie, jak pomieszczenia, obiekty i poziom usług. W Polsce są przykłady ujęcia specyfikacji wyników w ramach Programu Funkcjonalno-Użytkowego.
Nieprawidłowe Wykonanie	Brak osiągnięcia KPI w odniesieniu do usług w uprzednio określonych ramach czasowych.
Partner prywatny	Podmiot prywatny będący stroną Umowy PPP.
Instytucja Zamawiająca	Podmiot publiczny uczestniczący w procesie planowania lub przetargu na Umowę PPP.
Model Porównawczy Sektora	Narzędzie wykorzystywane przez władze państwowe do wyboru

Publicznego	świadczeniodawcy w projekcie dotyczącym sektora publicznego, zazwyczaj obejmujące szacowane koszty projektu dla wariantu, w którym zamawiający miałyby zrealizować dany projekt samodzielnie.
Oplata za Usługi	Proporcjonalna część Opłaty Zbiorczej odnosząca się do wykonania Usług zgodnie z wymaganiami Specyfikacji Wyników.
Usługodawca	Zazwyczaj podwykonawca Partnera Prywatnego specjalizujący się w świadczeniu jednej lub kilku usług (np. świadczący usługi sprzątnia, usługi prania, usługi cateringu).
Okres Świadczenia Usług	Okres pomiędzy rozpoczęciem operacji komercyjnych a zakończeniem Okresu Obowiązywania Umowy PPP.
Oplata Zbiorcza	Łączna uzgodniona kwota płatna Partnerowi Prywatnemu przed naliczeniem Obniżek Płatności.

Załącznik B Dodatkowe źródła i literatura

Temat	Tytuł	Źródło	Odsyłacz do strony internetowej
Budowanie potencjału	Indie – Budowanie Potencjału PPP	Jednostka ds. Infrastruktury i Energii Banku Światowego oraz Jednostka ds. Rozwoju Finansów i Sektora Prywatnego Regionu Południowej Azji	http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/08/21/000090341_20060821095326/Rendered/PDF/368750IN0white1Partnership01PUBLIC1.pdf
Zarządzanie umową	Oszczędności w ramach umów inicjatyw operacyjnych prywatnego finansowania	Departament Skarbu Wielkiej Brytanii	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211210/iuk_making_savings.pdf
Zamawianie usług FM	Przegląd aktualnych praktyk z zakresu zamówień w sektorze usług FM	WRAP	http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/FAM100-001%20Final%20report%20-%20exec%20summary.pdf
Ogólne wytyczne	WYTYCZNE DOTYCZĄCE UDANEGO PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO	Komisja Europejska	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
Ogólne wytyczne	Przewodnik po wytycznych: W jaki sposób przygotowywać, zamawiać i realizować projekty PPP	EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP)	http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf
Ogólne wytyczne i informacje	Najlepsze praktyki w zakresie finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Ameryce Łacińskiej: rola gwarancji	Bank Światowy i Ministerstwo Gospodarki Hiszpanii	https://einstitute.worldbank.org/ei/sites/default/files/Upload_Files/BestPracticesPPPFinancingLatinAmericaGuarantees.pdf
Ogólne wytyczne i informacje	PPP – Wytyczne samorządów lokalnych	UNDP (Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) i Minister Lokalnego Rządu Ugandy	http://www.ug.undp.org/content/dam/uganda/img/Research%20and%20Publications/PPP%20Guidelines%20Final.pdf
Doświadczenie z projektów PPP w sektorze ochrony zdrowia	Poprawa systemów opieki zdrowotnej poprzez partnerstwa w ramach inwestycji publiczno-prywatnych: doświadczenia Lesotho	GHG (Globalna Grupa ds. Zdrowia), Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów i Planowania Rozwoju, Lesotho	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/hsilesotho-ppip-conference-report-april-2009.pdf
Doświadczenie z projektów PPP w sektorze ochrony zdrowia	Partnerstwa w ramach inwestycji publiczno-prywatnych w umacnianiu systemów opieki zdrowotnej	GHG (Globalna Grupa ds. Zdrowia)	https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp909-report.pdf
Doświadczenie z projektów PPP w sektorze ochrony zdrowia	PARTNERSTWA INWESTYCYJNE PUBLICZNO-PRYWATNE – Innowacyjne podejście do poprawy dostępności, jakości i równości w służbie zdrowia w krajach rozwijających się	GHG (Globalna Grupa ds. Zdrowia)	https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/ppip-background-reading.pdf
Ramy prawne i instytucjonalne	Przegląd ram prawnych i instytucjonalnych PPP w Zachodnich Bałkanach	EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP)	http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks

Temat	Tytuł	Źródło	Odsyłacz do strony internetowej
Dobre praktyki	Projekt zarysu dobrych praktyk dot. PPP	PPIAF	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Note-Seven-Draft-PPP-Policy-Outline.pdf
Wyzwania dla PPP	Główne wyzwania dla partnerstwa publiczno-prywatnego w Republice Południowej Afryki	Kancelaria Prezydenta Republiki Południowej Afryki i Trust Przedsiębiorstw	http://castalia-advisors.com/files/12345.pdf
Spory w ramach PPP	Spory w PFI/PPP	Peter Sheridan	http://www.sheridangold.co.uk/articles/pfi_ppp_disputes.pdf
Struktury PPP	Podstawy PPP i zasady dotyczące struktur PPP	PPIAF	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Note-One-PPP-Basics-and-Principles-of-a-PPP-Framework.pdf
Struktury PPP	Tworzenie struktur dla programów PPP	PPIAF i Bank Światowy	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPP_guide-decision-makers.pdf
Ocena adekwatności projektu PPP	Kwestionariusz Oceny Adekwatności Projektu P3	P3 Kanada	http://www.infrastructure.gc.ca/plan/nic-vin/bc-ar09-eng.html
Ocena adekwatności projektu PPP	Podręcznik do nowego Funduszu Budowlanego Kanady P3 Kwalifikacja wstępna – Ocena adekwatności	P3 Kanada	http://www.p3canada.ca/~media/english/resources-library/files/nbcf_p3%20screen_suit_ability_assessment_final_clean%20copy_new%20cover.pdf
Podmioty PPP	Dedykowane podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego: Badanie struktur instytucjonalnych i zarządczych	OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)	http://www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublic-privatepartnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernancestructures.htm
Podmioty PPP	Zakładanie i reformowanie podmiotów PPP	EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP)	http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_establishing_and_reforming_ppp_units_en.pdf
Zaangażowanie sektora prywatnego	Jak zaangażować sektor prywatny w partnerstwo publiczno-prywatne na rynkach wschodzących	PPIAF i Bank Światowy	https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/How-to-engage-with-private-sector-Clemencia-Farquharso-Yecome-Encinas.pdf
Priorytetyzacja projektu	Zakres dobrych praktyk (opracowanie przepływu zadań)	Azjatycki Bank Rozwoju i Filipińskie Centrum PPP	https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2015/01/Policy-Brief-Pipeline-and-Development_2012Sept20.pdf
Korzystanie z doradców	Rola i korzystanie z usług doradców w przygotowaniu i wdrażaniu projektów PPP	EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP)	http://www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en.pdf
Wskaźnik korzyści	Analiza wskaźnika korzyści – praktyki i wyzwania	Institut Banku Światowego i PPIAF	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/VFM.pdf
Wskaźnik korzyści	Partnerstwa publiczno-prywatne: podział ryzyka i wskaźnik korzyści	OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)	http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinsuitofrisksharingandvalueformoney.htm

Temat	Tytuł	Źródło	Odsyłacz do strony internetowej
Wskaźnik korzyści	Jak osiągnąć wskaźnik korzyści: porównanie PPP i tradycyjnej procedury zamawiania infrastruktury publicznej	Journal on Budgeting, OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)	http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070709.pdf

Załącznik C Lista zagadnień w analizie adekwatności projektów PPP w zakresie FM

Rozważania/problemy adekwatności	Uwagi
Czy istnieją kwestie prawne lub regulacyjne, które mogą uniemożliwić lub zakłócić dostawę usług FM przez sektor prywatny?	Przepisy prawne i regulacje mogą nakładać ograniczenia na rodzaj usług świadczonych przez stronę prywatną.
Czy zakres usług FM, jakie mają być świadczone przez sektor prywatny, może być wyraźnie zdefiniowany w kategoriach wyników?	Dla efektywnego transferu ryzyka i dostawy usług zgodnie z wymaganiami operacyjnymi istotne jest, aby usługi zostały określone w kategoriach wymaganych wyników.
Czy występują korzyści związane z innowacyjnością i wydajnością?	Należy rozważyć, w jakim zakresie sektor publiczny skorzysta z innowacyjności sektora prywatnego? Projekty, które mają większe szanse osiągnięcia efektywności względem kosztu usług świadczonych przez sektor publiczny są bardziej odpowiednie do realizacji w formule PPP.
Czy włączenie usług FM do projektu PPP nie wiąże się z koniecznością utworzenia złożonych/wielopoziomowych płaszczyzn współdziałania i współzależności między stroną publiczną i prywatną?	Skomplikowane i wielopoziomowe płaszczyzny współdziałania i współzależności między stronami mogą spowodować, że dostawa usług nie będzie efektywna, a skuteczne zastosowanie Mechanizmu Płatności nie będzie możliwe.
Czy istnieje odpowiednie zapotrzebowanie na usługi na okres obowiązywania umowy, dzięki czemu dostawa usługi przez stronę prywatną będzie komercyjnie opłacalna?	W przypadkach usług wymagających znacznych początkowych inwestycji kapitałowych (np. usługi laboratoryjne w szpitalach, w przypadku których konieczne jest nabycie drogiego sprzętu), ważne jest, aby istniał odpowiedni poziom zapotrzebowania w perspektywie długoterminowej, tak aby świadczenie usług było komercyjnie opłacalne jako opcja biznesowa.
Czy można nakreślić profil przyszłego zapotrzebowania na usługi FM na wysokim poziomie pewności?	W tych przypadkach, gdzie zapotrzebowanie na usługi podlega istotnym zmianom, których nie można przewidzieć z określonym prawdopodobieństwem, trudno jest ocenić, czy włączenie takich usług zapewni osiągnięcie wskaźnika korzyści oraz czy ryzyko związane z wolumenem zapotrzebowania będzie odpowiednio zarządzane.
Czy wymogi dotyczące świadczenia usług FM oraz metody ich dostawy mogą podlegać częstym zmianom (w kategoriach jakości, technologii, wymagań prawnych lub regulacyjnych)?	Usługi, które mogą podlegać częstym zmianom zazwyczaj nie są uznawane za odpowiednie do realizacji w formule PPP, ponieważ wprowadzanie zmian do umów PPP w Okresie Świadczenia Usług najczęściej wiąże się z ograniczoną presją konkurencyjną i mniejszą motywacją dla prywatnego sektora w zakresie dążenia do osiągnięcia wskaźnika korzyści.
Czy koszty w całym okresie eksploatacji, w	Koszty w całym okresie eksploatacji stanowią

Rozważania/problemy adekwatności	Uwagi
<p>szczegółności działań długoterminowych, włącznie z usługami utrzymania i „miękkimi” usługami FM, mogą być z góry określone przy odpowiednich założeniach i/lub dostępności danych historycznych?</p>	<p>bardzo ważny czynnik decydujący o pomyślnej realizacji projektu PPP. Instytucja Zamawiająca płaci za utrzymanie i/lub eksploatację w Okresie Świadczenia Usług i oczekuje, że składniki majątku będą dobrze utrzymywane i efektywnie eksploatowane po najniższych możliwych kosztach. W związku z tym kluczowe jest, aby całkowite koszty w okresie eksploatacji zostały dobrze zrozumiane, tak aby można było opracować dokładne dane szacunkowe.</p>
<p>Czy sektor prywatny ma odpowiednie możliwości i potencjał, aby świadczyć usługi FM zgodnie z wymaganym standardem? Ile firm ma możliwości i potencjał świadczenia takich usług?</p>	<p>Kluczową kwestią jest, aby sektor prywatny miał możliwości i potencjał umożliwiające świadczenie wymaganych usług. W krajach o ograniczonym doświadczeniu w outsourcingu usług publicznych odpowiedź na „nowe usługi” może stanowić wyzwanie dla sektora prywatnego. Jednakże należy również rozważyć opcję skorzystania z usług międzynarodowych Usługodawców o odpowiednim doświadczeniu, współpracujących z firmami lokalnymi.</p> <p>Ponadto ważne jest, aby na rynku istniały odpowiednie możliwości i potencjał pozwalający na zapewnienie konkurencyjnego środowiska na potrzeby przetargu.</p>
<p>Czy sektor publiczny ma możliwości i potencjał, aby zamawiać umowy obejmujące usługi FM i zarządzać nimi?</p>	<p>Doświadczenie sektora publicznego może być ograniczone zarówno w zakresie zamawiania umów PPP w zakresie usług FM, jak i zarządzania nimi. Jednak można rozważyć opcję partnerstwa z innymi doświadczonymi jednostkami udzielającymi zamówień i korzystanie z usług zewnętrznych doradców.</p>
<p>Czy istnieje ryzyko powiązane z faktem, że świadczenie usług FM przez sektor prywatny nie zostanie zaakceptowane przez opinię publiczną lub inne grupy bezpośrednich interesariuszy?</p>	<p>Przekazanie usług publicznych do sektora prywatnego często wywołuje reakcję społeczeństwa i grup bezpośrednich interesariuszy, np. związków zawodowych. Akcje protestacyjne i negatywna opinia publiczna mogą być przyczyną anulowania projektu lub wprowadzenia zmian w strategiach zarządzania.</p>
<p>Czy istnieje potencjał generowania dochodów z tytułu świadczenia usług FM na rzecz stron trzecich?</p>	<p>Generowanie przychodu nie jest wymogiem udanego projektu PPP. Jednakże świadczenie usług FM na rzecz stron trzecich mogłoby potencjalnie generować dochód i ograniczyłoby obciążenie funduszy publicznych. Model PPP idealnie nadaje się do wykorzystania tego potencjału.</p>
<p>Czy w przeszłości usługi FM były zamawiane w ramach formuły PPP?</p>	<p>Istnienie podobnych usług FM realizowanych w formule PPP stanowi kluczowy wskaźnik dotyczący wykonalności takich usług w modelu PPP.</p>

Załącznik D Skróty

Skrót	Pełna nazwa
ASAP	Alberta Schools Alternative Procurement (Program Zamówień Alternatywnych dla Szkół Prowincji Alberta)
BLT	Build Lease Transfer (Wybuduj, Dzierżaw, Przekaż)
BOT	Build Operate Transfer (Wybuduj, Eksploatuj, Przekaż)
BSF	Building Schools for the Future (Budujemy Szkoły dla Przyszłości)
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
UE	Unia Europejska
FM	Facilities Management (utrzymanie budynków użyteczności publicznej)
KPI	Key Performance Indicators (Kluczowe Wskaźniki Efektywności)
KPPPC	Kazakhstan Public-Private Partnership Center (Kazachski Ośrodek Partnerstwa Publiczno-Prywatnego)
LCC	Life Cycle Costing (rachunek kosztów cyklu życia)
LIFT	Local Improvement Finance Trust (Trust Finansowy na Rzecz Lokalnych Modernizacji)
NHS	National Health Service (Narodowa Służba Zdrowia)
NICE	National Institute of Clinical Excellence (Narodowy Instytut Doskonałości Klinicznej)
P3	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
PF2	Private Finance 2 (Prywatne Finansowanie 2)
PFI	Private Finance Initiative (Inicjatywa Prywatnego Finansowania)
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility (Instytucja Doradcza ds. Infrastruktury Publiczno-Prywatnej)
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
PSBP	Priority Schools Building Programme (Priorytetowy Program Budowania Szkół)
PSC	Public Sector Comparator (Model Porównawczy Sektora Publicznego)
RoE	Retention of Employment (utrzymanie zatrudnienia)

Skrót	Pełna nazwa
TUPE	Transfer of Undertakings – Protection of Employment (dyrektywa o ochronie praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa)
VfM	Value for Money (wskaźnik korzyści)