

2015

Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp  
wraz z komentarzami eksperckimi

## Identyfikowanie potencjału stosowania P3

Wytyczne dla departamentów i agencji  
federalnych, wydane przez PPP Canada



**Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień  
poruszonych w publikacji**

# **Identyfikowanie potencjału stosowania P3.**

**Wytyczne dla departamentów i agencji federalnych**

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

**Autorzy komentarza:**

Katarzyna Zięba – radca prawny, na stałe współpracująca z DS. Consulting Sp. z o.o., członkini zespołów doradczych powoływanych do realizacji projektów ppp, współautorka analiz prawnych w opracowaniach przedrealizacyjnych projektów ppp, wspólnik w kancelarii DS Lex K. Zięba Sp. k.

Bartosz Korbus – specjalista z zakresu ppp i funduszy UE, założyciel Instytutu PPP, kierownik projektu systemowego PARP po stronie partnera- IPPP, uczestniczył w realizacji wielu inwestycji samorządowych jako doradca strony publicznej lub prywatnej.

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

**Wydawca:**

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości  
ul. Pańska 81/83  
00-834 Warszawa  
[www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)

**Współpraca:**

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu  
[www.ippp.pl](http://www.ippp.pl)

**Tłumaczenie:**

Nanowska s.c. Ewa Nanowska, Ewa Nanowska-Szmyt

**Skład i łamanie:**

Agnieszka Kaczmarek, Studio Grafiki i DTP Grafpa, [www.grafpa.pl](http://www.grafpa.pl)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna  
Publikacja dostępna jest na stronie [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)

ISBN 978-83-7633-235-2

## ► Wprowadzenie

Celem projektu systemowego PARP jest upowszechnienie wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym prowadzące do zwiększenia liczby przedsięwzięć realizowanych w tej formule. W ramach projektu zrealizowano szereg działań edukacyjnych, analitycznych i doradczych, służących przybliżeniu natury i zastosowań ppp w praktyce podmiotów publicznych i prywatnych. Zgodnie z rozstrzygnięciami ustawodawcy, proces ustalania zasad, na jakich inicjowane są tego typu przedsięwzięcia, szczególnie w zakresie metodologii analiz i oceny zasadności wdrażania projektów publiczno-prywatnych, jest pozostawiony podmiotom publicznym. Ustawa o ppp jedynie w ograniczonym stopniu ustanawia ramy kompetencyjne w zakresie promocji instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, a kwestie szczegółowych zadań w tym obszarze, także w zakresie wydawania dokumentów metodologicznych, są wciąż otwarte. Pozytywnie oceniając aktywność poszczególnych podmiotów administracji rządowej na tle wsparcia wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego, warto również zapoznać się z działaniami administracji tych państw, które odniosły niekwestionowany sukces w realizowaniu projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jednym z dokumentów przetłumaczonych na język polski oraz opatrzonych podstawowym komentarzem instytucjonalno-ekonomicznym i prawnym w ramach działań podjętych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w projekcie systemowym „Partnerstwo publiczno-prywatne” jest publikacja pt. „Identyfikowanie potencjału stosowania P3<sup>1</sup>. Wytyczne dla departamentów i agencji federalnych”, wydana przez PPP Canada w styczniu 2014 roku. Głównym przedmiotem tej publikacji jest opis narzędzia analitycznego – macierzy oceny projektu – służącego do dokonywania wstępnej oceny przez instytucje rządu federalnego Kanady i wskazującego, czy dany projekt infrastrukturalny może być efektywnie zrealizowany w formule ppp. Prawidłowe dokonanie selekcji projektów pod kątem ich odpowiedności do zastosowania ppp, dokonane już na wstępnym etapie przygotowań, chroni zarówno stronę publiczną, jak i prywatną przed zaangażowaniem się w realizację inwestycji, których charakter nie pasuje do wymagań ppp i które już w toku realizacji mogą okazać się dla uczestników źródłem dużych problemów natury biznesowej, finansowej lub politycznej. Tak więc identyfikacja projektów, które będą efektywnie realizowane w ppp, jest jednym z podstawowych warunków rozwijania programu. Materiał udostępniony polskiemu odbiorcy w ramach niniejszej publikacji ze względu na dydaktyczny i uniwersalny charakter, może być podstawą do lepszego zrozumienia, a w konsekwencji samodzielnego przeprowadzenia procesów analitycznych ppp również w naszym kraju.

PPP Canada jest podmiotem publicznym, który pełni rolę centrum kompetencyjnego rządu Kanady w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). Zadaniem PPP Canada jest wspieranie projektów ppp przez fachowe doradztwo, promowanie najlepszych praktyk oraz wymianę doświadczeń między sektorem publicznym a prywatnym i uzyskanie wyższej efektywności w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury usług użyteczności publicznej.

Treść publikacji „Identyfikowanie potencjału stosowania P3. Wytyczne dla departamentów i agencji federalnych” składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza z nich stanowi ogólne wprowadzenie do problematyki ppp w Kanadzie, natomiast część druga poświęcona jest opisowi macierzy oceny projektu i sposobu jej wykorzystania. W części pierwszej w bardzo zwięzły sposób przedstawione zostały najważniejsze pojęcia i problemy ppp, takie jak: definicja projektu ppp, główne struktury projektowe stosowane w Kanadzie oraz relatywne korzyści i koszty związane ze stosowaniem formuły ppp w porównaniu z procedurą konwencjonalnego zamówienia publicznego. W tym kontekście wprowadzone też zostało fundamentalne dla zastosowania analizy opłacalności projektu ppp pojęcie Value for Money, czyli relatywnej korzyści czy też wartości, jaką można uzyskać, realizując projekt ppp.

Druga część omawianej publikacji PPP Canada zawiera szczegółowy opis macierzy oceny projektu<sup>2</sup>. Najwięcej miejsca zajmuje przedstawienie czternastu kryteriów weryfikacji potencjału do zastosowania w projekcie infrastrukturalnym formuły ppp, przy czym opisowi każdego z nich towarzyszy tabelka wskaźników, pozwalająca na wypunktowanie danego kryterium w skali od 1 do 5. Suma ocen zważonych o współczynniki istotności

<sup>1</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne zazwyczaj określane jest w Kanadzie jako P3. W tekście niniejszego komentarza stosować jednak będziemy przyjęty w Polsce skrót ppp.

<sup>2</sup> Macierz oceny projektu dostępna jest także w formie pliku MS Excel na stronie internetowej PPP Canada. Por. <http://www.p3canada.ca/en/about-p3s/p3-resource-library/federal-screening-matrix/>. Macierz w postaci elektronicznej pozwala na automatyczne wyliczenie punktacji projektu. Dostęp: 22.12.2014 r.

danego kryterium daje po znormalizowaniu łączny wynik w skali od 1 do 100. Im więcej punktów zgromadzi dany projekt, tym wyższa ocena jego wykonalności w formule ppp, przy czym ocena w przedziale od 1 do 50 eliminuje możliwość wyboru ppp z dalszej analizy, natomiast wynik w przedziale od 51 do 75 nie daje jednoznacznego wskazania co do dalszych kroków i oznacza konieczność przeprowadzenia konsultacji z PPP Canada. Wreszcie wynik w przedziale od 76 do 100 punktów kreuje obowiązek uwzględnienia wariantu ppp w analizie opcji wykonania projektu na etapie uzasadnienia biznesowego.

**Bartosz Korbus**

*Kierownik projektu*

*po stronie partnera projektu – Instytutu PPP*

#### O PPP Canada

PPP Canada jest federalną spółką publiczną [Crown Corporation], której powierzono zadanie usprawnienia rozwoju infrastruktury publicznej poprzez osiągnięcie wyższej wartości, poprawę terminowości i zwiększenie odpowiedzialności względem podatników w efekcie realizacji projektów P3. Celem utworzenia Spółki jest zwiększenie liczby projektów P3 dzięki stosowaniu odpowiednich mechanizmów motywacyjnych, upowszechnianiu projektów zrealizowanych z sukcesem i zapewnianiu wiedzy specjalistycznej i doświadczenia, a także promowanie najlepszych praktyk i budowanie potencjału kompetencji.

PPP Canada jest wiodącym organem rządu federalnego w kwestiach P3, któremu zlecono ocenianie możliwości stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie federalnym, doradzanie w zakresie realizacji federalnych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz – bardziej ogólnie – jest postrzegane jako źródło wiedzy i doradztwa w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Uprawnienia PPP Canada obejmują również prowadzenie funduszu P3 Canada Fund, który wspiera korzystanie z formuły P3 w kontekście prowincji, terytoriów, gmin i okręgów autonomicznych (First Nations).

W razie jakichkolwiek pytań dotyczących P3, prosimy kontaktować się z nami bez wahania. Jesteśmy po to, by służyć Państwu pomocą.

[p3canada.ca](http://p3canada.ca)

Publikacja pt. „Identyfikowanie stosowania potencjału P3. Wytyczne dla departamentów i agencji federalnych” została przetłumaczona na język polski za zgodą wydawcy:  
PPP Canada, 100 Queen Street, Suite 630, Ottawa, Ontario K1P 1J9

©2014 PPP Canada Inc. reprinted with permission. PPP Canada Inc. is not responsible for the accuracy of this translation. All rights Reserved

## Spis treści

<b>1. Wstęp .....</b>	<b>9</b>
Cel .....	9
Omówienie dokumentu .....	9
<b>2. Podstawowe informacje o P3 .....</b>	<b>11</b>
P3: definicja na potrzeby kontekstu federalnego .....	11
Czym P3 nie jest .....	11
Jak wygląda P3? .....	11
Mity o P3.....	12
Jak projekty P3 generują wartość dla Kanadyjczyków .....	15
Modele realizacji projektów P3 i ich korzyści .....	16
Koszty projektów P3 .....	17
<b>3. Identyfikowanie potencjału stosowania p3: kiedy i jak .....</b>	<b>19</b>
Macierz oceny.....	19
Stosowanie macierzy oceny w praktyce .....	20
<b>4. Stosowanie kryteriów oceny .....</b>	<b>21</b>
Kryterium nr 1: Wielkość projektu .....	21
Kryterium nr 2: Kompetencje i doświadczenie sektora prywatnego .....	21
Kryterium nr 3: Przypadki precedensowe na rynku .....	22
Kryterium nr 4: Typ lokalizacji infrastruktury .....	23
Kryterium nr 5: Korzyści wynikające z innowacji sektora prywatnego .....	23
Kryterium nr 6: Wymogi w zakresie bezpieczeństwa .....	24
Kryterium nr 7: Możliwość zintegrowania faz projektu w jednym kontrakcie .....	25
Kryterium nr 8: Okres użyteczności ekonomicznej środka trwałego .....	25
Kryterium nr 9: Złożoność środków trwałych .....	26
Kryterium nr 10: Specyfikacje efektu końcowego i wyników działania.....	26
Kryterium nr 11: Wymogi w zakresie eksploatacji i utrzymania .....	27
Kryterium nr 12: Specyfikacje i wskaźniki wyników działania.....	27
Kryterium nr 13: Koszty ponoszone w cyklu życia projektu .....	28
Kryterium nr 14: Generowanie przychodów .....	28
Interpretacja wyników .....	29
<b>5. Wnioski i kolejne kroki .....</b>	<b>30</b>



# 1

## Wstęp

Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (P3) wykazały zdolność przynoszenia podatnikom wartości w rozwijaniu projektów infrastruktury publicznej. Dzięki partnerstwu z sektorem prywatnym w zarządzaniu wieloma obszarami ryzyka związanego z budową, finansowaniem i eksploatacją obiektów infrastrukturalnych, podmioty rządowe mogą budować infrastrukturę publiczną szybciej i po niższym koszcie dla podatników.

W dokumencie budżetu na rok 2011 rząd Kanady ogłosił, że departamenty federalne zobowiązane zostają do oceny możliwości stosowania formuły P3 w dużych federalnych projektach inwestycyjnych. Wszystkie projekty infrastrukturalne, w których powstaje majątek o cyklu życia nie krótszym niż 20 lat oraz wiążące się z nakładami kapitałowymi na poziomie 100 mln \$ lub wyższym zostaną poddane ocenie P3 [P3 screen] w celu ustalenia, czy podejście P3 może być odpowiednią opcją ich realizacji. Jeśli ocena wykaże, że istnieje potencjał dla formuły P3, departament realizujący projekt winien opracować propozycję projektu w formule P3 w ramach możliwych wariantów realizacji danego przedsięwzięcia.

Niezależnie od wspomnianych powyżej kryteriów, rząd zachęcił departamenty do badania potencjału dla zastosowania formuły P3 w innych typach projektów i zamówień na usługi.

### Cel

Celem niniejszego dokumentu jest służenie pomocą instytucjom federalnym w zastosowaniu się do nowego wymogu przeprowadzenia oceny P3 poprzez zapewnienie spójnego i systematycznego podejścia do oceny, czy formuła P3 jest odpowiednia dla projektów inwestycyjnych. Równie istotnym celem dokumentu jest pomoc w efektywnym korzystaniu z zasobów analitycznych poprzez zapewnienie, że projekty o ograniczonej zdolności do realizacji w formule P3 nie będą poddawane analizie P3.

PPP Canada jest głównym centrum kompetencyjnym w zakresie P3 dla rządu kanadyjskiego. Wiedza i doświadczenie posiadane przez samą PPP Canada oraz dostęp do partnerów zewnętrznych mogą w sposób bezpośredni uzupełnić możliwości departamentów i agencji federalnych w rozpatrywaniu adekwatności formuły P3 w stosunku do konkretnych projektów lub wszystkich projektów objętych planem inwestycyjnym departamentu. Z tych powodów departamenty mają obowiązek konsultować się z PPP Canada przy podejmowaniu działań oceniających.

PPP Canada odpowiada także chętnie na wszelkie ogólne pytania dotyczące P3. Proszę kontaktować się z nami w dowolnym momencie, jesteśmy gotowi do współpracy z Państwem.

### Omówienie dokumentu

Ocena dowolnego projektu inwestycyjnego pod kątem tego czy jest odpowiedni do realizacji w formule P3 zakłada zrozumienie, czym jest ta formuła zarówno w kontekście ogólnym, jak i w konkretnym kontekście rządu Kanady. W związku z tym przewodnik ten rozpoczyna się od części poświęconej przedstawieniu podstawowej wiedzy na temat podejścia P3 do realizacji projektów infrastrukturalnych i przedstawia między innymi:

- definicję, czym jest P3 w kontekście federalnym,
- kluczowe pojęcia P3,
- korzyści, koszty i mity związane z P3,
- narzędzia wspierające decyzję o zastosowaniu formuły P3,
- zasoby P3 dostępne dla organizacji federalnych.

Kolejna część koncentruje się na samym procesie oceny adekwatności formuły P3. Zaczynamy tu od omówienia całego procesu analizy wariantów strukturyzacji projektu tak, aby umożliwić czytelnikowi zrozumienie, gdzie stosować to narzędzie oceny, a także co wyniki uzyskane przy pomocy tego narzędzia oznaczają w odniesieniu do pozostałej części procesu analizy wariantów struktury projektu. W części tej odpowiemy na naj-

częstsze pytania, na przykład czy pozytywny wynik oceny adekwatności projektu do realizacji jako P3 oznacza, że projekt ten musi być realizowany w tej właśnie formule.

Dalej omówimy konkretne kryteria, które zostaną użyte do przeprowadzenia oceny adekwatności, takie jak:

- wielkość projektu,
- możliwości sektora prywatnego i potencjał konkurencyjności,
- przypadki precedensowe na rynku,
- złożoność projektu.

Omówimy także, w jaki sposób narzędzie ww. oceny oblicza wynik i przekażemy wskazówki, jak interpretować ten wynik w szerszym kontekście, a następnie przejdziemy do informacji o kolejnych krokach, które należy podjąć po zakończeniu oceny.

Narzędzie oceny adekwatności formuły P3 stworzono do użytku przez wszystkie departamenty i agencje federalne, również te o ograniczonym doświadczeniu i wiedzy na temat P3. Można jednak oczekiwać, że wyniki oceny będą dokładniejsze w przypadku posiadania większej wiedzy w zakresie P3. Podejmując zatem badanie projektów inwestycyjnych, departamenty i agencje winny kontaktować się z PPP Canada celem uzyskania bezpośredniej pomocy i porady.

PPP Canada służy pomocą federalnym organizacjom przy ocenie tego, czy formuła P3 jest odpowiednia do realizacji konkretnych projektów lub wszystkich projektów ujętych w planie inwestycyjnym departamentu.

# 2

## Podstawowe informacje o P3

Zanim rozpoczniemy analizę, czy dany projekt można z powodzeniem zrealizować w formule P3, musimy najpierw zrozumieć, co składa się na P3 i zyskać pojęcie, w jaki sposób projekty P3 przynoszą wartość obywatelom. Poniższa część omawia wszystkie te zagadnienia, dając jednocześnie czytelnikowi podstawowe zrozumienie pewnych kluczowych pojęć z zakresu P3.

### P3: definicja na potrzeby kontekstu federalnego



Istnieje wiele definicji określających, na czym polega przedsięwzięcie P3 i niemal równie wiele alternatywnych określeń używanych w odniesieniu do koncepcji P3. Dla celów rządu kanadyjskiego, P3 definiowane jest jako długoterminowa relacja kontraktowa pomiędzy podmiotem publicznym i sektorem prywatnym, która obejmuje:

- wybudowanie środków trwałych i świadczenie związanych z nimi usług dla osiągnięcia określonej specyfikacji efektu końcowego (co oznacza określenie raczej tego, co jest wymagane, niż tego, w jaki sposób to osiągnąć),
- zintegrowanie wielu faz projektu (np. fazy projektowania, budowy, finansowania, eksploatacji i utrzymania),
- przeniesienie ryzyka na sektor prywatny dzięki obecności kapitału sektora prywatnego, absorbującego ryzyko,
- mechanizm płatności oparty o ustalone parametry wyników projektu.

Poza kontekstem rządu federalnego istnieje szerokie spektrum definicji stosowanych przez różne organizacje. Na jednym jego krańcu leży definicja Canadian Council for Public Private Partnerships, obejmująca także tradycyjne rozwiązania outsourcingowe. Na drugim krańcu znajduje się bardziej zawężający pogląd, zgodnie z którym jedynie najbardziej zaawansowany z modeli P3 omówionych poniżej, tj. model DBFOM (zaprojektuj-zbuduj-finansuj-eksploatuj-utrzymuj) jest prawdziwym P3. W niektórych kontekstach termin P3 zaczął być kojarzony z prywatyzacją usług publicznych. Różne tego rodzaju poglądy można przypisać licznym czynnikom. W naszym federalnym kontekście skupimy się na tych aspektach P3, od których w krytycznym stopniu zależy, czy dany projekt przyniesie wartość Kanadyjczykom.



### **Czym P3 nie jest**

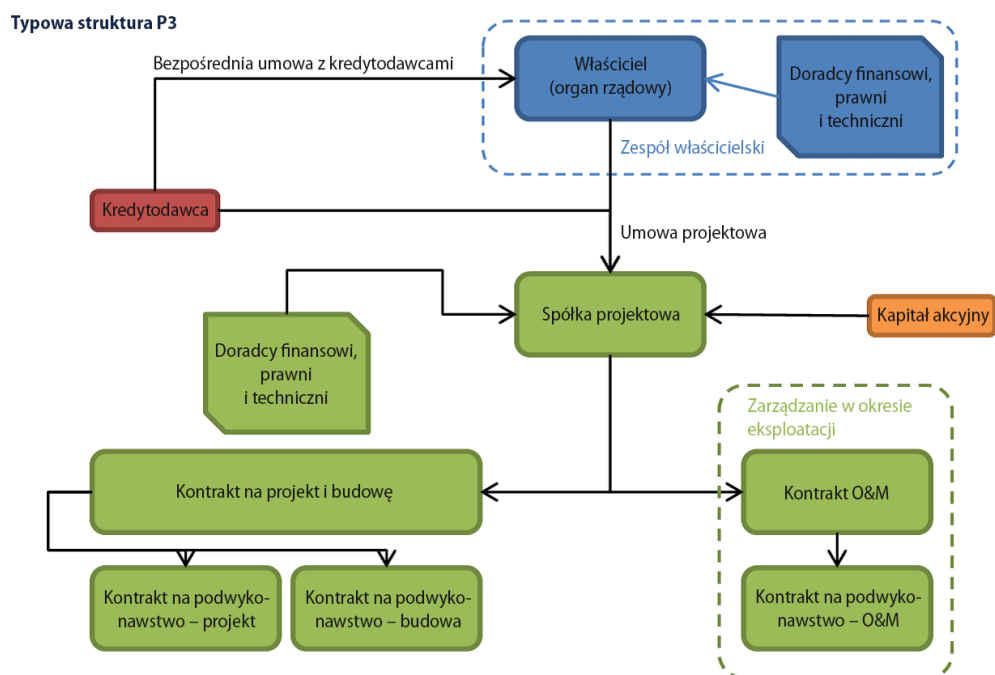
Zgodnie z podaną wyżej definicją, następujące typy porozumień kontraktowych stanowią przykład, czym P3 NIE JEST:

- prywatyzacją,
- spółką joint venture z udziałem podmiotów sektora prywatnego,
- współwłasnością z innym podmiotem sektora publicznego,
- porozumieniem, którego celem jest zbycie majątku federalnego, gdzie nowym właścicielem będzie partner prywatny,
- porozumieniem zakładającym wyłącznie świadczenie usługi,
- kontraktem typu zaprojektuj-zbuduj,
- umową leasingu zwrotnego,
- umową najmu z prawem kupna.

### Jak wygląda P3?



Mówiąc ogólnie, P3 wiąże się z utworzeniem celowego podmiotu gospodarczego, wyodrębnionego pod względem prawnym (np. spółki celowej), często określanego mianem spółki projektowej [*Project Company, Project Co.*], stworzonego na potrzeby konkretnego projektu. Spółka projektowa tworzona jest przez konsorcjum spółek o doświadczeniu i wiedzy odpowiednich dla danego projektu, zazwyczaj w jego skład wchodzi



spółka budowlana, firma operatorska lub świadcząca usługi utrzymania oraz podmiot zapewniający kapitał akcyjny. Spółka projektowa posiada umowy z kredytodawcami, regulujące finansowanie spółki oraz z podmiotem publicznym sponsorującym projekt. Relacje te przedstawiono na poniższym wykresie.

Choć spółka projektowa zakładana jest przez kilka firm, podmiot reprezentujący sektor publiczny zawiera ze spółką projektową tylko jedną umowę. Znana jest ona pod nazwą umowy projektowej i zostanie omówiona później.

## Mity o P3

Biorąc pod uwagę, jak szeroko formuła P3 jest interpretowana i stosowana na całym świecie, nie jest niczym zaskakującym, że powstały pewne mity o P3. Poniżej omawiamy najważniejsze z nich i wskazujemy, jak się odnoszą do kontekstu federalnego.



### Partnerstwa publiczno-prywatne oznaczają prywatyzację infrastruktury publicznej

Prywatyzacja implikuje pełną lub częściową prywatną własność majątku, jednak w kontekście kanadyjskim projekty realizowane w formule P3 używają struktury umowy projektowej, gdzie tytuł własności do infrastruktury zostaje zachowany przez rząd, a eksploatacja i utrzymanie środka trwałego powracają do podmiotu publicznego po wygaśnięciu kontraktu. Strona publiczna zachowuje pełną kontrolę nad rezultatami projektu.

### Projekty P3 kosztują więcej

Koszt finansowania przez sektor prywatny zwykle oznacza, że koszt wariantu P3 przekracza koszt realizacji projektu w formule tradycyjnej. Rzetelne porównanie kosztów P3 wobec kosztów formuł tradycyjnych wymaga jednak także uwzględnienia transferów ryzyka, które towarzyszą finansowaniu przez sektor prywatny. Takie porównanie skorygowane o ryzyko (w którym koszty zostają poddane korekcie, by odzwierciedlić wartość ryzyka związanego z projektem/ majątkiem) jest dokładniejszą i bardziej właściwą podstawą dla zestawienia ze sobą obu wariantów. W przypadku dokonania takiego porównania dla projektów, które nadają się do realizacji jako P3, wartość dodatnia wynikająca z przeniesienia ryzyka zwykle przekracza wartość ujemną kosztów finansowania. Jednakże, nie wszystkie projekty nadają się do realizacji w formule P3.



### Formuła P3 sprawia, że konsekwencje błędów sektora prywatnego ponoszą podatnicy

Jak wspomniano powyżej, zobowiązania płatnicze sektora publicznego w projektach P3 zależą od wyników sektora prywatnego, odniesionych do specyfikacji efektu końcowego, określonych w umowie projektowej. Po-

nadto, projekty P3 zapewniają sektorowi publicznemu pewność co do kosztów. Tym samym, cechą projektów P3 jest zabezpieczenie sektora publicznego przed wszelkimi błędami po stronie sektora prywatnego.

### **Formuła P3 oznacza po prostu większe zyski dla sektora prywatnego**

Sektor prywatny uczestniczy we wszystkich projektach infrastruktury publicznej, przy wykorzystaniu wszystkich modeli ich realizacji. Uczestnictwo to zależy od potencjału projektu w zakresie generowania zysków, niezależnie od tego, czy jest on realizowany w formule P3, czy nie. Podobnie, czynnikiem motywującym sektor publiczny do budowy infrastruktury publicznej jest uzyskanie związanych z nią korzyści. Wybór podejścia realizacyjnego do danego elementu infrastruktury jest podyktowany osiągnięciem maksymalnej wartości dla Kanadyjczyków. Umowy projektowe są konstruowane w taki sposób, by uwzględnić potencjalne zyski partnera sektora prywatnego w oparciu o przewidywane wyniki wypracowane przez dany element infrastruktury. W odniesieniu do projektów, w których zwrot dla sektora prywatnego mógłby być wyższy, niż prognozowano w oparciu o opłaty za przejazd lub opłaty od użytkowników, współczesne przedsięwzięcia realizowane w formule P3 są projektowane w taki sposób, by zapewnić podział tych nieoczekiwanych zysków pomiędzy sektor prywatny i publiczny.

### **Wyższe koszty dla konsumentów/ użytkowników końcowych**

W przypadku przedsięwzięcia P3 pełne koszty ponoszone w całym cyklu życia środka trwałego są widoczne dla klienta/ użytkownika końcowego, ponieważ są uwzględnione w kosztach projektu, inaczej, niż w przypadku realizacji inwestycji w tradycyjnej formule, gdzie pełne koszty ponoszone w cyklu życia środka trwałego są często nieznanne lub niedostępne. Ostatecznie to użytkownik, czyli płacąca podatki społeczność, pokrywa nieprzewidziane koszty tradycyjnego procesu. Dla kontrastu, formuła P3 może dać pewność kosztów w długiej perspektywie czasowej, gwarantując jednocześnie określony poziom usług.



### Koszty względem korzyści: koncepcja „Value for Money”

Jako indywidualni konsumenci codziennie podejmujący decyzje, co zrobić z naszymi osobistymi dochodami, intuicyjnie rozumiemy, co znaczy sformułowanie *value for money* [„wartość w zamian za pieniądź”]. W kontekście P3 termin ten niesie podobne znaczenie ogólne, ale zamiast koncentrować się na budowanym majątku skupia się na samym podejściu do realizacji. Zasadniczo, zagadnienie Value for money skupia się na ustaleniu, które podejście realizacyjne z największą dozą prawdopodobieństwa może doprowadzić do uzyskania pożądanego środka trwałego po najniższym koszcie, po uwzględnieniu wszystkich czynników, w tym długości okresu użyteczności ekonomicznej majątku, ryzyka i wartości kapitału w czasie.

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie w kontekście P3 następuje poprzez analizę Value for Money (VFM), która sprowadza się do stworzenia wiarygodnych projekcji skorygowanej o ryzyko bieżącej wartości netto konkurujących ze sobą wariantów realizacji na w pełni porównywalnej bazie.

Krytycznym elementem każdej analizy VFM jest identyfikacja i wycena ryzyka. Jak już powiedziano, projekty P3 wiążą się ze znacznym przeniesieniem ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny. Różne podejścia do strukturyzacji projektu będą implikować lub umożliwiać różne profile przeniesienia ryzyka. Stąd, porównanie podejść do realizacji projektu wymaga identyfikacji i wyceny ryzyka związanego z projektem.

Wycena ryzyka dla każdego z podejść do strukturyzacji projektu w zakresie projektowania, budowy oraz długoterminowej eksploatacji i utrzymania, w połączeniu z odmiennymi profilami przeniesienia ryzyka związanego z kosztami transakcyjnymi i kosztami finansowania będzie skutkować relatywną zmianą kosztów każdej z opcji. I wreszcie, aby wziąć pod uwagę moment ponoszenia nakładów w czasie, porównanie wariantów dokonywane jest w oparciu o wartość bieżącą netto.

Szczegóły i założenia analizy VFM są bardzo istotne. Choć istnieje kilka różnych podejść do prowadzenia analizy, zwykle dają one bardzo podobne wyniki. Aby pomóc organizacjom federalnym w prowadzeniu analizy VFM w ustandaryzowany i spójny sposób, co z kolei ułatwi podjęcie decyzji, PPP Canada opracowuje metodologię VFM, odpowiadającą potrzebom decydentów z organów federalnych.

## Jak projekty P3 generują wartość dla Kanadyjczyków



Sedno modelu P3 i fundament, na którym zbudowane są pozostałe aspekty jego definicji jest skupienie się raczej na specyfikacji efektu końcowego i wymaganiu uzyskania konkretnych wyników, niż na perspektywie przyszłych nakładów koniecznych do poniesienia w danym przypadku. W przeciwieństwie do bardziej tradycyjnych rodzajów podejścia, zazwyczaj bazujących na obowiązkowych specyfikacjach określających, w jaki sposób dany element majątku ma zostać zaprojektowany i zbudowany, specyfikacje określające efekt końcowy i wyniki działania umożliwiają sektorowi publicznemu zmierzenie, czy dany element przynosi wymagane rezultaty, a nie jedynie, czy został zbudowany zgodnie ze specyfikacjami określającymi stronę nakładów.

Zintegrowanie faz projektu w jeden kontrakt jest istotne, ponieważ kształtuje bodźce motywujące sektor prywatny w kierunku korzystnym dla sektora publicznego. Na przykład, zintegrowanie projektowania, budowy i prywatnego finansowania zapewnia, że efekty fazy projektowania będą praktyczne i „możliwe do realizacji”, podczas gdy nadzór kredytodawców nad kosztami finansowania prowadzi do terminowej realizacji. Odpowiedzialność sektora prywatnego za środki trwale w ciągu całego cyklu życia projektu wnosi większą efektywność w fazę ich projektowania i budowy, a później w fazę eksploatacji i utrzymania.

Bazowanie na specyfikacjach / wymogach opartych o efekty końcowe i wyniki funkcjonowania w połączeniu ze zintegrowaniem etapów projektu tworzy podstawę, w oparciu o którą ryzyko związane z projektem może być przenoszone z sektora publicznego na sektor prywatny. Optymalna alokacja ryzyka pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym zależy od tego, który partner jest najlepiej predystynowany do tego, by zarządzać i/lub ograniczać ryzyko każdego rodzaju, a także od konkretnych cech danego projektu / środka trwałego.



Ogólnie rzecz biorąc, do najpowszechniejszych i najbardziej podstawowych rodzajów ryzyka przenoszonego na sektor prywatny należy ryzyko związane z projektowaniem, budową i pozyskaniem finansowania. Ryzyko tego rodzaju, w tym ryzyko wzrostu kosztów materiałów i błędów projektowych / błędów w zakresie integracji, po dokonaniu przeniesienia wpływa bezpośrednio na przepływy pieniężne partnera prywatnego. Ryzyko związane z eksploatacją i długoterminowym utrzymaniem, mimo iż jego przeniesienie jest stosunkowo łatwe do wykonania, wymaga niekiedy głębszego namysłu ze strony sektora publicznego. Ryzyko to obejmuje niezapewnienie wymaganego poziomu utrzymania lub nieprzewidziane koszty utrzymania. W tradycyjnym podejściu do realizacji projektu optymalna alokacja ryzyka nie następuje – sektor publiczny przyjmuje na siebie całe ryzyko projektu i powiązane z nim koszty, co często przekłada się na wysoki koszt danego środka trwałego dla sektora publicznego. Te rodzaje ryzyka, które sektor prywatny mógłby ograniczyć w bardziej efektywny sposób, nie zostają przeniesione. Projekty P3 przynoszą wartość Kanadyjczykom poprzez optymalną alokację ryzyka między stroną publiczną i prywatną, wyższy poziom innowacyjności i lepszą efektywność, a także określenie wymogów w zakresie wyników, jaki dany element majątku winien osiągać w okresie swej użyteczności ekonomicznej.

Płatności uzależnione od wyników i kapitał prywatny, to ostateczne elementy, które sprawiają, że przeniesienie ryzyka faktycznie następuje. Prowadzone przez kredytodawcę badania *due diligence* pomagają zapewnić, że partner prywatny będzie realizował projekt zgodnie z ustaleniami. Zaciągnąwszy kredyt na budowę obiektu, partner prywatny musi spłacać swe zobowiązania dłużne przez okres obowiązywania umowy. Przepływy pieniężne, z których partner dokonuje tych płatności, a także osiąga dochód, pochodzą z płatności, które otrzymuje on od sektora publicznego, a które zazwyczaj zaczynają płynąć dopiero wówczas, gdy obiekt jest ukończony i gotowy do użytkowania. Przeciwnie niż w przypadku podejść tradycyjnych, płatności zależą od wyników partnera prywatnego względem specyfikacji określających efekty końcowe i parametry działania. Jeśli partnerowi prywatnemu nie uda się osiągnąć określonych parametrów, należne mu płatności zostaną zmniejszone zgodnie z postanowieniami umowy projektowej w zakresie kar. W związku z tym partner prywatny jest silnie zmotywowany, by dopilnować uzyskiwania parametrów zgodnych z tymi standardami.

### **Motywacja dla partnera z sektora prywatnego**

Zważywszy na wspomniane wyżej korzyści osiąganego przez sektor publiczny można się zastanawiać dlaczego podmioty z sektora prywatnego chciałyby uczestniczyć w projektach P3. Odpowiedzią jest fakt, że projekty P3 zapewniają możliwość realizacji długoterminowej inwestycji wspólnie ze stabilnym partnerem rządowym, która zarazem stwarza możliwość uzyskiwania pewnego, długoterminowego strumienia przychodów w okresie obowiązywania kontraktu, pod warunkiem uzyskiwania należytych wyników.



## **Modele realizacji projektów P3 i ich korzyści**

Choć federalna definicja formuły P3 jest niewątpliwie bardziej precyzyjna, niż niektóre z pozostałych, pozostaje wystarczająco szeroka, by objąć szereg modeli bądź struktur projektów P3, które różnią się między sobą stopniem zaangażowania sektora prywatnego i powiązaniem z nim przeniesieniem ryzyka. We wszystkich modelach omówionych poniżej przyjęto założenie, że stworzony majątek pozostaje własnością publiczną przez cały okres obowiązywania umowy projektowej. Nasze rozważania rozpoczynamy od modelu, w którym poziom zaangażowania sektora prywatnego jest najniższy:

### **Zaprojektuj-zbuduj-finansuj (Design-Build-Finance, DBF):**

W tym modelu partner z sektora prywatnego jest odpowiedzialny za zaprojektowanie i zbudowanie obiektu według specyfikacji sektora publicznego. Sektor prywatny odpowiada także za zaaranżowanie własnego finansowania w okresie budowy, ponieważ płatności z sektora publicznego otrzyma on zwykle dopiero wówczas, gdy obiekt będzie ukończony i gotowy do eksploatacji. Okres obowiązywania takich umów obejmuje zwykle fazę budowy projektu oraz okres gwarancyjny po zakończeniu jego realizacji.

Główne korzyści tego modelu, to pewność kosztów i terminów dla sektora publicznego, a także przeniesienie ryzyka związanego z projektowaniem i budową. Jego ograniczenia polegają na tym, że może motywować sektor prywatny do ograniczania kosztów w fazie projektowania i budowy z uwagi na fakt, że długoterminowa odpowiedzialność za obiekt będzie spoczywać na sektorze publicznym.

### **Zaprojektuj-zbuduj-finansuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Maintain, DBFM):**

Model DBFM rozszerza model DBF, czyniąc sektor prywatny odpowiedzialnym za długoterminowe utrzymanie obiektu zgodnie ze specyfikacjami wyników, przez długi okres czasu, zazwyczaj przez okres od 20 do 35 lat. Utrzymanie obiektu może obejmować czynności utrzymania w cyklu codziennym, dorocznym oraz rozłożone na cały cykl życia środka trwałego, w tym znaczące modernizacje lub odtworzenie jego istotnych składników. W przeciwieństwie do modelu DBF, dyscyplina, którą narzuca fakt finansowania przez sektor prywatny i płatności uzależnione od wyników obowiązuje przez cały cykl życia środka trwałego, powoduje, że sektor publiczny zyskuje długoterminową gwarancję parametrów pracy tegoż środka trwałego. Korzyści w postaci pewności kosztów i terminów występują zarówno w okresie budowy, jak i w momentach dokonywania późniejszych dużych nakładów inwestycyjnych w cyklu życia środka trwałego, ponoszonych obecnie przez partnera prywatnego. W ramach modelu DBFM istnieje przestrzeń dla różnorodnego ustalania stopnia odpowiedzialności/ ryzyka za utrzymanie, jakie przenoszone jest na partnera prywatnego, a także ustalania okresu prywatnego finansowania. Oczywiście profile ryzyka (i kosztów) dla sektora publicznego są różne zależnie od wariantu. Długoterminowy charakter modelu DBFM wymaga od sektora publicznego także określenia pożądanego stanu obiektu w momencie wygaśnięcia umowy projektowej. Umowa projektowa zwykle zawiera postanowienia, których celem jest zapewnienie odpowiednich bodźców finansowych motywujących sektor prywatny do spełnienia tych oczekiwań na moment zwrotnego przekazania obiektu.

### **Zaprojektuj-zbuduj-finansuj-eksploatuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Operate-Maintain, DBFOM):**

Model DBFOM maksymalizuje stopień przeniesienia ryzyka na sektor prywatny wraz z powiązaną z nim odpowiedzialnością za eksploatację i utrzymanie obiektu. Eksploatację zwykle odróżnia się od utrzymania w następujący sposób: utrzymanie polega na zachowaniu stanu obiektu, zaś eksploatacja odnosi się do świadczenia usług z nim powiązanych. Na prostym przykładzie biblioteki publicznej, utrzymanie dotyczyłoby elewacji budynku, położonej w nim instalacji grzewczej/ chłodzącej/ wentylacyjnej, itp. Eksploatacja odnosi się będzie do zatrudnienia pracowników biblioteki, utrzymywania zbiorów, obsługi klientów, itp. Oprócz korzyści modelu DBFM, model DBFOM obejmuje efektywność eksploatacji na wszystkich etapach cyklu życia środka trwałego, a nadto określa wymagania dotyczące parametrów eksploatacji, które tę efektywność wzmacniają. Nakłada to na partnera prywatnego kolejny poziom odpowiedzialności i dyscypliny związanej z płatnościami projektowymi. Również w modelu DBFOM występują różne warianty w zakresie długości okresu zapewniania prywatnego finansowania i stopnia odpowiedzialności za eksploatację i utrzymanie, spoczywającej na sektorze prywatnym.



Warianty te zwykle przyjmują podobny kształt, jak w przypadku poprzedniego modelu, oznaczają również podobne zmiany w zakresie profili ryzyka dla sektora publicznego.

Podobnie, jak w przypadku DBFM, umowy projektowe w modelu DBFOM zwykle zawierają postanowienia, których celem jest zapewnienie, że środek trwały będzie znajdował się w pożądanym stanie na koniec obowiązywania umowy.

## **Koszty projektów P3**



W powyższych częściach omówiliśmy mechanizmy, dzięki którym projekty P3 przynoszą wartość dla Kanaadyjczyków, a także korzyści wynikające z głównych modeli P3 stosowanych w Kanadzie. Choć korzyści te są znaczące, wiążą się z nimi koszty, w tym wyższe koszty finansowania, wyższe koszty transakcyjne i wyższe wymagania w zakresie wstępnego planowania.

### **Wyższe koszty finansowania**

Jednym z powodów krytyki kierowanej pod adresem projektów P3 jest fakt, że oparcie tych projektów na prywatnym finansowaniu automatycznie zwiększa ich koszt dla sektora publicznego, ponieważ zadłużenie partnera prywatnego będzie zawsze kosztować więcej, niż nieobciążona ryzykiem stopa oprocentowania długu publicznego. Choć opinia ta jest całkowicie uzasadniona, wyższe koszty prywatnego finansowania należy także zestawić z wartością w postaci przeniesienia ryzyka, która wynika z prywatnego finansowania, wartością innowacyjności sektora prywatnego, którą może on wnieść w projekt, a także całościowymi wynikami eksploatacji środka trwałego. Ponadto doświadczenie pokazuje, iż występuje tendencja do zmniejszania się różnicy między kosztem uzyskania kredytu przez partnera prywatnego, a kosztem kapitału sektora publicznego. Choć różnica ta będzie prawdopodobnie istnieć zawsze, jej znaczenie maleje.

### **Wyższe koszty transakcyjne**

Pisaliśmy wcześniej, że partner prywatny w projekcie P3 jest zwykle podmiotem korporacyjnym założonym przez szereg innych spółek oraz że rząd nie zabezpiecza kredytowania udzielonego na projekt. Ta liczebność uczestniczących podmiotów z jednej strony skutkuje większym zdyscyplinowaniem procesu, z drugiej zaś pociąga za sobą wyższe koszty transakcyjne, ponieważ każdy uczestnik ponosi koszty doradców i analiz, podejmując swe własne badania *due diligence*. Koszty te silą rzeczy będą odzwierciedlone w ofertach, a więc przeniesione na sektor publiczny. Doświadczenie pokazuje, że wraz ze wzrostem dojrzałości rynku P3, większej standaryzacji kontraktów i lepszej znajomości tych standardów wśród uczestników rynku koszty wykazują tendencję spadkową. W sumie, koszty transakcyjne w projektach P3 najczęściej przekraczają koszty transakcji tradycyjnej, należy je jednak przeciwstawić wartości przeniesienia ryzyka, które model P3 umożliwia.

### **Wyższe wymagania w zakresie wstępnego planowania**



Ze względu na swój długoterminowy charakter projekty P3 wymagają znacznych nakładów na wstępne planowanie i analizy, a także zaangażowania doradców z doświadczeniem w partnerstwie publiczno-prywatnym. Wstępne planowanie pozwala zyskać pewność, że potrzeby zostaną dobrze zrozumiane i wyartykułowane, projekcje kosztów będą rzetelne, ryzyko zostanie zidentyfikowane i optymalnie alokowane oraz że oferty otrzymane w procesie postępowania przetargowego (RFQ-RFP) będą konkurencyjne. Korzyści z *due diligence*, które implikuje proces planowania projektów P3, mogą podnieść efektywność projektów sektora publicznego, które często wiążą się z nakładami środków publicznych rzędu setek milionów.

### Ocena projektów pod kątem możliwości realizacji w formule P3

Projekty P3 są obecnie realizowane w całym kraju, głównie przez prowincje - od mostów poprzez drogi, szpitale, po remizy strażackie, szkoły i więzienia, a użytkownicy i podatnicy czerpią z nich korzyści w postaci wyższej jakości usług, niższych kosztów i szybszej realizacji. Ponieważ jednak najwyższą wartość P3 uzyskuje się w dużych, złożonych projektach, w których innowacyjność może obniżyć koszty ponoszone w cyklu życia projektu i doprowadzić do zbudowania lepszej infrastruktury, rynek P3 nie jest nieograniczony. Szacuje się, że formuła P3 stanowi lepszy wariant strukturyzacji projektu w najwyżej 20 procentach inwestycji w infrastrukturę publiczną. W związku z tym model P3 jest jedynie jednym z wielu narzędzi, jakimi mogą posłużyć się podmioty publiczne dla zoptymalizowania wartości uzyskiwanej poprzez zamówienia na infrastrukturę publiczną.

Ustalenie, czy projekt posiada potencjał do realizacji w formule P3 jest jedynie pierwszym etapem szerszego procesu podejmowania decyzji, który zostanie zwieńczony sformułowaniem zalecenia co do optymalnego podejścia do realizacji projektu.

# 3

## Identyfikowanie potencjału stosowania p3: kiedy i jak

Niniejsza część zawiera ogólne omówienie całego procesu analizy wariantów strukturyzacji projektu ze szczególnym podkreśleniem miejsca i roli analizy P3 w tym procesie. Następnie skupimy uwagę na zastosowaniu analizy P3 w praktyce.

Identyfikację optymalnego modelu strukturyzacji projektu dla danego obiektu można opisać jako powtarzalny proces, w którym lista możliwych opcji realizacji projektu przechodzi stopniowo przez coraz dokładniejsze filtry do momentu wyłonienia jednej, najbardziej optymalnej.

Mówiąc ogólnie, proces ten rozpoczyna się od ustalenia, który z wariantów realizacji projektu, dostępnych dla podmiotów publicznych (np. leasing, czy tradycyjny model realizacji przez sektor publiczny) wydaje się wykonalny w praktyce w kontekście budowy danego obiektu. Ów pierwszy etap można określić mianem *oceny wstępnej*. Wstępna lista wariantów, wyłoniona w drodze oceny wstępnej zostaje następnie oceniona pod kątem czynników jakościowych, takich jak cele/ograniczenia programu i polityki sektora publicznego, akceptowalność ze strony interesariuszy, obowiązujące terminy itp. Ocena ta redukuje jeszcze bardziej liczbę wariantów, które należy rozważyć i identyfikuje stopień, w jakim pozostające warianty są zbieżne z ustalonymi czynnikami jakościowymi. W stosunku do tego etapu posłużymy się terminem *ocena jakościowa*.

Warianty, które wybrano na etapie oceny jakościowej poddawane są rygorystycznej analizie finansowej celem ustalenia implikacji finansowych każdego z nich dla sektora publicznego. Owa analiza finansowa, albo inaczej etap *oceny ilościowej*, uzupełnia ocenę jakościową, wyjaśniając zwłaszcza koszty związane z każdym wariantem realizacji. Więcej informacji na temat podejścia stosowanego do analizy ilościowej podano w ramce zatytułowanej „Koszty względem korzyści: koncepcja Value for money”.

Na ostatnim etapie procesu następuje zestawienie wyników oceny jakościowej i oceny ilościowej celem ustalenia optymalnego wariantu realizacji projektu. W zależności od wagi czynników jakościowych, ów wybór optymalny nie zawsze musi oznaczać opcję najniższych kosztów.

Mając ogólne pojęcie o całościowym procesie analitycznym, możemy obecnie zastanowić się, w którym momencie najlepiej zastosować narzędzie analizy P3. Jej celem jest zwiększenie świadomości w zakresie formuły P3 oraz stopnia, w jakim jest ona brana pod uwagę w procesie planowania inwestycji federalnych, a co za tym idzie zapewnienie, że w każdym przypadku, w którym potencjał dla wariantu P3 występuje, zostanie on rozważony z należytą starannością.

W powyższym kontekście optymalnym etapem, na którym należałoby stosować analizę P3, jest faza wstępna. Jak wyjaśniono powyżej, to w trakcie tej fazy ustalana jest wstępna lista wariantów realizacji projektu, które będą dalej brane pod uwagę. Zastosowanie analizy P3 na tym etapie da pewność, że opcja P3 zostanie uwzględniona w każdym przypadku wykazującym potencjał dla jej wykorzystania.

Należy także podkreślić, że stwierdzenie występowania potencjału dla P3 nie oznacza, że model ten zostanie ostatecznie przyjęty do realizacji projektu. Oznacza to jedynie, że wariant P3 winien być uwzględniony na kolejnych etapach omówionego powyżej procesu analizy.

Teraz, gdy wiemy już kiedy podejmowana jest analiza P3 i zdajemy sobie sprawę, co z niej wynika, możemy skierować naszą uwagę ku elementom, z jakich analiza ta jest złożona i logice leżącej u jej podstaw.

### Macierz oceny

*Macierz oceny odpowiedniości dla P3* (macierz oceny) ma za zadanie pomóc departamentom w ocenie projektów inwestycyjnych pod kątem potencjału dla P3.

Macierz oceny zawiera 14 pytań skierowanych do użytkownika. Na każde z nich powinien on udzielić odpowiedzi w postaci oceny punktowej. Dołożono znacznych starań, by zapewnić, że pytania / kryteria nie będą się nakładać na siebie, ani powtarzać, a użytkownicy otrzymają obiektywne wskazówki do każdego z pytań.

Choć staraliśmy się opracować kryteria ewaluacji także w taki sposób, by analizę można było ukończyć w oparciu o łatwo dostępne informacje o projekcie, uzyskane w toku typowego procesu jego planowania, niektóre z kryteriów mogą wymagać bardziej dogłębnego zrozumienia szerokiego spektrum modeli realizacji projek-



tów w formule P3, a także znajomości kanadyjskiego rynku P3. PPP Canada jest gotowa dostarczyć takich dodatkowych informacji, a także służyć wsparciem departamentom i agencjom przy podejmowaniu przez nie analizy rozpatrywanych projektów inwestycyjnych.



### **Stosowanie macierzy oceny w praktyce**

Dla każdego z 14 pytań w macierzy oceny użytkownik będzie miał do dyspozycji skalę od 1 do 5. Skali towarzyszyć będą wskaźniki odpowiedzi, które pomogą czytelnikowi w wyborze oceny punktowej.

Użytkownik winien zastanowić się nad pytaniem w kontekście własnego projektu, następnie wybrać wskaźnik, który najlepiej odpowiada jego ocenie, a w ostatnim kroku wpisać ocenę punktową odpowiadającą temu wskaźnikowi w odpowiednie pole. Obok oceny punktowej użytkownik winien podać jej krótkie uzasadnienie.

Punktacja przyznana przez użytkownika zostanie dodatkowo zmodyfikowana o współczynnik wagi, który odzwierciedla relatywną istotność danego kryterium przy ustalaniu adekwatności dla P3. Aby zmaksymalizować obiektywność, współczynnik wagi nie jest odnotowywany w macierzy, natomiast poszczególne wagi zostały wskazane poniżej w niniejszym Przewodniku. Nie ma jednego, zdecydowanie przeważającego wskaźnika adekwatności dla P3. Ważone oceny punktowe zostają następnie znormalizowane, dając wynik w skali od 1 do 100.

Aby możliwe było zautomatyzowane liczenie punktacji, macierz oceny należy wypełnić elektronicznie. Plik elektroniczny jest dostępny do pobrania na stronie PPP Canada pod adresem [www.p3canada.ca](http://www.p3canada.ca).

# 4

## Stosowanie kryteriów oceny

Poniżej podajemy szczegółowe omówienie każdego z pytań zawartych w macierzy oceny wraz z opisem, co dane pytanie ma mierzyć, wskaźnikami, według których należy przyznawać punktację oraz dodatkowymi informacjami pomocnymi dla użytkownika. Kolejnie omówimy każde z 14 kryteriów.

KRYTERIUM nr 1: WIELKOŚĆ PROJEKTU		
Pytanie winno mierzyć:	Czy jest prawdopodobne, że wielkość projektu wyrażona w dolarach będzie wystarczająco duża, aby skompensować wyższe koszty transakcyjne, towarzyszące zastosowaniu modelu P3	Waga 10%
Zadawane pytanie:	Jaki jest prognozowany koszt kapitałowy projektu?	

Projekty realizowane w formule P3 muszą być na tyle duże, aby koszty transakcji związane z modelem P3 mogły zostać zrównoważone i aby zapewnić, że projekt będzie mieć „masę krytyczną” niezbędną dla przyciągnięcia prywatnego finansowania. Do kosztów transakcyjnych należy między innymi dodatkowy wysiłek związany z przeprowadzeniem rozbudowanego procesu przygotowania projektu i skompletowaniem dokumentów, w tym usługi doradcze niezbędne do doprowadzenia fazy postępowania ofertowego do zamknięcia finansowego. Próg, powyżej której opcja P3 jest brana pod uwagę, jest różny w różnych częściach Kanady. W większości jurysdykcji progiem jest kwota 40 mln CAD nakładów kapitałowych, jednak jest on różny w zależności od charakteru obiektu będącego przedmiotem zamówienia.

Pytanie to koncentruje się na nakładach kapitałowych, ponieważ to one zwykle są głównym punktem analizy prowadzonej na wczesnych etapach procesu. Projekty o niskich kosztach kapitałowych, ale wysokich kosztach eksploatacji i utrzymania mogą jednak często nadawać się do realizacji w formule P3. Jeśli masz wyobrażenie, jakie mogą być koszty eksploatacji i utrzymania, odpowiadając na to pytanie spróbuj oszacować ich łączną wartość w okresie przydatności ekonomicznej środka trwałego.

I wreszcie, należy wspomnieć, że projekty o niższych nakładach kapitałowych (<50 mln CAD) mogą być rozważane do realizacji w modelu P3, jeśli wiążą się ze złożonym procesem wdrożenia lub eksploatacji, który trudno będzie przeprowadzić podmiotom publicznym ze względu na ograniczone możliwości wewnętrzne. Ocena nakładów kapitałowych może dotyczyć pojedynczego, samodzielnego projektu, albo pakietu projektów, które będą przedmiotem postępowania ofertowego jako jeden projekt.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
100 mln CAD lub więcej.	Nakłady kapitałowe są niższe niż 100 mln CAD, ale koszty eksploatacji i utrzymania będą 2-3 razy wyższe niż nakłady kapitałowe.	50 mln CAD lub więcej, ale poniżej 100 mln CAD.	Nakłady kapitałowe są niższe niż 50 mln CAD, ale koszty eksploatacji i utrzymania będą 3-4 razy wyższe niż nakłady kapitałowe.	Mniej niż 50 mln CAD.

KRYTERIUM nr 2: KOMPETENCJE I DOŚWIADCZENIE SEKTORA PRYWATNEGO		
Pytanie winno mierzyć:	Czy sektor prywatny posiada wystarczające zdolności do realizacji projektu i stworzenia konkurencyjnego otoczenia dla procesu przetargowego	Waga 10%
Zadawane pytanie:	Jak wiele firm sektora prywatnego posiada zdolność realizacji tego projektu?	

Dostępność specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego ma znaczenie krytyczne z dwóch powodów: (1) zapewnienia konkurencyjnego otoczenia dla procesu przetargowego oraz (2) zapewnienia, że sektor prywatny faktycznie będzie miał zdolność do wykonania zadań i zarządzania obszarami ryzyka przewidywanymi w projekcie.

Powodzenie projektu realizowanego w formule P3 zależy od zespołu utworzonego przez partnera z sektora prywatnego w celu wypełniania zobowiązań wobec podmiotu publicznego. Musi istnieć odpowiednia pula uczestników z sektora prywatnego, zainteresowanych i zdolnych do podjęcia danej okazji biznesowej. Obecnie sektor prywatny posiada doświadczenie w zasadzie we wszystkich obszarach infrastruktury publicznej, a projekty P3 realizowane są w większości sektorów, takich jak transport, oczyszczanie ścieków, czy zakłady karne. Jeśli liczba spółek sektora prywatnego, które mogłyby realizować projekt jest ograniczona, może to stworzyć wyzwania związane z zapewnieniem konkurencyjności procesu przetargowego, niezależnie od modelu realizacji projektu.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Jest więcej, niż 5 firm z sektora prywatnego, zdolnych do utworzenia zespołów, posiadających kompetencje do zaprojektowania, zbudowania i prowadzenia utrzymania/eksploatacji tego typu obiektu.	Jest więcej, niż 5 firm z sektora prywatnego, zdolnych do realizacji fazy projektowania, budowy i utrzymania. Możliwości w zakresie eksploatacji jeszcze nie ustalono.	Jest od 3 do 5 firm z sektora prywatnego, zdolnych do utworzenia zespołów, posiadających kompetencje do zaprojektowania, zbudowania i prowadzenia utrzymania/eksploatacji tego typu obiektu.	Jest od 3 do 5 firm z sektora prywatnego, zdolnych do realizacji fazy projektowania, budowy i utrzymania. Możliwości w zakresie eksploatacji jeszcze nie ustalono.	Jest mniej, niż 3 firmy z sektora prywatnego, zdolne do utworzenia zespołów, posiadające kompetencje do zaprojektowania, zbudowania i prowadzenia utrzymania/eksploatacji tego typu obiektu.

KRYTERIUM nr 3: PRZYPADKI PRECEDENSOWE NA RYNKU		
Pytanie winno mierzyć:	Czy rynek P3 posiada doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze we wszystkich fazach modelu.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Czy przy pomocy modelu P3 realizowano już projekty mające spełnić podobne wymogi, o podobnej wielkości i skali?	

Funkcjonowanie przedsięwzięć zrealizowanych w formule P3 dla podobnych obiektów jest istotnym wskaźnikiem wykonalności kolejnych projektów P3.

Projekty P3 realizowane są w wielu różnych sektorach w Kanadzie, buduje się w tej formule mosty i drogi, szkoły, szpitale i więzienia. Zdecydowana większość projektów o strukturze P3 zrealizowana została w prowincjach Kolumbia Brytyjska, Ontario, Alberta i Quebec, reprezentując zróżnicowany portfel infrastrukturalny. Ponadto zarówno w Kanadzie, jak i za granicą przygotowywane są projekty P3 w zakresie różnych kategorii obiektów infrastruktury, takich jak transport publiczny, zarządzanie odpadami, czy usługi szerokopasmowego Internetu. Informacje dotyczące projektów P3 są dostępne na stronie agencji ds. zamówień publicznych poszczególnych prowincji oraz agencji międzynarodowych. Lista źródeł podających informacje o kanadyjskich i zagranicznych organizacjach P3 znajduje się na stronie internetowej PPP Canada pod adresem [www.p3canada.ca](http://www.p3canada.ca).

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Realizowano już w Kanadzie w formule P3 projekty o podobnej wielkości i zakresie.	W Kanadzie realizowano już w formule P3 projekty mniejsze, ale o podobnym zakresie, albo projekty o podobnej wielkości, ale węższym zakresie.	Za granicą realizowano już w formule P3 projekty o podobnej wielkości i zakresie.	Za granicą realizowano już w formule P3 projekty mniejsze, ale o podobnym zakresie, albo projekty o podobnej wielkości, ale węższym zakresie.	Projektów o podobnej wielkości i zakresie nie realizowano jeszcze w formule P3.

KRYTERIUM nr 4: TYP LOKALIZACJI INFRASTRUKTURY		
Pytanie winno mierzyć:	Czy charakter projektu sprawia, że możliwe jest efektywne przeniesienie ryzyka w związku z rodzajem lokalizacji inwestycji infrastrukturalnej.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	W jak wielkim stopniu projekt wiąże się z realizacją nowej budowy na poprzednio niezagospodarowanym terenie?	

Ogólnie rzecz ujmując, projekty wiążące się z budową realizowaną całkowicie od podstaw w miejscach poprzednio nie zagospodarowanych (projekty greenfield) umożliwiają maksymalizację transferu ryzyka na sektor prywatny. Projekty dotyczące już istniejących obiektów są jednak również odpowiednie, jeśli wiążą się z przebudową lub bardzo szeroko zakrojoną renowacją.

Projekty polegające na renowacji, remoncie i rozbudowie obiektów (projekty brownfield) oferują niższy potencjał przeniesienia ryzyka, ponieważ w tym przypadku może nie być możliwości rozróżnienia między wadami nowo wybudowanych elementów infrastruktury od wad istniejących przed realizacją projektu lub ukrytych. Ponadto, sektor prywatny może być mniej niechętny podejmowaniu ryzyka związanego z istniejącymi obiektami przy nowym, długoterminowym kontrakcie P3. Niemniej, takie typy projektów mogą nadal posiadać potencjał P3, choć przy węższym modelu realizacji (np. DBF zamiast DBFOM).

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Obiekt jest budowany od nowa na terenie niezagospodarowanym.	Obiekt jest budowany od nowa na terenie zagospodarowanym.	Projekt w przynajmniej 50% stanowi nową budowę obejmując jednocześnie znaczną renowację istniejącego obiektu.	Projekt wiąże się z rozbudową i/lub remontem istniejącego obiektu.	Zamówienie na obiekt obejmuje głównie odnowienie, modernizację, niewielkie prace remontowe, albo wiąże się ze zintegrowaniem nowego obiektu z istniejącym.

KRYTERIUM nr 5: KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z INNOWACJI SEKTORA PRYWATNEGO		
Pytanie winno mierzyć:	Czy potrzeby lub oczekiwania sektora publicznego dadzą się pogodzić z uzyskaniem korzyści wynikających z innowacyjności sektora prywatnego	Waga 10%
Zadawane pytanie:	W jakim stopniu kontrakty oparte są na określeniu konkretnych efektów końcowych i specyfikują dostarczany przedmiot kontraktu?	

Pole dla innowacji sektora prywatnego jest odwrotnie skorelowane z koniecznością sztywnego określania wymogów przez sektor publiczny.

Kontrakty określające cel w kategoriach rezultatów specyfikują dostarczany przedmiot kontraktu raczej jako efekt końcowy (bezpieczeństwo, ilość oświetlenia), niż nakazują użycie konkretnych typów nakładów lub materiałów dla osiągnięcia pożądanego efektu. Specyfikacje winny odzwierciedlać ostateczne wymogi stawiane przez użytkownika końcowego. Nowatorskie typy kontraktów tego rodzaju zachęcają do innowacyjności poprzez pozostawienie sektorowi prywatnemu swobody decyzji co do sposobu, w jaki wymagane efekty zostaną osiągnięte. Realizacja kontraktów specyfikujących konkretne wyniki końcowe jest możliwa i opłacalna, kiedy efekty działań daje się łatwo zmierzyć i zweryfikować przy pomocy akceptowanych, standardowych mierników. Zapisy w kontraktach specyfikujących efekty końcowe nie występują wyłącznie w projektach P3, są one już wykorzystywane w niektórych konwencjonalnych kontraktach, takich jak umowy na usługi eksploatacji i utrzymania.

Mając to na uwadze, sektor publiczny winien zastanowić się, w jakim stopniu musi określić swe wymogi wobec projektu w kategoriach nakładów.

**Przykład:** Wymagania specyfikujące efekty końcowe mogłyby być na przykład wyrażone tak: szybki Internet ma być dostępny przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu dla wszystkich 1000 osób korzystających z obiektu. Partner prywatny mógłby w takiej sytuacji swobodnie decydować, w jaki sposób najlepiej spełnić

ten wymóg. Dla kontrastu, podejście specyfikujące nakłady wiązałoby się ze sztywnym określeniem, jakiego typu kabla należy użyć, gdzie należy go położyć, itp. Podejście takie nie tylko ogranicza możliwość osiągnięcia efektywności dzięki innowacjom, ale nie bierze też pod uwagę faktu, że pewne technologie i procedury mogą stać się przestarzałe na skutek postępu technologicznego.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Sektor publiczny jest gotowy do zastosowania specyfikacji efektów końcowych we wszystkich fazach projektu.	Występują nieliczne przypadki, w których sektor publiczny uważa, że musi zachować podejście analityczne związane z perspektywą rzeczywistych kosztów do poniesienia (a nie efektu do uzyskania).	Wymagania dotyczące danego projektu będą łączyć wymogi w zakresie nakładów z wymogami co do efektów końcowych.	Zaprojektowanie i budowa inwestycji będą opierać się na specyfikacji nakładów.	Zdaniem sektora publicznego należy określić specyficzne wymogi w zakresie nakładów dla przeważającej części obiektu.

KRYTERIUM nr 6: WYMOGI W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA		
Pytanie winno mierzyć:	Czy wymogi w zakresie bezpieczeństwa mogą stać się przeszkodą w realizacji projektu w formule P3.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Czy istnieją znaczące i złożone wymogi w zakresie bezpieczeństwa, związane z funkcjonowaniem obiektu?	

We wszystkich projektach federalnych występują wymogi w zakresie bezpieczeństwa. W niektórych przypadkach mogą one być ograniczone do dostępu do obiektu. W innych mogą dotyczyć bezpieczeństwa wysoce wrażliwych informacji i systemów.

Opracowując dokumentację projektową, organizacje federalne muszą w większości przypadków w sposób ścisły zaspokoić wymogi w zakresie bezpieczeństwa. Konkretnie mówiąc, organizacje mogą być zobowiązane do umieszczenia w dokumentacji zapewnień, że przeprowadziły ocenę zagrożeń i ryzyka oraz że zidentyfikowały wszystkie problemy w zakresie bezpieczeństwa i przewidziały odpowiednie środki zaradcze. Ponadto, zabezpieczenia (np. zabezpieczenia fizyczne czy zabezpieczające oprogramowanie i sprzęt IT) mogą być bardzo drogie, szczególnie jeśli wprowadza się je wstecznie.

Pytanie to kieruje się do osoby oceniającej, aby zastanowiła się nad tym, w jakim stopniu profil bezpieczeństwa projektu wykracza poza normy federalne i czy może to rodzić poważne wyzwania.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Zabezpieczenie obiektu jest podobne, jak w przypadku większości obiektów federalnych, wstęp na jego teren wymaga przepustki lub eskorty.	Zabezpieczenie obiektu jest wyższe, niż w przypadku większości obiektów federalnych, tj. dostęp w niektóre miejsca jest ograniczony do osób posiadających specjalne przepustki.	Zabezpieczenie obiektu jest podobne, jak w większości obiektów federalnych, ale jest kilka szczególnych wymogów i/lub możliwe jest, że wykonawca będzie przebywał w objętych ochroną miejscach i będzie miał dostęp do chronionych informacji, w tym informacji poufnych.	Dostęp do obiektu jest ograniczony do posiadaczy specjalnych przepustek i wykonawcy oraz ich organizacje muszą uzyskać certyfikaty bezpieczeństwa.	Wymogi w zakresie bezpieczeństwa obiektu wykraczają poza normy federalne, dotyczą technologii informacyjnej, albo ochrony informacji o najwyższej klauzuli tajności.



KRYTERIUM nr 7: MOŻLIWOŚĆ ZINTEGROWANIA FAZ PROJEKTU W JEDNYM KONTRAKCIE		
Pytanie winno mierzyć:	Stopień, w jakim fazy projektu (tj. faza: zaprojektuj, zbuduj, finansuj, utrzymuj, eksploatauj) mogą zostać zintegrowane w jeden kontrakt.	Waga 10%
Zadawane pytanie:	Które fazy (tj. zaprojektuj, zbuduj, finansuj, utrzymuj, eksploatauj) mogą zostać zintegrowane w jeden kontrakt?	

Jednym z istotnych mechanizmów, dzięki któremu projekty P3 przynoszą wartość, jest scalenie różnych faz projektu (projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji/utrzymania). Im większy jest potencjał dla integracji, z tym większym prawdopodobieństwem projekt realizowany w formule P3 wygeneruje wartość.

Argumentem przemawiającym za scalaniem faz projektu jest fakt, że stwarza to motywację dla sektora prywatnego do minimalizowania łącznych kosztów kapitałowych i kosztów utrzymywania obiektu w okresie jego ekonomicznej użyteczności. Jest to zadanie trudne, wymagające współpracy między różnymi branżami (architektami, budowniczymi, administratorami nieruchomości i specjalistami w dziedzinie finansów) dla podjęcia decyzji, które podejścia mogą poprawić wyniki finansowe, a które nie.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Wszystkie fazy projektu P3, tj. „zaprojektuj – zbuduj – finansuj – utrzymuj – eksploatauj” można zintegrować w jednym kontrakcie.	W jednym kontrakcie da się zintegrować fazy „zaprojektuj – zbuduj – finansuj – utrzymuj”, a także niektóre elementy fazy „eksploatauj”.	W jednym kontrakcie można zintegrować fazy „zaprojektuj – zbuduj – finansuj”, a także niektóre elementy fazy „utrzymuj”.	W jednym kontrakcie zostaną zintegrowane co najmniej fazy „zaprojektuj – zbuduj – finansuj”.	W jednym kontrakcie można ująć jedynie dwie fazy projektu.

KRYTERIUM nr 8: OKRES UŻYTECZNOŚCI EKONOMICZNEJ ŚRODKA TRWAŁEGO		
Pytanie winno mierzyć:	Przewidywany okres użyteczności ekonomicznej środka trwałego.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Jaki jest przewidywany okres użyteczności ekonomicznej tego środka trwałego?	

Okres obowiązywania umów P3 zwykle odpowiada okresowi użyteczności ekonomicznej danego środka trwałego. Obiekty o dłuższym okresie użyteczności są zwykle bardziej odpowiednie do realizacji w formule P3. Dłuższy okres obowiązywania kontraktu umożliwia podmiotom publicznym odniesienie korzyści z efektywności, innowacyjności i pewności w zakresie kosztów, zaś partner z sektora prywatnego może działać opierając się na długoterminowym źródle przychodów, odpowiednio pewnym i wystarczającym do uzyskania zwrotu kosztów inwestycji.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Okres użyteczności środka trwałego jest dłuższy niż 25 lat.	Okres użyteczności środka trwałego wynosi od 20 do 24 lat.	Okres użyteczności środka trwałego wynosi od 15 do 19 lat.	Okres użyteczności środka trwałego wynosi od 10 do 14 lat.	Okres użyteczności środka trwałego wynosi mniej niż 10 lat.

KRYTERIUM nr 9: ZŁOŻONOŚĆ ŚRODKÓW TRWAŁYCH		
Pytanie winno mierzyć:	Złożoność projektu wynikająca z dostarczenia środków trwałych wielu klas w jednym projekcie	Waga 10%
Zadawane pytanie:	Czy istnieje możliwość połączenia dostarczenia środków trwałych różnych klas w jednym projekcie?	

Złożoność projektu, który łączy środki trwałe różnych klas, albo środki trwałe o wyjątkowym charakterze w jednym zamówieniu (np. most i drogi dojazdowe) jest większa, niż złożoność projektu wiążącego się z realizacją środków trwałych jednego typu. Podejście P3 jest bardziej odpowiednie dla realizacji projektów złożonych, które mogą obejmować różne wymagania programowe.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Projekt łączy trzy klasy środków trwałych lub więcej, np. budynek + droga + zaplecze techniczne.	Projekt jest ze swej natury bardzo złożony, np. projekt mostowy, i wiąże się z realizacją dwóch lub większej liczby środków trwałych, albo istotną technologią.	Projekt łączy dwie klasy środków trwałych o średniej złożoności, np. linia kolejowa i dworzec.	Projekt łączy dwa obiekty o niskiej złożoności, np. droga i kabiny poboru opłat, albo dotyczy jednego środka trwałego o wyższej złożoności, np. zakładu uzdatniania wody.	Projekt o jednej klasie środków trwałych.

KRYTERIUM nr 10: SPECYFIKACJE EFEKTU KOŃCOWEGO I WYNIKÓW DZIAŁANIA		
Pytanie winno mierzyć:	Istnienie/ dostępność specyfikacji efektu końcowego i parametrów na potrzeby budowy obiektu.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Jaki jest bieżący status specyfikacji efektu końcowego, odnoszących się do budowy obiektu?	

Cechą charakterystyczną projektów P3 jest fakt, że sektor publiczny określa pożądane wyniki lub rezultaty, nadając im formę wymiernych technicznych specyfikacji efektu końcowego/ usług/ wyników działania, które stanowią podstawę kontraktów mających na celu uzyskanie konkretnych wyników.

Elementem specyfikacji efektu końcowego są specyfikacje parametrów działalności dla całego okresu koncesji, które stanowią fundamentalną część umowy projektowej między podmiotem publicznym, a wybranym oferentem z sektora prywatnego. Stworzenie specyfikacji efektu końcowego dla całego okresu użyteczności ekonomicznej obiektu wymaga zmiany sposobu myślenia i odejścia od tworzenia tradycyjnej specyfikacji nakładów dla pojedynczej fazy projektu. Specyfikacje efektu końcowego mają dać wykonawcy maksymalną elastyczność w innowacyjnym i efektywnym projektowaniu obiektu i świadczeniu usługi, dostarczając mu opisu parametrów, jakie obiekt ma osiągać w każdej fazie cyklu życia oraz stanu, w jakim ma się znajdować na koniec okresu koncesji. Wymaga to jasnego zdefiniowania specyfikacji/ standardów, jakie winny być spełnione przez sektor prywatny, nie tylko w fazie budowy, ale w dłuższej perspektywie czasowej – w fazie eksploatacji i utrzymania. Niedokładność lub niepełność specyfikacji efektu końcowego może mieć trwały negatywny wpływ na wyniki uzyskiwane przez obiekt i sposób jego utrzymania.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Specyfikacje efektu końcowego dla takiego samego typu obiektów istnieją i są dostępne.	Dostępne są specyfikacje efektu końcowego dla podobnych obiektów.	Istniejące konwencjonalne specyfikacje da się łatwo przekształcić w specyfikacje efektu końcowego lub wyników działania.	Istniejące konwencjonalne specyfikacje da się przekształcić w specyfikacje efektu końcowego lub wyników działania z pewnymi trudnościami.	Konieczne jest stworzenie nowych technicznych parametrów efektu końcowego i specyfikacji.

KRYTERIUM nr 11: WYMOGI W ZAKRESIE EKSPLOATACJI I UTRZYMANIA		
Pytanie winno mierzyć:	Stabilność i przewidywalność wymogów w zakresie eksploatacji i utrzymania danego środka trwałego.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Czy długoterminowe potrzeby w zakresie eksploatacji i utrzymania są względnie stabilne i przewidywalne?	

W kontekście długich terminów, na jakie zawierane są kontrakty, wskazana jest możliwość tworzenia prognoz wymogów w zakresie utrzymania i eksploatacji środka trwałego w długim okresie czasu. W przypadku większości obiektów infrastruktury, takich jak budynki czy drogi, wymogi w zakresie eksploatacji i utrzymania w cyklu życia są stabilne i przewidywalne.

Pewne typy obiektów mogą jednak mieć bardziej nieprzewidywalny charakter ze względu na czynniki zewnętrzne, takie jak obowiązujące normy regulacyjne. Rodzaje ryzyka, które trudno oszacować zwykle pociągają za sobą premię za ryzyko, powiązaną z jego przeniesieniem, a to z kolei skutkuje wyższymi kosztami ogólnymi projektu.

Na punktację tego kryterium będzie mieć wpływ powiązanie między okresem obowiązywania kontraktu, cyklami życia środków trwałych i momentem wystąpienia potencjalnych czynników zewnętrznych.

**Przykład:** Przyjmijmy, że pozwolenie na eksploatację oczyszczalni ścieków musi być uzyskiwane na nowo co 10 lat przy zastosowaniu norm obowiązujących w momencie uzyskania nowego pozwolenia. W takiej sytuacji kontrakt o okresie obowiązywania wynoszącym 10 lat lub krótszym otrzyma 5 punktów. Dla kontrastu, jeśli planowany kontrakt ma być dłuższy, niż 10 lat, punktacja będzie niższa ze względu na niepewność związaną z normami, jakie będą obowiązywać w przyszłości.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Wymogi w zakresie eksploatacji i utrzymania są przewidywalne i stabilne.	Wymogi w zakresie eksploatacji i utrzymania są przewidywalne, ale wykazują pewien stopień niestabilności z powodu czynników, które są znane.	Wymogi w zakresie eksploatacji są zmienne, ale w zakresie utrzymania są przewidywalne.	Wymogi w zakresie eksploatacji są zmienne, a w zakresie utrzymania są w pewnym stopniu przewidywalne.	Nie da się przewidzieć wymogów w zakresie eksploatacji i utrzymania i są one niestabilne w ciągu cyklu życia projektu.

KRYTERIUM nr 12: SPECYFIKACJE I WSKAŹNIKI WYNIKÓW DZIAŁANIA		
Pytanie winno mierzyć:	Dostępność specyfikacji i wskaźników parametrów eksploatacji i utrzymania środka trwałego.	Waga 5%
Zadawane pytanie:	Czy dostępne są specyfikacje i wskaźniki określające parametry eksploatacji i utrzymania?	

Stworzenie specyfikacji wyników i monitorowanie rezultatów projektu wobec tych specyfikacji przy pomocy kluczowych wskaźników wyników (key performance indicators – KPI) ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania każdym typem kontraktu, opartym o określenie pożądanych wyników, w tym kontraktem P3.

Sektor publiczny musi być w stanie określić pożądane minimalne standardy eksploatacji i utrzymania, które należy spełnić, w kategoriach efektu końcowego lub wyników działania. Dokonywanie pomiarów względem minimalnych standardów wiąże się ze stworzeniem kluczowych wskaźników wyników i prowadzeniem monitoringu tych wskaźników. Monitorowanie wyników działalności w czasie obowiązywania umowy P3 może także zrodzić konieczność wdrożenia zmian w organizacji i zarządzaniu, gdy podmioty publiczne będą przechodzić od podejścia zakładającego specyfikowanie nakładów do zarządzania wynikami działania.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Dostępne są specyfikacje i wskaźniki wyników w zakresie eksploatacji i utrzymania.	Specyfikacje i wskaźniki wyników w zakresie eksploatacji i utrzymania istnieją, ale nie są swobodnie dostępne.	Istnieją i są dostępne specyfikacje i wskaźniki wyników dla porównywalnych obiektów.	Specyfikacje i wskaźniki wyników dla porównywalnych obiektów istnieją, ale nie są swobodnie dostępne.	Należy stworzyć specyfikacje i wskaźniki wyników.

KRYTERIUM nr 13: KOSZTY PONOSZONE W CYKLU ŻYCIA PROJEKTU		
Pytanie winno mierzyć:	Czy sektor publiczny posiada wystarczające informacje, by stworzyć profil kosztów ponoszonych w cyklu życia projektu w związku z danym środkiem trwałym.	Waga
		10%
Zadawane pytanie:	Czy da się z góry oszacować większą część kosztów, związanych głównie z budową i długoterminową eksploatacją, w tym z utrzymaniem, w oparciu o racjonalne założenia i/lub dostępne dane historyczne?	

Koszty ponoszone w cyklu życia projektu są bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na powodzenie projektu P3. Podmiot publiczny będzie płacił za utrzymanie i/lub eksploatację przez okres obowiązywania umowy projektowej oczekując, że środek trwały będzie utrzymywany zgodnie ze specyfikacjami określającymi wyniki działania. Szacowanie kosztów ponoszonych w cyklu życia projektu rozpoczyna się od ustalenia zakresu tego, co należy przeanalizować oraz okresu życia projektu, jaki należy poddać badaniu, w powiązaniu z odpowiednimi kryteriami finansowymi. Zapewnienie potencjalnym oferentom możliwie wyczerpujących informacji zaowocuje bardziej kompleksowymi ofertami, ostatecznie przekładając się na korzyści dla podmiotu publicznego. Podejście do zamówień na obiekty infrastruktury publicznej obejmujące cały okres ich użyteczności ekonomicznej prowadzi do potencjalnych korzyści w postaci zwiększonej efektywności, szczególnie wówczas, gdy utrzymanie i eksploatacja obiektu leży w gestii sektora prywatnego. Decyzje dotyczące kosztów ponoszonych w cyklu życia projektu są jednym z najważniejszych czynników branych pod uwagę przez sektor prywatny przy opracowywaniu kompletnej i konkurencyjnej oferty. Profil kosztów winien odzwierciedlać większość czynności podejmowanych w dziedzinach technicznych i nie technicznych.

**Przykład:** Jeśli możliwe jest dość precyzyjne udokumentowanie głównych kosztów, takich jak koszt zaprojektowania, budowy, prądu i wody, a także wymiany instalacji mechanicznych i elektrycznych, należy przyznać 5 punktów. Jeśli można obliczyć koszty takie, jak koszt zaprojektowania, czy budowy, ale nie da się łatwo ustalić kosztów prądu i wymiany urządzeń ze względu na niskiej jakości dane historyczne lub nieprzewidywalne warunki eksploatacji w perspektywie długoterminowej, należy przyznać 3 punkty.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Koszty ponoszone w cyklu życia projektu są dobrze rozumiane i podmiot publiczny może stworzyć dokładne szacunki.	Koszty ponoszone w cyklu życia projektu są rozumiane, ale szacunki – choć dokładne – są w pewnym stopniu niekompletne.	Koszty ponoszone w cyklu życia projektu są dobrze rozumiane i podmiot publiczny może do pewnego stopnia dokładnie je oszacować.	Koszty ponoszone w cyklu życia projektu są w pewnym stopniu rozumiane, ale podmiot publiczny nie może ich precyzyjnie oszacować.	Koszty ponoszone w cyklu życia projektu nie są rozumiane i podmiot publiczny nie może ich oszacować.

KRYTERIUM nr 14: GENEROWANIE PRZYCHODÓW		
Pytanie winno mierzyć:	Czy projekt może potencjalnie generować przychody, a tym samym zmniejszyć obciążenie dla podatników.	Waga
		5%
Zadawane pytanie:	Czy projekt posiada naturalny potencjał generowania jakichkolwiek przychodów?	

Generowanie przychodów nie jest warunkiem powodzenia projektu P3. Jeśli jednak środek trwały mógłby potencjalnie przynosić przychodu, a tym samym zmniejszyć obciążenie dla funduszy publicznych, model P3 idealnie nadaje się do tego, by wykorzystać ten potencjał, szczególnie w sytuacji, gdy istnieje możliwość przeniesienia ryzyka związanego z generowaniem przychodów na partnera prywatnego.

Choć ilość projektów federalnych, które potencjalnie mogą generować przychody będzie prawdopodobnie niewielka, w niektórych przypadkach zmiana zakresu projektu, np. zastąpienie budynku służącego wyłącznie jednej funkcji budynkiem wielofunkcyjnym, może niekiedy stworzyć potencjał generowania przychodów.

Wskaźniki odpowiedzi				
5	4	3	2	1
Projekt będzie generował przychody, a sektor prywatny może być gotów przejść ryzyko powiązane z generowaniem przychodów.	Projekt mógłby generować przychody, a sektor prywatny może być gotów przejść część ryzyka powiązanego z generowaniem przychodów.	Projekt mógłby generować przychody, ale nie wiadomo, czy sektor prywatny będzie gotów zaakceptować ryzyko przychodów.	Projekt mógłby generować minimalne przychody, a sektor prywatny raczej nie zaakceptuje żadnego związanego z tym ryzyka.	Nie jest prawdopodobne, by projekt generował jakiegokolwiek przychody.

Aby możliwe było zautomatyzowane liczenie punktacji, macierz oceny należy wypełnić elektronicznie. Plik elektroniczny jest dostępny do pobrania na stronie PPP Canada pod adresem [www.p3canada.ca](http://www.p3canada.ca).

## Interpretacja wyników



Macierz wskazuje właściwy poziom odpowiedniości każdego z rozważanych projektów do realizacji w formule P3 i przynosi końcowy, wyrażony liczbowo wynik, który należy interpretować przy pomocy poniższej tabeli:

Przedziały decyzyjne przy ocenie projektów pod kątem wykonalności w formule P3		
1	50	Opcja P3 winna być wyeliminowana z dalszej analizy.
51	75	W projekcie występują zarówno korzystne, jak i niekorzystne wskaźniki dla realizacji projektu w formule P3. Należy się skontaktować z PPP Canada w celu uzyskania pomocy przy ocenie projektu.
76	100	Należy uwzględnić opcję P3 w analizie wariantów strukturyzacji projektu albo w uzasadnieniu biznesowym, jakie zostanie opracowane dla projektu.

Dokładność otrzymanych wyników zależy od stopnia dookreślenia projektu i bieżącego stanu jego planowania – im bardziej precyzyjne zdefiniowanie projektu i lepsze jego zrozumienie, tym lepsze wyniki analizy. W związku z tym należy pamiętać, że choć kilkakrotne powtarzanie analizy w miarę jak precyzuje się kształt projektu ma pewien sens, ostatnia analiza – ta, na której oparta będzie decyzja o uwzględnieniu / odrzuceniu wariantu P3 – powinna być przeprowadzona dopiero wówczas, gdy parametry projektu będą określone na tyle dobrze, że będą stanowić mocne uzasadnienie dla decyzji o uwzględnieniu / odrzuceniu opcji P3.

Szczególnie interesujące są projekty, które uzyskały punktację mieszczącą się w żółtym przedziale. Ze względu na fakt, iż w projektach tych występują zarówno pozytywne, jak i negatywne wskaźniki, podjęcie prawidłowej decyzji o wyniku analizy będzie wymagać dogłębnego zrozumienia projektów P3 i rynku P3. W związku z tym zdecydowanie zalecamy, by w przypadku tego typu projektów departamenty i agencje skontaktowały się z PPP Canada przed podjęciem ostatecznej decyzji o wyniku analizy.

# 5

## Wnioski i kolejne kroki

Należy powtórzyć, że nawet najlepszy wynik analizy nie przesądza decyzji, czy przystąpić do realizacji projektu w formule P3. Wynik mieszczący się w zielonym przedziale po prostu oznacza automatyczne uwzględnienie opcji P3 w procesie analizy wariantów strukturyzacji projektu.

Jeśli przeprowadzili Państwo proces analizy bez konsultacji z PPP Canada, prosimy o kontakt w celu omówienia przyznanych przez Państwa ocen i wyników analizy, co pozwoli zapewnić prawidłowość i niekwestionowalność rezultatu końcowego. PPP Canada służy pomocą departamentom i agencjom przy interpretowaniu dostępnych danych, identyfikowaniu jakich informacji brakuje i wypełnieniu formularza analizy zgodnie z wymogami federalnymi.

Aby zakończyć proces analizy, departamenty mogą życzyć sobie sporządzenia raportu z analizy, podsumowującego szczegółowe dane projektu, wyniki uzyskane przy pomocy macierzy oceny oraz wszelkie inne szczegóły, które miały wpływ na wynik końcowy. Krótkie streszczenia takich raportów z analizy można także dołączyć do planów inwestycyjnych departamentów, przedkładanych do rozpatrzenia agencjom centralnym i ministerstwom.

Być może zastanawiają się teraz Państwo, jakie kolejne kroki należy podjąć, jeśli zarówno Państwo, jak i PPP Canada dojdą do wniosku, że projekt faktycznie posiada potencjał dla realizacji w formule P3. Jakkolwiek konkretne kolejne działania będą w znacznym stopniu zależeć od stopnia doprecyzowania i zaawansowania projektu, ogólny proces i wymogi praktycznie niczym się nie różnią od tych, które obowiązują w przypadku wszystkich pozostałych projektów inwestycyjnych, zarówno z analitycznego, jak i proceduralnego punktu widzenia.

Tak naprawdę kolejne kroki procesu analitycznego opisano powyżej w części zatytułowanej „*Identyfikowanie potencjału stosowania P3: kiedy i jak*”. Proces ten, często zwany analizą wariantów strukturyzacji projektu, odnosi się do każdego projektu niezależnie od wyniku analizy pod kątem odpowiedności P3, ponieważ ułatwia on identyfikowanie potrzeb, sprzyja precyzyjniejszemu zdefiniowaniu projektu i tworzy solidne ramy dla dokonywania wyborów, a tym samym w ostatecznym rozrachunku wspomaga osiągnięcie maksymalnej wartości przez sektor publiczny dzięki skutecznemu i efektywnemu procesowi strukturyzacji projektów.

Proces analizy wariantów strukturyzacji projektu zostanie opisany bardziej szczegółowo w publikacji przygotowywanej przez PPP Canada. PPP Canada może pomóc departamentom w doprowadzeniu tego krytycznego etapu analizy do końca.

## Komentarz (str. 9) – Katarzyna Zięba

### Polskie ustawodawstwo a ocena „zdatności” projektu do realizacji w ppp

Obowiązek przeprowadzania oceny „zdatności” projektu do realizacji w formule ppp nie funkcjonuje w obowiązującym polskim ustawodawstwie. Warto natomiast w tym miejscu przypomnieć, że poprzednio obowiązująca ustawa, tj. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420), nakładała na podmiot publiczny obowiązek przeanalizowania przedsięwzięcia przed podjęciem decyzji o jego realizacji w ramach tej formuły. W art. 11 nakazywała ona zbadanie efektywności przedsięwzięcia oraz zagrożeń związanych z jego realizacją. Na podstawie delegacji ustawowej wydano następnie Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. Nr 125, poz. 866) oraz Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. Nr 125, poz. 868). W uzasadnieniu ustawy podkreślano, że procedura dochodzenia do ustalenia, że określone zadanie publiczne ma być wykonane na zasadach ppp jest dla podmiotu publicznego kwestią podstawową, jak również to, że tego rodzaju decyzje nie mogą być motywowane doraźnym, politycznym interesem.

Jak wiadomo, sformalizowane procedury przewidziane w Ustawie o ppp z 2005 r. oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych absolutnie nie zdały egzaminu. W efekcie (a raczej wobec braku efektów) ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zupełnie nowej regulacji, tj. obecnej obowiązującej Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100 z późn. zm., dalej ustawa o ppp). Konieczność przeprowadzenia analiz, przesądzających o zasadności zastosowania formuły ppp, pozostawiono, jak sygnalizowano już na wstępie, uznaniu podmiotów publicznych.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 11) – Katarzyna Zięba

### Definicja ppp

Komentowany dokument definiuje ppp jako relację kontraktową pomiędzy podmiotem publicznym a sektorem prywatnym, określając jednocześnie niezbędne jej elementy. W tym kontekście warto przybliżyć, czy i w jaki sposób definiuje ppp polski ustawodawca, a także na ile pojęcie ppp, zaprezentowane w komentowanym dokumencie pokrywa się z rozwiązaniem przyjętym w prawie polskim.

W aktualnie obowiązującej Ustawie o ppp brak jest legalnej definicji *sensu stricte* partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa określa natomiast, to co jest przedmiotem ppp oraz minimalną treść umowy partnerstwa. Analizując poszczególne przepisy Ustawy, można scharakteryzować istotne cechy tego modelu współpracy.

Punktem wyjścia rozważań musi być art. 1 ust. 2 Ustawy o ppp, który stanowi, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Sięgając dodatkowo do zamieszczonej w Ustawie definicji legalnej „przedsięwzięcia” (art. 2 pkt 4), możemy wyróżnić kilka istotnych elementów stanowiących o ppp. Są to przede wszystkim następujące cechy realizowanego projektu:

1. Wspólna realizacja przedsięwzięcia przez sektor publiczny i prywatny.
2. Podział zadań i ryzyk pomiędzy stronami umowy o ppp.
3. Pojmowanie przedsięwzięcia jako dowolnego rodzaju świadczenia (budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła i inne), zawsze jednak połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji ppp lub z nim związanym.

Zgodnie z art. 7 Ustawy, przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego. Z przywołanego przepisu wyłaniają się dwa kolejne, istotne elementy, bez których ppp nie może istnieć:

1. Wynagrodzenie partnera prywatnego – zależne przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa.
2. Wkład własny wnoszony przez partnerów.

Powyższe cechy znajdują w większości potwierdzenie w cechach transakcji ppp, wskazywanych w komentowanym tekście. W szczególności podkreślić należy wspólne dla obu systemów, polskiego i kanadyjskiego, częściowe przeniesienie ryzyka na sektor prywatny oraz funkcjonowanie mechanizmu płatności, opartego o wynik projektu. Również podkreślana w komentowanym dokumencie konieczność integracji wielu faz projektu została dostrzeżona i wprowadzona do polskiego prawa. Należy przy tym podkreślić, że polska Ustawa idzie w tym zakresie

dalej niż rozwiązanie kanadyjskie: zaangażowanie partnera prywatnego na etapie funkcjonowania przedmiotu partnerstwa („zarządzanie lub utrzymanie”) jest bowiem warunkiem *sine qua non* istnienia kontraktu ppp. Zarówno w polskiej ustawie ppp, jak i w komentowanym tekście brak natomiast wyraźnego odniesienia do tzw. „potrzeby publicznej” wskazywanej przez wielu autorów, jako nieodzowny element ppp (tak m.in. K. Feldo, *VAT w partnerstwie publiczno – prywatnym*, wyd. Lex 2011). Element ten jest jednak bez wątpienia obecny w praktyce podmiotów publicznych, decydujących się na skorzystanie z formuły partnerstwa. Partnerstwo jest i powinno być traktowane jako potencjalnie atrakcyjna alternatywa do samodzielnej realizacji zadania publicznego przez administrację publiczną, gdy rynek nie jest w stanie zapewnić niezbędnych, szczególnie nowych usług użyteczności publicznej, a podmioty publiczne działają mniej efektywnie niż sektor prywatny.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 11) – Katarzyna Zięba

### Jak działa P3?

Komentowany tekst wskazuje pewną generalną prawidłowość, zgodnie z którą ppp wiąże się z utworzeniem celowego podmiotu gospodarczego, wyodrębnionego pod względem prawnym (np. spółki celowej) na potrzeby konkretnego projektu.

Podobny mechanizm funkcjonuje również na gruncie polskim. W wielu postępowaniach ppp o udzielenie kontraktu starają się właśnie tzw. spółki celowe, nazywane również spółkami SPV (od ang. Special Purpose Vehicle). Są to zazwyczaj spółki – córki podmiotów o charakterystyce i doświadczeniu odpowiednim dla danego rodzaju projektu, nierzadko dużych spółek budowlanych czy też podmiotów zajmujących się zarządzaniem obiektami podobnego typu. Tego rodzaju spółka koncentruje się wyłącznie na realizacji projektu, do którego została przeznaczona, co istotnie zmniejsza ryzyko jej funkcjonowania. Konsekwencją posłużenia się spółką celową do realizacji projektu jest, podobnie jak przedstawia się to w komentowanym dokumencie, możliwość jego sfinansowania w formule „project finance”. Tego rodzaju rozwiązanie cieszy się popularnością nie tylko w Kanadzie, ale również w Polsce.

Pozwala ono osiągnąć korzystne warunki finansowania oparte zarówno o ograniczone ryzyko funkcjonowania spółki celowej, jak również o udział w projekcie podmiotu publicznego. Zagwarantowane płatności ze strony podmiotu publicznego (w formie tzw. „opłaty za dostępność”), poparte umową bezpośrednią pomiędzy tym podmiotem a instytucją finansującą, pozwalają niejednokrotnie na rezygnację z tradycyjnych form zabezpieczeń rzeczowych, jak chociażby hipoteka. Możliwość ta jest szczególnie atrakcyjna dla podmiotów publicznych, wnoszących zazwyczaj do przedsięwzięcia wkład własny w postaci nieruchomości i często niechętnych ustanawianiu tego rodzaju zabezpieczeń, a ponadto związanych reżimem Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy przy tym wyraźnie odróżnić stosunkowo częstą praktykę realizowania umów o ppp przez spółki celowe, o których mowa powyżej, od partnerstwa publiczno-prywatnego w formie spółki. Ta ostatnia, przewidziana przepisami Ustawy o ppp, zakłada powstanie na mocy umowy o ppp nowej spółki, z udziałem podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Nie jest to jednak aktualnie rozwiązanie często spotykane, co tłumaczy się znaczną niechęcią sektora prywatnego do tak ścisłego związania się z podmiotem publicznym, jak ma to miejsce w przypadku powołania wspólnej spółki. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż same podmioty publiczne są raczej niechętnie akceptowaniu ryzyka ekonomicznego, immanentnie związanego z przystąpieniem do spółki (tak: J. Olszewska – Stompel, *Wybrane metody oceny projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego*, wyd. ABC 2010).

W kontekście struktury instytucjonalnej ppp, warto wspomnieć również o uwarunkowaniach proceduralnych, które odgrywają w Polsce istotną rolę. W aktualnym stanie prawnym, w postępowaniu zmierzającym do wyłonienia partnera prywatnego musi bowiem brać udział dokładnie ten podmiot, który następnie – w razie sukcesu – podpisze umowę o ppp. Nie ma zatem możliwości, aby do postępowania przystąpiła grupa kapitałowa czy inny już funkcjonujący podmiot, w ramach którego wydzielona zostanie następnie „spółka projektowa”. Procedowany w Ministerstwie Gospodarki projekt założeń zmian w Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym dostrzega tę niedogodność i proponuje rozwiązania wprowadzające możliwość tworzenia przez wykonawcę, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, spółki zależnej, odpowiedzialnej za wykonanie przedmiotu postępowania, dopiero po wyborze oferty.

[Wróć do tekstu głównego...](#)



## Komentarz (str. 12) – Katarzyna Zięba

### Mity o ppp

Realizacja projektów w formule ppp budzi, szczególnie w polskich warunkach, szereg wątpliwości co do przejrzystości i efektywności wydatkowanych w ten sposób środków. Nie inaczej jest również w Kanadzie, gdzie ppp obrosło w szereg mitów, omawianych w komentowanym tekście. Niektóre z nich, jako szczególnie istotne w polskim kontekście regulacyjnym.

Komentowany tekst podaje, jako pierwszy z mitów o ppp, funkcjonujące w społeczeństwie przekonanie, że ppp oznacza prywatyzację infrastruktury publicznej.

Jednocześnie, dementując owe przekonanie, autorzy komentowanego tekstu stwierdzają, że struktura umowy o ppp, stosowana przez rząd kanadyjski zapewnia, że tytuł własności infrastruktury zostaje zachowany przez rząd, zaś eksploatacja i utrzymanie środka trwałego powracają do podmiotu rządowego po wygaśnięciu kontraktu.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa kwestia własności infrastruktury, będącej przedmiotem umowy o ppp, wydaje się nieco bardziej skomplikowana.

W pierwszej kolejności, mówiąc o własności infrastruktury czy też szerzej „składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia” (takim pojęciem posługuje się Ustawa o ppp), sięgnąć trzeba do pojęcia „wkładu własnego”. Zgodnie z definicją ustawową, „wkładem własnym” jednej ze stron umowy o ppp może być m.in. wniesienie składnika majątkowego, w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Jako że wkładem podmiotu publicznego do przedsięwzięcia ppp jest nierzadko nieruchomości, jej ewentualne wniesienie w formie sprzedaży wiąże się z przejściem na stronę prywatną własności zarówno samej nieruchomości, jak i ewentualnych wzniesionych na niej obiektów. Jest to więc rozwiązanie zgoła odmienne od prezentowanego w komentowanym tekście rozwiązania kanadyjskiego.

Pomimo zasadniczej dopuszczalności realizacji umowy o ppp, przy użyciu składników majątkowych, stanowiących własność partnera prywatnego, art. 11 Ustawy o ppp wprowadza zasadę przekazania ich podmiotowi publicznemu po zakończeniu umowy.

Przepis ten ma wprawdzie charakter względnie wiążący („o ile umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie stanowi inaczej”), jednak wydaje się dobrze odzwierciedlać intencje ustawodawcy. Skoro, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, podstawową rolą partnerstwa ma być odciążenie budżetów sektora publicznego, to naturalnym jest, że po zakończeniu umowy o ppp przedmiot partnerstwa zostanie przekazywany podmiotowi publicznemu.

Niemniej, na gruncie polskiego ustawodawstwa, furtka do pozostawienia przedmiotu partnerstwa w rękach partnera prywatnego pozostaje otwarta. W praktyce spotyka się projekty, w których po zakończeniu umowy bądź też po wybudowaniu infrastruktury dochodzi do częściowego „rozdzielenia” własności: niektóre z wzniesionych obiektów pozostają własnością partnera prywatnego, inne zaś przechodzą na własność podmiotu publicznego. Dodatkowym aspektem, który musi być brany pod uwagę w trakcie strukturyzowania projektów ppp są kwestie podatkowe, niestety często nie dość wnikliwie analizowane na etapie przygotowawczym. Własność składników majątkowych wytworzonych w ramach przedsięwzięcia jest jednym z istotnych czynników decydujących o wielkości obciążeń podatkowych po obu stronach umowy. Należy przy tym poczynić zastrzeżenie, że w rozważaniach podatkowych chodzi o własność w sensie „ekonomicznym”, co sprowadza się do pozostawania obiektów w dyspozycji i ewidencji jednej ze stron umowy<sup>1</sup>.

Pierwszym, dość oczywistym sposobem, w jaki własność składników majątkowych (rozumiana tak jak powyżej wskazano) wpływa na obciążenia majątkowe jest kwestia możliwości ujęcia w kosztach podatkowych partnera prywatnego, na potrzeby podatku CIT, amortyzacji środków trwałych wytworzonych w ramach umowy. Drugi aspekt wynika z konsekwencji ewentualnego przeniesienia własności wytworzonych nakładów na podmiot publiczny – tego rodzaju transakcja będzie bowiem, co do zasady, obciążona podatkiem VAT. Kwota tego podatku, stanowić może istotny koszt obciążający budżet podmiotu publicznego. Oba czynniki wydają się przemawiać za pozostawianiem w polskich warunkach wytworzonych środków trwałych w ewidencji partnera prywatnego<sup>2</sup>.

*Wróć do tekstu głównego...*

<sup>1</sup> Ściśle rozumiana własność obiektów wybudowanych w ramach ppp, tak jak pojmuje ją prawo cywilne, pozostanie zawsze przy właścicielu gruntu, w myśl zasady *superficies solo cedit*.

<sup>2</sup> Przedstawione rozumowanie opiera się na założeniu, że obowiązek w zakresie VAT nie powstaje, gdy nie dochodzi do przejścia własności wytworzonych nakładów na podmiot publiczny. Jakkolwiek założenie to wydaje się słuszne i uzasadnione, to rzetelność wymaga, aby wspomnieć o wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r. I FSK 614/13, który prezentuje stanowisko całkowicie odmienne. Szersza analiza tych kwestii przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

## Komentarz (str. 12) – Katarzyna Zięba

### Konsekwencje błędów partnera prywatnego ponosi podatnik

Kolejnym mitem, dementowanym w komentowanym tekście, jest przekonanie, według którego „Formuła PPP sprawia, że konsekwencje błędów sektora prywatnego ponoszą podatnicy”.

Obalając powyższy mit, autorzy komentowanego opracowania opierają się przede wszystkim na sposobie wynagradzania partnera prywatnego. Podkreślają, że zobowiązania płatnicze sektora publicznego zależą w projektach ppp od osiągniętych wyników, co zabezpiecza sektor publiczny przed wszelkimi błędami po stronie prywatnej. Powyższe twierdzenie można z powodzeniem rozciągnąć również na polskie warunki. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy, wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Przechodząc na język praktyki, wynagrodzeniem partnera prywatnego mogą być opłaty użytkowników przedmiotu partnerstwa bądź kwoty płacone przez podmiot publiczny, zwane zazwyczaj „opłatą za dostępność”. W oczywisty sposób zarówno pierwsza, jak i druga forma wynagradzania warunkowana jest w pierwszym rzędzie prawidłowym funkcjonowaniem przedmiotu partnerstwa. Innymi słowy – ani podmiot publiczny, ani użytkownicy nie zapłacą parterowi prywatnemu, jeżeli oferowana przez niego infrastruktura czy usługa nie spełni oczekiwań. Można zatem śmiało stwierdzić, że ppp jest sposobem na realne obciążenie sektora prywatnego błędami, popełnionymi w trakcie projektowania, budowy czy eksploatacji.

*Wróć do tekstu głównego...*

## Komentarz (str. 15) – Katarzyna Zięba

### Atuty ppp

Pomimo szeregu rozpowszechnionych, niekorzystnych mitów, ppp pozostaje wciąż chętnie wykorzystywaną alternatywą wobec tradycyjnych metod realizowania inwestycji. Dzieje się tak bez wątpienia, dlatego że ppp generuje istotną wartość dla sektora publicznego, a co za tym idzie również dla obywateli. Źródło tej wartości leży, jak wynika z komentowanego tekstu, w przeniesieniu punktu ciężkości na specyfikację efektu końcowego oraz w efektywnym transferze części ryzyka na partnera prywatnego.

W polskich warunkach korzyści z zastosowania ppp wynikają ze sposobu wynagradzania partnera prywatnego. Zgodnie z ustawą o ppp (art. 7 ust. 2), wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce przekłada się to na dwie podstawowe formy wynagradzania partnera prywatnego: wypłacaną przez podmiot publiczny opłatę za dostępność przedmiotu partnerstwa lub pobierane od użytkowników końcowych infrastruktury opłaty za korzystanie, zwane też po prostu „pożytkami z przedmiotu partnerstwa”. Rzecz jasna, ten dychotomiczny podział nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce. Praktyka zna bowiem szereg wersji „pośrednich”, w których podmiot publiczny uczestniczy częściowo w finansowaniu wynagrodzenia partnera prywatnego, np. przez uiszczanie dopłat do przedmiotu partnerstwa czy też częściową zapłatę za wybudowanie infrastruktury.

Niemniej, w każdym z dopuszczalnych prawem modeli wynagradzania partnera prywatnego, uzyskane przez niego wynagrodzenie zależy w przeważającej mierze od efektu, jaki udało mu się osiągnąć. W przypadku wynagrodzenia pochodzącego z rynku weryfikacji dokonują końcowi użytkownicy – korzystając bądź nie z przedmiotu partnerstwa. Przy takim modelu wynagradzania to na parterze prywatnym spoczywa ryzyko popytu. Właśnie ponoszenie tego ryzyka zmusza partnera prywatnego do osiągania satysfakcjonujących efektów.

Nieco bardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w przypadku wynagradzania partnera prywatnego przez wypłacaną przez podmiot publiczny opłatę za dostępność. Osiągnięty efekt mierzy się wówczas właśnie przez tzw. dostępność, a partner prywatny ponosi ryzyko, zwane ryzykiem dostępności. Kluczowym czynnikiem sukcesu projektu, z punktu widzenia podmiotu publicznego, jest w takim układzie właściwe opisanie dostępności oraz mechanizmów motywujących partnera do utrzymywania pełnej dostępności w okresie trwania umowy o ppp. W przypadku projektu polegającego na budowie obiektów nie wystarczy zatem dokonanie technicznej specyfikacji zamówienia, tak jak dokonuje się tego w klasycznym zamówieniu, tj. przez program funkcjonalno-użytkowy. Nieodzowne jest również opisanie wymagań podmiotu publicznego w odniesieniu do standardu usług świadczonych na etapie eksploatacji wybudowanego już obiektu. Określając wymagania dotyczące utrzymania obiektu, należy zatem opisać szczegółowo wymagane remonty, scharakteryzować poziom usuwania awarii (np. określając maksymalne czasy reakcji), opisać parametry jakościowe i ilościowe dostarczanych mediów itp. Katalog koniecznych wymagań staje się jeszcze dłuższy, jeżeli oprócz technicznego utrzymania zadaniem partnera prywatnego ma być również eksploatacja obiektu. Właściwe i jasne opisanie

wszystkich kluczowych dla podmiotu publicznego wymagań wraz z prawidłowym mechanizmem obniżania wynagrodzenia partnera prywatnego w przypadku ich niedotrzymania pozwala efektywnie przenieść na partnera prywatnego ryzyko dostępności infrastruktury.

Bez względu na przyjęty model wynagradzania w polskich projektach ppp na partnera prywatnego przenosi się, zazwyczaj, również ryzyko związane z projektowaniem, budową i pozyskaniem finansowania. W połączeniu z przejściem jednego z głównych ryzyk okresu eksploatacji (w zależności od przyjętego modelu wynagradzania: ryzyka popytu bądź ryzyka dostępności), w modelu ppp dochodzi do przeniesienia na partnera prywatnego szeregu ryzyk, które w tradycyjnym modelu spoczywają na sektorze publicznym. Jedną z najistotniejszych gwarancji, uzyskiwanych przez sektor publiczny, jest, jak się wydaje, pewność prawidłowego funkcjonowania przedmiotu ppp w całym okresie trwania umowy.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 16) – Katarzyna Zięba

### Modele ppp

Polska Ustawa o ppp nie ustala szczególnych ram instytucjonalnych ani konkretnych modeli zaangażowania partnera prywatnego w projekty realizowane w formule ppp. Przyjęte w Ustawie rozumienie partnerstwa dopuszcza większość z realizowanych w praktyce modeli ppp.

W komentowanym tekście poddano analizie 3 modele partnerstwa szeregując je według zaangażowania partnera prywatnego. Wszystkie analizowane przykłady oparte zostały na założeniu, że stworzony w ramach projektu majątek pozostaje przez cały czas trwania umowy o ppp własnością podmiotu publicznego.

Pierwszy z rozważanych modeli: model DBF, tj. „zaprojektuj – zbuduj – finansuj” nie mieści się w definicji partnerstwa przyjętej w polskiej Ustawie o ppp. Zgodnie z definicją przedsięwzięcia, przyjętą w art. 2 pkt 4 Ustawy, nieodzownym elementem przedmiotu partnerstwa jest bowiem utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Dostrzegane w komentowanym artykule zagrożenia, wynikające z partnerstwa realizowanego w formule DBF (ograniczanie kosztów w fazie projektowania i budowy), nie występują więc w polskiej praktyce stosowania Ustawy o ppp. Projekty realizowane w formule DBF są bowiem traktowane jak zwykle zamówienie i poddane regulacji Prawa zamówień publicznych<sup>3</sup> bądź też (w zależności od planowanej formy wynagrodzenia) Ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi<sup>4</sup>.

Pozostałe dwa modele, rozważane w komentowanym tekście: DBFM (zaprojektuj – zbuduj – finansuj – utrzymuj) oraz DBFOM (zaprojektuj – zbuduj – finansuj – eksploatuj – utrzymuj), odpowiadają w pełni definicji partnerstwa, przyjętej w polskiej Ustawie. Przez uzależnienie wynagrodzenia partnera prywatnego od efektów osiągniętych na etapie eksploatacji, pozwalają one sektorowi publicznemu uzyskać pewność dobrego funkcjonowania infrastruktury w całym okresie trwania umowy.

Istotnym problemem praktycznym staje się niejednokrotnie właściwy wybór pomiędzy modelem DBFM a modelem DBFOM. U podmiotów publicznych, które zdecydowały się na skorzystanie z formuły partnerstwa zaobserwować można niejednokrotnie, przynajmniej na początkowym etapie negocjacji, chęć przerwania na partnera prywatnego jak największej ilości zadań, które dotychczas były wykonywane przez podmiot publiczny. Oprócz budowy obiektu i jego technicznego utrzymania, oczekuje się wówczas również świadczenia różnego rodzaju usług w wybudowanym obiekcie (zakres tych oczekiwań zależy oczywiście od charakteru projektu). To oczekiwanie jest o tyle niebezpieczne, że może w istotny sposób wpłynąć na ocenę ryzyka, jakiej dokonuje partner prywatny. Dodatkowa działalność oznacza bowiem wyższe ryzyko, to zaś przekłada się na koszt finansowania (w skrajnym przypadku nawet na możliwość jego pozyskania), a w ostatecznym rozrachunku na wysokość opłaty za dostępność, która obciąża podmiot publiczny. Nie oznacza to, że model DBFM jest modelem preferowanym. Jednak należy pamiętać, że może tak się okazać w sytuacji, gdy ze specyfiki projektu wynika, że to podmiot publiczny jest lepiej predestynowany do wykonywania zadań operatorskich.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.), dalej Prawo zamówień publicznych.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.), dalej Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi.

## Komentarz (str. 17) – Katarzyna Zięba

### Koszty realizacji projektu w formule ppp

W komentowanym tekście wskazuje się szczególne, dodatkowe kategorie kosztów, związanych z realizacją projektów w formule ppp. Warto przy tym wskazać, że koszty te nie mają wymiaru czysto finansowego, w dużej mierze stanowią bowiem zespół pewnych szczególnych trudności, wynikających ze złożoności przygotowywanych projektów. Trzy kategorie kosztów wymienione przez autorów komentowanego tekstu: wyższe koszty finansowania, wyższe koszty transakcyjne oraz wyższe wymagania w zakresie wstępnego planowania, bez wątpienia pojawiają się również w polskich projektach ppp.

Ostatnie dwie wymagają szerszego omówienia. W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że są one ze sobą immanentnie związane: wysokie koszty transakcyjne wynikają bowiem z konieczności starannego, wstępnego planowania projektów ppp. Wynika to, jak się wydaje, z dwóch przyczyn: po pierwsze – z obiektywnie większej złożoności projektów ppp w stosunku do tradycyjnych zamówień, po drugie – z braku doświadczeń i niezbędnej wiedzy po stronie sektora publicznego.

Szczególnie widoczne w praktyce polskiej trudności wiążą się z właściwym przygotowaniem projektów, w których główną formą wynagradzania partnera prywatnego ma być opłata za dostępność. Kluczowym zagadnieniem staje się wówczas właściwe opisanie dostępności oraz mechanizmów motywujących partnera do utrzymywania pełnej dostępności w okresie trwania umowy o ppp. Oprócz wymaganego w klasycznych zamówieniach programu funkcjonalno-użytkowego, nieodzowne jest również opisanie wymagań podmiotu publicznego w odniesieniu do etapu eksploatacji wybudowanego już obiektu. Jedynie właściwe i jasne opisanie wszystkich kluczowych dla podmiotu publicznego wymagań wraz z prawidłowym mechanizmem obniżania wynagrodzenia partnera prywatnego w przypadku ich niedotrzymania pozwala podmiotowi publicznemu osiągnąć pewność oczekiwanych rezultatów.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zazwyczaj konieczność zatrudnienia profesjonalnych doradców, wykonania szeregu analiz i badań, i to po obu stronach transakcji. Wszystkie te koszty znajdują ostatecznie odzwierciedlenie w ofercie, jaką otrzymuje podmiot publiczny.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 19) – Katarzyna Zięba

### Przeprowadzanie analiz przedrealizacyjnych

W obecnie funkcjonującej Ustawie brak przepisów nakładających na sektor publiczny obowiązku prowadzenia analiz dotyczących zasadności zastosowania ppp. Niemniej, nawet obecnie obowiązujące przepisy *de facto* zmuszają podmiot publiczny do przeprowadzenia pewnego zakresu analiz przed ogłoszeniem postępowania zmierzającego do wyboru partnera prywatnego.

Konieczność przeprowadzenia analiz wynika, oprócz wszystkich przesłanek dotyczących każdego racjonalnie działającego inwestora, przede wszystkim z art. 4 Ustawy o ppp, który przewiduje 2 właściwe tryby wyboru partnera prywatnego:

1. jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
2. w pozostałych przypadkach do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych – przy czym w przypadku właściwe zastosowanie znajduje formuła dialogu konkurencyjnego.

Obie ww. formuły przewidziane dla wyboru partnera prywatnego zakładają szeroki zakres możliwych konsultacji z sektorem prywatnym dotyczący niemal wszystkich aspektów partnerstwa. Niemniej, ze względu na konieczność wyboru jednej z formuł, podmiot publiczny musi znać podstawowe założenia ekonomiczne przewidywanej współpracy, jeszcze przed podjęciem rozmów z potencjalnymi kandydatami. W tym celu musi też bez wątpienia przeprowadzić podstawowe analizy, pozwalające na podjęcie decyzji, która z form wynagradzania (opłata za dostępność czy pożytki z przedmiotu partnerstwa) powinna przyjąć formę dominującą. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby przy tej okazji poddać projekt kompleksowej analizie, obejmującej również niektóre z kryteriów proponowanych w komentowanym dokumencie.

Spośród kryteriów proponowanych w komentowanym dokumencie jako czynniki szczególnie istotne, które należy wziąć pod rozwagę w polskich warunkach, wymienić można: **wielkość projektu wystarczająco duża, aby skompensować wyższe koszty transakcyjne, towarzyszące zastosowaniu modelu ppp.**

We wcześniejszej części niniejszego opracowania wskazano, że z zastosowaniem tego modelu w polskich warunkach wiąże się wysokie koszty transakcyjne. Z tego względu zastosowanie tej formuły realizacji inwestycji znajduje zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy wartość przedsięwzięcia jest odpowiednio duża. Jednoznaczne wskazanie takiej wartości nastęrcza problemów. W warunkach polskich mówi się o wartości powyżej 50 mln złotych nakładów, choć jednocześnie na rynku najwięcej jest niewielkich projektów koncesyjnych (tak: B. Korbus, R. Cieślak, D. Zalewski: *Raport rynku PPP*, Warszawa 2013). Jak się wydaje, zastosowanie formuły ppp może stać się również zasadne dla mniejszych projektów, o ile uda się ustandaryzować stosowane rozwiązania, a tym samym obniżyć koszty transakcyjne.

### **Sektor prywatny posiada wystarczające zdolności do realizacji projektu i stworzenia konkurencyjnego otoczenia dla procesu przetargowego.**

Formuła ppp jest zazwyczaj rozpatrywana jako alternatywa wobec samodzielnej realizacji zadania przez podmiot publiczny. Zasadność jej zastosowania warunkowana jest zatem tym, aby sektor prywatny posiadał wiedzę i doświadczenie umożliwiające wykonanie zadania w sposób efektywny. Dodatkowo istotne jest, aby podmiot publiczny miał możliwość prowadzenia negocjacji z kilkoma kandydatami na partnerów. Aby przekonać się o rzeczywistych możliwościach współpracy, warto, przed rozpisanem postępowań zmierzających do wyboru partnera prywatnego, przeprowadzić dialog techniczny. Jego wyniki powinny dać podmiotowi publicznemu wiedzę co do zainteresowania projektem oraz umożliwić zweryfikowanie podstawowych założeń warunków współpracy.

### **Czy potrzeby lub oczekiwania sektora publicznego dadzą się pogodzić z uzyskaniem korzyści wynikających z innowacyjności sektora prywatnego?**

Partnerstwo publiczno-prywatne to specyficzna forma zamówień publicznych. Efektywne zastosowanie tej formuły wymaga odejścia od klasycznej specyfikacji nakładów, których wykonania oczekuje się od partnera prywatnego, na rzecz określenia efektów, jakie powinien osiągnąć projekt. Jednocześnie, elastyczne podejście do kwestii nakładów w projekcie budzi często istotne obawy podmiotów publicznych, zwłaszcza jeżeli elementem projektu jest częściowa płatność za ich wytworzenie. Potencjalna efektywność formuły ppp leży jednak właśnie w pewnej swobodzie, którą pozostawia się partnerowi prywatnemu jako profesjonalście i partnerowi. Podmiot publiczny powinien zatem być gotowy, aby przyjąć, przynajmniej w części ryzyko, jakie się z tą swobodą wiąże. Pogodzenie obu racji warunkuje sukces każdego projektu ppp.

### **Przewidywany okres użyteczności ekonomicznej przedmiotu partnerstwa, uzasadniający wieloletnią współpracę.**

Ustawa o ppp wskazuje element utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji ppp lub z nim związanym jako konieczny element przedsięwzięcia. Jednocześnie, Ustawa nie wskazuje minimalnego ani maksymalnego okresu, na jaki umowa o ppp może zostać zawarta. Należy jednak przyjąć, za komentowanym tekstem, że istotnym wskazaniem co do długości trwania umowy może być właśnie przewidywany okres użyteczności ekonomicznej środka trwałego.

Przy zawieraniu umów o ppp w trybie koncesji pamiętać, należy dodatkowo o przepisie art. 24 Ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi, ustanawiającym maksymalne okresy: 30 lat – dla koncesji na roboty budowlane oraz 15 lat – dla koncesji na usługi. Jako punkt odniesienia do określenia dopuszczalnego czasu trwania umowy podaje się tu okres zwrotu nakładów. Dłuższy okres obowiązywania umowy niż ustawowo określone 30 albo 15 lat dopuszczalny jest jedynie wówczas, gdy przewidziany okres zwrotu nakładów przekracza te granice (por. L. Lipiec – Warzecha, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Lex/el 2012).

### **Czy projekt może potencjalnie generować przychody, a tym samym zmniejszyć obciążenie dla podatników?**

Rozważając możliwość realizacji projektu w formule ppp, warto wziąć pod uwagę również możliwość generowania przychodów. Chodzi tu przede wszystkim o ewentualne dodatkowe przychody, które mogą się pojawić w projekcie realizowanym w ppp, a które raczej nie pojawiłyby się, gdyby przedsięwzięcie było realizowane przez podmiot publiczny samodzielnie. Klasycznym przykładem tego rodzaju przychodów są przychody z tzw. obiektów parasolowych, tj. obiektów towarzyszących głównej inwestycji, które pozwalają partnerowi prywatnemu uzyskać zwrot nakładów poniesionych na inwestycję.

Otwarcie się na tego rodzaju rozwiązania może stworzyć szansę na zrealizowanie inwestycji, na której sektorowi publicznemu zależy, a która sama nie jest w stanie zapewnić zwrotu nakładów poniesionych na wybudowanie. Przykładem projektu, w którym sektor publiczny podjął próbę skorzystania z takiej możliwości, jest budowa parkingu wielopoziomowego na Placu Mikołaja Kopernika w Opolu. Pierwsze analizy wykonane przez Miasto w 2010 r. wykazały, że przychody z parkingu nie zapewnią inwestorowi zwrotu nakładów. Decyzja o włączeniu do projektu możliwości zabudowy przestrzeni bezpośrednio sąsiadującej z placem obiektem handlowo-usługowym, pozwoliła jednak na ponowne przystąpienie do zagadnienia. W chwili zamknięcia niniejszego opracowania trwają negocjacje z inwestorem.

## Komentarz (str. 17) – Bartosz Korbus

### Wstępne planowanie

Możliwość dokonania jak najwcześniejszej weryfikacji, czy rozpatrywany przez podmiot publiczny konkretny projekt inwestycyjny posiada realny potencjał dla opłacalnej realizacji przez zastosowanie ppp, ma ogromne znaczenie dla rozwoju tej formy organizacji i finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Bynajmniej nie każdy projekt ma taki potencjał, ale świadomość tego faktu wcale nie jest powszechna, zwłaszcza wśród decydentów sektora publicznego, którzy rozstrzygają o modelu wdrażania inwestycji w obszarze infrastruktury i usług użyteczności publicznych. Dla podmiotów publicznych dokonanie możliwie wczesnej oceny, czy dany projekt nadaje się do realizacji w formule ppp, ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowości stosowania procedur planistycznych, w szczególności budżetowych, które determinują postępowanie prowadzące do określenia zakresu inwestycji publicznych w danym okresie oraz dokonania wyboru indywidualnych projektów do realizacji i ustalenia sposobu ich sfinansowania (ze środków budżetowych lub pozabudżetowych). Przejrzystość i jasność reguł w tym zakresie jest ważna zarówno w kontekście całościowej polityki finansowej i inwestycyjnej, zależnej od kondycji budżetu i stanu zadłużenia podmiotu publicznego, jak i z uwagi na odbiór działań administracji przez wyborców.

Natomiast dla potencjalnych partnerów prywatnych w projektach ppp – inwestorów kapitałowych, firm wykonawczych i instytucji finansowych – wczesna orientacja w kwestii podaży potencjalnych projektów na rynku inwestycyjnym (project pipeline) ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia ich planowania i strategii biznesowej. Należy pamiętać, że udział w postępowaniach przetargowych dotyczących projektów ppp wiąże się ze znaczącymi kosztami przygotowania ofert oraz dużym zaangażowaniem ekspertów i czołowej kadry menadżerskiej w negocjacje i procesy proceduralne. W tej sytuacji im szybciej dostępna będzie informacja, jakie projekty pojawią się na rynku, tym szybciej prywatni partnerzy biznesowi będą w stanie ocenić, czy i w jakich postępowaniach wziąć udział, i stąd ograniczyć niepotrzebne koszty. To z kolei powinno przełożyć się na bardziej konkurencyjny poziom warunków cenowych oferowanych w przetargach.

Prawidłowe dokonanie selekcji projektów pod kątem ich odpowiedności dla zastosowania ppp, dokonane już na wstępnym etapie przygotowań, chroni zarówno stronę publiczną, jak i prywatną przed zaangażowaniem się w realizację inwestycji, których charakter nie pasuje do wymagań formuły ppp i które już w toku realizacji mogą okazać się dla uczestników źródłem dużych problemów natury biznesowej, finansowej lub politycznej. Tak więc identyfikacja projektów, które mogą być z sukcesem realizowane w ppp, jest jednym z podstawowych warunków rozwijania efektywnego programu ppp.

*Wróć do tekstu głównego...*

## Komentarz (str. 29) – Bartosz Korbus

### Weryfikacja projektu przy pomocy macierzy

Macierz oceny projektu opisana w publikacji PPP Canada jest narzędziem prostym w konstrukcji, opartym przede wszystkim na analizie jakościowej cech danego projektu, ważnych z punktu widzenia wyboru ścieżki jego realizacji. Wynik oceny nie zależy w proponowanym podejściu od złożonych analiz czy prognoz technicznych, ekonomicznych lub finansowych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że weryfikacja projektu dokonana przy pomocy macierzy oceny PPP Canada ma charakter wstępny – jej pozytywny wynik nie przesądza decyzji o wyborze wariantu ppp, a jedynie obliguje sponsorujący podmiot publiczny do uwzględnienia tego wariantu w kolejnych, bardziej szczegółowych analizach różnych opcji realizacji projektu.

Prostota narzędzia analitycznego, jakim jest macierz oceny projektu PPP Canada, to ważna zaleta z punktu widzenia polskiego czytelnika. Opis ten bowiem koncentruje się siłą rzeczy na przedstawieniu w bardzo zwięzły i jasny sposób kwestii o zasadniczym znaczeniu dla podjęcia decyzji o wyborze wariantu ppp, a więc podstawowych cech projektu ppp i kryteriów weryfikacji potencjału danego projektu. Zagadnienia te ciągle są jeszcze w Polsce słabo znane i rozumiane, głównie z uwagi na brak szerszych doświadczeń praktycznych podmiotów publicznych we wdrażaniu projektów ppp. Potwierdzeniem braku rozeznania co do reguł selekcji potencjalnych projektów pod kątem zastosowania ppp jest m.in. wysoki odsetek nieudanych postępowań przetargowych na przeprowadzenie projektu w formule ppp, ogłaszanych przez instytucje publiczne w Polsce<sup>1</sup>.

Natomiast szczegóły samego mechanizmu decyzyjnego wbudowanego w macierz oceny projektu, które sprowadzają się do przypisanych im kryteriom weryfikacyjnym oraz skali ich punktacji, chociaż interesujące, nie

<sup>1</sup> Por. *Raport rynku ppp. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2013.

mają już tak krytycznego znaczenia dla zrozumienia fundamentalnych kwestii decydujących o trafnym wyborze wariantu ppp do projektu inwestycyjnego.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 9) – Bartosz Korbus

### Rola i zadania PPP Canada

PPP Canada Inc. jest samodzielną, wyspecjalizowaną agendą kanadyjskiego rządu federalnego, której zadaniem jest promowanie stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze projektów infrastrukturalnych. Zamyśl powołania w Kanadzie rządowej instytucji ds. ppp został po raz pierwszy oficjalnie zasygnalizowany w listopadzie w 2006 roku wtedy, gdy rząd kanadyjski zapowiedział wdrożenie wieloletniego programu wsparcia budżetowego dla inwestycji infrastrukturalnych, deklarując jednocześnie zwiększenie wykorzystania ppp w rozwoju infrastruktury<sup>2</sup>. PPP Canada została inkorporowana jako spółka kapitałowa w lutym 2008 roku, a w maju tegoż roku uzyskała formalny status korporacji publicznej prawa federalnego (federal Crown corporation).

Status PPP Canada jako korporacji publicznej zapewnia jej stosunkowo dużą autonomię i przejrzystość działania, a jednocześnie nadaje jej formy i styl bardziej typowe dla przedsiębiorstwa biznesowego niż podmiotu administracji. W sensie prawnym PPP Canada podlega parlamentowi Kanady, któremu przedkłada każdego roku dwa oficjalne dokumenty: roczny raport ze swej działalności oraz tworzony na zasadzie kroczącej 5-letni plan rozwoju<sup>3</sup>. Bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem PPP Canada sprawuje minister finansów rządu federalnego, chociaż z oczywistych względów instytucja ta współpracuje też bardzo blisko z Ministerstwem Infrastruktury.

PPP Canada prowadzi swoją działalność w trzech podstawowych obszarach, nazywanych w jej oficjalnych dokumentach „liniami biznesowymi”:

- pełni funkcję centrum kompetencyjnego w zakresie wiedzy o ppp, m.in. przez opracowywanie i publikowanie standardowych rozwiązań i wytycznych dotyczących projektów ppp oraz służenie doradztwem w tym zakresie dla instytucji publicznych;
- wspiera stosowanie formuły ppp w projektach inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, inicjowanych oraz prowadzonych przez ministerstwa i instytucje rządu federalnego;
- wspiera stosowanie formuły ppp w projektach inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, inicjowanych oraz prowadzonych przez pozostałe instytucje publiczne, działające na szczeblu prowincji, terytoriów, samorządów miejskich i terytorialnych oraz okręgów indiańskich i eskimoskich (First Nations). Ta sfera działania dotyczy przede wszystkim sytuacji, w których instytucje prowincjonalne lub samorządowe starają się o dofinansowanie swoich projektów infrastrukturalnych z budżetu federalnego w ramach rządowych programów rozwoju infrastruktury<sup>4</sup>.

PPP Canada łączy w swojej działalności elementy charakterystyczne dla centrum kompetencyjnego (działalność szkoleniowa i promocyjna, tworzenie standardów i wytycznych, wydawanie odpowiednich materiałów i publikacji) z elementami działalności operacyjnej, a więc doradztwem i analizami prowadzonymi w związku z konkretnymi projektami inwestycyjnymi. Obie te płaszczyzny działalności PPP Canada łączą się w naturalny sposób ze sobą, jako że doświadczenie gromadzone w trakcie przygotowywania projektów i zarządzania nimi tworzy bezpośrednią bazę wiedzy dla formułowania standardów i ogólnych rozwiązań systemowych dla programu ppp w Kanadzie.

Oceniając rolę PPP Canada na kanadyjskim „ryнку ppp”, należy pamiętać o wyraźnej dominacji projektów realizowanych przez podmioty publiczne na szczeblu prowincji. Projekty ppp realizowane bezpośrednio przez instytucje rządu federalnego odgrywają w Kanadzie stosunkowo niewielką rolę, przynajmniej jeśli chodzi o udział projektów federalnych w całkowitej liczbie inwestycji ppp w Kanadzie – według stanu z 1 grudnia 2014 roku, na ogólną liczbę 221 przedsięwzięć ppp odnotowanych w bazie projektów prowadzonej przez Canadian Council for Public-Private Partnerships (CCPPP), tylko 9 projektów prowadzonych było przez instytucje rządu federalne-

<sup>2</sup> Wspomniane zapowiedzi zawarte były w dokumencie pt. *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians*. Department of Finance, November 23, 2006. Deklaracje te zostały następnie skonkretyzowane w dokumencie budżetu na rok 2007. Zagadnienia wsparcia inwestycji infrastrukturalnych i ppp przez rząd Kanady omawia szczegółowo K. Szymański w artykule pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2014 nr 10, s. 35 i nast.

<sup>3</sup> Najnowszy plan rozwoju PPP Canada obejmuje lata fiskalne 2014-2015 i 2018-2019.

<sup>4</sup> Istotnym, specyficznym fragmentem działalności PPP Canada jest przede wszystkim pełnienie roli instytucji zarządzającej funduszem inwestycyjnym P3 Canada Fund, udzielającym wsparcia finansowego projektom ppp, inicjowanym przez podmioty publiczne spoza szczebla federalnego.

go<sup>5</sup>. Niektóre projekty federalne pod względem wartości i znaczenia mają wyjątkową pozycję w rozwoju ppp w Kanadzie. Dotyczy to np. kilku wielkich projektów budowy mostów o szczególnym znaczeniu dla systemu transportowego Kanady.

Wspomniana wyżej rola projektów ppp realizowanych na szczeblu prowincji jest odzwierciedleniem bardzo silnej pozycji prowincji oraz rządów prowincjonalnych i ich agend w życiu gospodarczym Kanady, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania infrastruktury gospodarczej i społecznej. Prowincje są głównymi właścicielami i zarządcami majątku infrastrukturalnego, a ponadto na szczeblu prowincji tworzona i stosowana jest, zarówno na płaszczyźnie legislacyjnej, sądowej, jak i w administracyjnej, większość przepisów prawa i regulacji dotyczących realizacji projektów inwestycyjnych w infrastrukturze. W tej sytuacji bardzo znaczącą rolę w strukturyzowaniu i standaryzowaniu projektów ppp w Kanadzie odgrywają agencje ds. ppp rządów prowincjonalnych, takie jak Infrastructure Ontario w prowincji Ontario czy Partnerships BC w Kolumbii Brytyjskiej.

W prowincjach, gdzie projekty ppp są realizowane z sukcesem, agencje te powstały o kilka lat wcześniej niż PPP Canada. Zdobyły one bogate doświadczenie w doradztwie podmiotom publicznym z obszaru swojej jurysdykcji, w przygotowywaniu i realizacji projektów ppp oraz w opracowywaniu polityk, standardów i wzorcowej dokumentacji w zakresie tych przedsięwzięć. PPP Canada ściśle współpracuje z agencjami rządów prowincjonalnych ds. ppp, m.in. rozwijając wypracowane przez nie rozwiązania dla potrzeb projektów federalnych.

Unikalne miejsce PPP Canada w kanadyjskim programie ppp polega na tym, że jest ona instrumentem polityki rządu federalnego w zakresie szeroko rozumianego rozwoju infrastruktury. Jak już wcześniej wspomniano, wsparcie budżetowe dla inwestycji infrastrukturalnych zajmuje tradycyjnie ważne miejsce w polityce gospodarczej rządu kanadyjskiego, a ppp traktowane jest jako istotny czynnik podnoszący efektywność wydatkowanych środków. Działalność PPP Canada obejmuje całe terytorium Kanady, a ponadto dzięki uczestnictwu w rozbudowanych rządowych programach finansowania rozwoju infrastruktury wspiera ona projekty ppp inicjowane na wszystkich szczeblach sektora publicznego, od prowincji przez duże miasta do samorządów lokalnych. Daje to PPP Canada szeroki wgląd w praktykę organizowania i realizacji projektów ppp, a jednocześnie zwiększa możliwości jej działania w kierunku promocji najlepszych praktyk i ujednolicania zasad prowadzenia projektów ppp. Rola PPP Canada jest szczególnie istotna w tych regionach Kanady i w tych segmentach inwestycji infrastrukturalnych, gdzie ppp rozwija się w dużo słabszym tempie, gdyż prywatny rynek inwestycyjny nie kreuje tam samodzielnie niezbędnych warunków dla udanej realizacji projektów ppp. Dotyczy to w szczególności projektów o mniejszej skali, inicjowanych na szczeblu samorządów miejskich i lokalnych. Ten aspekt działalności PPP Canada może być interesujący z punktu widzenia możliwości wykorzystania doświadczeń tej instytucji przez polskie podmioty publiczne.

Tym bardziej, że polskie ppp jest domeną samorządu, który powinien w miarę możliwości korzystać z dobrych praktyk zagranicznych. Zgodnie z raportem „Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w roku 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013”<sup>6</sup>, od początku rynku ppp do końca 2014 r. wszczęto łącznie 342 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, z których 82 zakończyły się zawarciem umowy ppp lub koncesji na roboty budowlane lub usługi. Niestety tylko co piąte postępowanie zakończyło się zawarciem umowy, co zazwyczaj związane było z niedostosowaniem oferty współpracy do oczekiwań rynku (zbyt duże ryzyko ekonomiczne po stronie partnera prywatnego bez widoków na dochodowość przedsięwzięcia uzasadniająca tego typu podział zadań). Wśród zawartych umów (poza obszarem efektywności energetycznej) dominowały koncesje. Od 2012 r. samorzady najczęściej próbowały w ramach partnerstwa z sektorem prywatnym nawiązać współpracę w zakresie utrzymania i zarządzania infrastrukturą sportowo-rekreacyjną. Samorzady, wobec słabości budżetowego finansowania zadań z zakresu sportu i rekreacji, miały nadzieje, że dzięki współpracy z sektorem prywatnym (ppp) pozyskają brakujące środki inwestycyjne oraz ograniczą koszty bieżące tego typu projektów. Niestety tylko co dziesiąte postępowanie zakończyło się zawarciem umowy w tym obszarze. Zgodnie z raportem rynkowym Ministerstwa Gospodarki największą skuteczność postępowań (zakończonych zawarciem umowy) miała miejsce w przedsięwzięciach z zakresu infrastruktury teleinformatycznej (77%), efektywności energetycznej (66%), gospodarki odpadami (44%) oraz infrastruktury transportowej i gospodarki wodno-kanalizacyjnej (odpowiednio po 43%). Partnerstwo publicz-

<sup>5</sup> Baza projektów CCPPP prowadzona jest w układzie narastającym, tj. obejmuje wszystkie projekty ppp, jakie zostały zainicjowane od początku funkcjonowania bazy (1993). Baza zawiera zatem projekty znajdujące się we wszystkich fazach „życia” projektu ppp, poczynając od jego wprowadzenia na rynek, poprzez ogłoszenie jednostronnego postępowania ofertowego, aż po fazę wyboru partnera prywatnego, fazę budowy (inwestycji) i fazę operacyjną (eksploatacyjną).

<sup>6</sup> B. Korbus, D. Zalewski, R. Cieślak, M. Liżewski, A. Ferek, Raport ppp. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/23964/Raport\\_rynek\\_PPP\\_2014.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/23964/Raport_rynek_PPP_2014.pdf). Dostęp 03.09.2015 r.



no-prywatne to wciąż domena samorządu terytorialnego, administracja centralna i uczelnie wyższe występują w statystykach incydentalnie, choć rok 2015 zasługuje na uwagę ze względu na zawarcie pierwszej pełnowymiarowej umowy ppp „z opłatą za dostępność” w Nowym Sączu (Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej). W tym kontekście należy jednak wspomnieć, że zdecydowana większość projektów mieści się w skali mikro (poniżej 5 mln zł wartości).

Wydaje się, że w świetle dotychczasowych doświadczeń na rynku polskim, udanej realizacji projektów o większej wartości (powyżej 100 mln zł) sprzyja zaangażowanie europejskich środków dotacyjnych, które stanowią istotną część montażu finansowego. Wdrożone projekty ppp o znacznej wartości prawie zawsze zakładały istotne zaangażowanie finansowe podmiotów publicznych, co warunkuje zainteresowanie sektora prywatnego realizacją przedsięwzięcia i ułatwia pozyskanie finansowania dla zawartych umów ppp. Dla rozwoju rynku ppp, korzystne okazać może się zamknięcie procesu regulacji kwestii wpływu zobowiązań z tytułu ppp, na limity zadłużenia jednostek publicznych. Wprowadzenie do ustawy o ppp art. 18a oraz stosownego rozporządzenia wykonawczego (w lutym 2015 r.) oraz wprowadzone w lipcu 2015 r. zmiany w art. 7 ustawy o ppp, pozwalają ustalić, w jakich okolicznościach zobowiązania z umów ppp mają / nie mają wpływu na państwowy dług publiczny oraz na jakich zasadach mogą być ujmowane jako wydatki majątkowe lub bieżące.

### Kontekst i cel wydania publikacji

Publikacja „Identyfikowanie potencjału stosowania P3. Wytyczne dla departamentów i agencji federalnych” została wydana przez PPP Canada w celu dostarczenia kanadyjskim podmiotom federalnym praktycznego narzędzia analitycznego, pozwalającego im na skuteczne wypełnianie wymogu przeprowadzania wstępnej oceny, czy planowane przez nie duże projekty inwestycyjne w sferze infrastruktury mogą zostać efektywnie zrealizowane w formule ppp.

Powyższy wymóg, określany mianem „Federal P3 screen”, wprowadzony został przez rząd Kanady w marcu w 2011 roku<sup>7</sup>. Wymogiem obowiązkowej weryfikacji, czy dany projekt przedstawia potencjał dla opłacalnego zastosowania formuły ppp, objęte zostały wszystkie projekty instytucji federalnych, w których koszt inwestycji wynosił 100 mln CAD lub więcej, a kreowany majątek posiadał co najmniej 20-letni okres ekonomicznego użytkowania. Rząd zdecydował jednocześnie, że w razie pozytywnego zweryfikowania potencjału dla zastosowania ppp w danym projekcie, prowadząca go instytucja federalna będzie zobowiązana do opracowania w ramach dalszej procedury przygotowania projektu rozwiniętej propozycji wariantu ppp, stanowiącej element szerszej analizy możliwych opcji realizacji projektu.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

### Komentarz (str. 9) – Bartosz Korbus

#### Ocena możliwości stosowania formuły ppp

Rząd kanadyjski wprowadził wymóg obowiązkowej weryfikacji projektów infrastrukturalnych pod kątem możliwości zastosowania ppp jedynie do projektów o dużej skali inwestycyjnej. Władze uznały tym samym, że mniejsze projekty mogły nie oferować znaczących korzyści w związku z ich realizacją w formule ppp, z uwagi na większą czasochłonność i stopień skomplikowania rozwiązań projektowych (a stąd wyższe koszty przygotowania projektu) w stosunku do projektów finansowanych ze źródeł budżetowych. Rząd podkreślił jednak w dokumencie budżetowym w 2011 r. swoje mocne poparcie dla rozwoju ppp, umieszczając w nim zapis zachęcający instytucje federalne do rozpatrzenia opcji ppp także dla innych, mniejszych projektów niż te, które wymagały obowiązkowego wykorzystania „Federal P3 screen”.

Warto w tym miejscu zauważyć, że koncepcja promowania rozwoju ppp w projektach infrastrukturalnych przez wymóg obowiązkowej wstępnej weryfikacji potencjału zastosowania ppp zaistniała po raz pierwszy w Kanadzie już wcześniej. Obowiązek stosowania „P3 screen” wprowadzony został przez rząd w marcu w 2007 roku w odniesieniu do podmiotów publicznych na szczeblu prowincji i samorządów, które wniosowały o wsparcie budżetu federalnego dla swoich projektów z funduszy rządowych Building Canada Fund oraz Gateways and Border Crossings Fund. Wymóg dotyczył projektów o koszcie inwestycji wynoszący co najmniej 50 mln CAD<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Podobnie jak znakomita większość posunięć kanadyjskiego rządu federalnego w sferze wsparcia inwestycji infrastrukturalnych i rozwoju programu ppp, obowiązek stosowania „Federal P3 screen” został opublikowany w corocznym dokumencie budżetowym, w tym przypadku w dokumencie prezentującym budżet na rok finansowy 2011-2012. Został on przedstawiony w parlamencie w dniu 22 marca 2011 r. (rok fiskalny zaczyna się w Kanadzie 1 kwietnia). Por. *A Low-Tax Plan for the Jobs and Growth. The Next Phase of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable, James M. Flaherty, Minister of Finance, March 2011*, s. 102.

<sup>8</sup> Wspomniane fundusze stanowiły element szerokiego programu rządowych inwestycji infrastrukturalnych.

Wymóg „P3 screen” został zawieszony przez rząd federalny pod koniec 2008 roku, głównie z uwagi na dążenie do maksymalnego przyspieszenia wykorzystania przez podmioty publiczne na szczeblu prowincji i samorządów programów wsparcia budżetowego do inwestycji infrastrukturalnych w ramach Building Canada Plan. Nie zrezygnowano jednak z tej formy popierania rozwoju ppp i w marcu 2013 roku, przy okazji wdrożenia kolejnego wieloletniego planu wsparcia budżetowego dla infrastruktury (New Building Canada Plan), ponownie wprowadzono obowiązek „P3 screen” dla projektów inicjowanych przez prowincje i samorządy. Minimalną kwotę projektu objętego wymogiem „P3 screen” podniesiono do 100 mln CAD<sup>9</sup>.

Wprowadzenie przez rząd Kanady wymogu weryfikacji przez podmioty sektora publicznego, czy planowane przez nie duże projekty infrastrukturalne spełniają warunki dla ich efektywnego przeprowadzenia w formule ppp, można uznać za dość daleko idącą formę administracyjnej ingerencji w rozwój ppp, szczególnie jeśli wymóg ten oznacza na ogół dla instytucji sponsorującej dodatkowe koszty i wydłużenie prac nad przygotowaniem projektu. Należy jednak pamiętać, że rząd Kanady wprowadził tę formę wsparcia ppp jako element towarzyszący wprowadzeniu szerokich programów wsparcia budżetowego dla inwestycji infrastrukturalnych na wszystkich szczeblach sektora publicznego. Tak więc rząd starał się w ten sposób przeciwdziałać zepchnięciu formuły ppp na margines inwestycji publicznych, co nastąpiłoby w warunkach dużej dostępności i łatwości wykorzystania funduszy budżetowych<sup>10</sup>. Marginalizacja ppp i wiążącego się z nim efektywnego podejścia do finansowania i zarządzania infrastrukturą w warunkach szerokiej dostępności finansowania budżetowego jest zagrożeniem jak najbardziej realnym, co miało miejsce również w Polsce w okresie ostatnich lat, przy czym w naszym przypadku krajowe środki budżetowe zostały znacząco uzupełnione o fundusze strukturalne z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto, wprowadzając wymóg obowiązkowej weryfikacji dużych projektów pod kątem możliwości efektywnego zastosowania ppp, rząd kanadyjski dał wyraz przekonaniu, że formuła ppp potrzebuje konsekwentnego wsparcia jako bardziej skomplikowana i trudniejsza w przygotowaniu metoda realizacji projektu niż tradycyjne procedury zamówień publicznych. Wśród decydentów sektora publicznego ppp pozostaje formułą kontrowersyjną, gdyż problemy i koszty związane z jej stosowaniem są dobrze widoczne i odczuwalne niejako od razu, już na etapie przygotowania projektu, natomiast korzyści mają w znacznej mierze charakter warunkowy i pojawiają się dopiero w trakcie realizacji projektu.

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 19) – Bartosz Korbus**

### **Macierz oceny projektu w procesie analiz opłacalności projektu ppp**

Przedstawiając uwarunkowania wprowadzenia przez PPP Canada macierzy oceny projektu dla podmiotów federalnych („P3 Suitability Screening Matrix”), warto przybliżyć zasady stosowania tego narzędzia w całym procesie przygotowania projektu i określenia formuły jego realizacji, jaki obowiązuje kanadyjskie instytucje federalne. Formalne umiejscowienie wymogu „Federal P3 screen” w regulacjach administracyjnych, określających postępowanie podmiotów federalnych związane z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, nastąpiło przez wydanie odpowiednich wytycznych przez Treasury Board of Canada, międzyministerialny komitet rządu Kanady odpowiedzialny za zagadnienia zarządzania finansami i audytu wewnętrznego w skali całego rządu<sup>11</sup>. Regulacja o nazwie „Wytyczne w sprawie wdrożenia postanowień budżetu 2011 dotyczących projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” (Guideline to Implementing Budget 2011 Direction on Public-Private Partnerships) wskazuje w szczególności na kluczową rolę analizy opłacalności ekonomicznej w procesie decyzyjnym prowadzącym do ostatecznej decyzji o wdrożeniu projektu infrastrukturalnego w formule ppp<sup>12</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, użycie macierzy oceny projektu następuje na bardzo wczesnym etapie przygotowania przedsięwzięcia inwestycyjnego, a pozytywny wynik tej weryfikacji otwiera dopiero drogę do dalszych analiz dotyczących opłacalności wykonania projektu w formule ppp. Analizy te, podobnie zresztą jak analogiczne analizy opłacalności dla różnych wariantów realizacji projektu, mają charakter iteracyjny, tzn.

<sup>9</sup> Por. Economic Action Plan 2013. *Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, Minister of Finance*, March 21, 2013, s. 170.

<sup>10</sup> Warto przypomnieć, że w momencie przywrócenia obowiązkowego „P3 screen” dla inwestycji prowincji i samorządów korzystających ze wsparcia w ramach New Building Canada Fund, rząd przeznaczył kwotę 10 mln CAD na pokrycie kosztów przeprowadzenia analiz porównawczych dotyczących wariantów realizacji projektu (przy limicie kwotowym 200 tys. CAD na projekt i limicie 50% pokrycia kosztów analiz).

<sup>11</sup> Często używana jest także skrócona nazwa Treasury Board. Komitet ten uznawany jest za najważniejszy ze wszystkich organów koordynujących działania ministerstw i instytucji rządu federalnego w Kanadzie. Jego działanie jako jedynego z komitetów międzyministerialnych jest uregulowane w drodze ustawy.

<sup>12</sup> Regulacja dostępna jest na stronie internetowej Sekretariatu Treasury Board of Canada.

Por. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25576&section=text>, dostęp: 22.12.2014 r.

są wielokrotnie aktualizowane i modyfikowane w zależności od postępów zakładanych w danym projekcie na różnych płaszczyznach. Mogą wtedy dostarczyć nowych lub bardziej precyzyjnych danych i informacji mających znaczenie dla rachunku opłacalności projektu.

Wytyczne Treasury Board, odwołując się do szeregu polityk i wytycznych normujących politykę finansową i inwestycyjną instytucji rządu federalnego, wyróżniają w przebiegu procesu przygotowań i realizacji projektu ppp cztery etapy:

1. Etap wczesnego planowania projektu.
2. Etap szczegółowego określenia charakterystyki projektu.
3. Etap wdrożenia projektu.
4. Etap zakończenia i rozliczenia projektu<sup>13</sup>.

Zgodnie z Wytycznymi, zastosowanie macierzy oceny projektu powinno nastąpić na etapie wczesnego planowania, bezpośrednio po wykonaniu pierwszych analiz w zakresie zapotrzebowania na usługi użyteczności publicznej oraz wykonalności inwestycji. Pozytywny wynik weryfikacji możliwości zastosowania formuły ppp w projekcie oznacza, że zostaje ona potraktowana jako potencjalny wariant realizacji.

W kolejnym kroku, wykonywanym również na etapie wczesnego planowania projektu, ma miejsce analiza porównawcza różnych propozycji realizacji projektu. W przypadku pozytywnego wyniku oceny przeprowadzonej przy pomocy „Federal P3 screen” dokonuje się tu porównania wariantu ppp z wariantem tradycyjnego zamówienia publicznego, z tym że każda z tych podstawowych opcji może mieć jeszcze szereg innych wariantów. Analiza ich realizacji dokonywana jest w ramach wstępnej, ale mającej już pełny zakres analizy opłacalności czy też analizy kosztów i korzyści z projektu (initial value for money analysis). Na tym etapie badane jest już zainteresowanie rynku inwestycyjnego ewentualnym projektem oraz zostaje przeprowadzona kluczowa analiza ryzyka. Analiza wariantów realizacji projektu, wykazująca najniższy koszt realizacji w formule ppp, oznacza wstępne przyjęcie jej jako opcji preferowanej<sup>14</sup>.

Na etapie szczegółowego określenia charakterystyki projektu analiza opłacalności zostaje zaktualizowana w oparciu m.in. o dokładną specyfikację efektów końcowych projektu oraz dopracowaną koncepcję alokacji ryzyka i mechanizm rozliczeń między partnerem publicznym i prywatnym. Jeśli formuła ppp okazuje się najtańsza także po przeprowadzeniu szczegółowej analizy opłacalności, oznacza, że ppp zostało wybrane jako ostateczny wariant realizacji projektu.

Etap wdrożenia projektu obejmuje, zgodnie z wytycznymi Treasury Board, fazę konkurencyjnego postępowania ofertowego (przetargu) na wybór partnera prywatnego w projekcie ppp oraz fazę realizacji projektu. Analiza opłacalności wariantu ppp jest na tym etapie ciągle prowadzona – zwłaszcza że w trakcie postępowania przetargowego podmiot publiczny uzyskuje wiążące oferty potencjalnych partnerów prywatnych w projekcie, które mogą być porównane pomiędzy sobą oraz z hipotetycznym wariantem realizacji projektu w formule tradycyjnego zamówienia publicznego, określanym jako tzw. komparator sektora publicznego (Public Sector Comparator, PSC). Kontrakt na realizację projektu (umowa o ppp) zostaje zawarty z oferentem, który zaproponuje najbardziej korzystne warunki w porównaniu z innymi ofertami, także z wariantem PSC.

Prowadzenie wielowariantowych analiz opłacalności projektu w formule ppp oraz projektu publicznego, stale aktualizowanych w miarę postępów w pracach przygotowawczych, a następnie analizy ofert i negocjacji z potencjalnymi partnerami, z reguły wymagają kwalifikacji i doświadczeń, jakimi nie dysponuje personel instytucji publicznych. W dużej mierze analizy te wykonywane są przez zewnętrzne firmy konsultingowe, oczywiście działające ściśle według wytycznych i przepisów wydanych przez właściwe podmioty sektora publicznego, takie jak: PPP Canada czy Treasury Board.

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 11) – Bartosz Korbus**

### **Definicja projektu ppp**

Warto z kilku względów skomentować podaną w publikacji definicję projektu ppp, przyjętą przez PPP Canada dla potrzeb instytucji federalnych w Kanadzie. Czytamy, że „P3 definiowane jest jako długoterminowa relacja

<sup>13</sup> Por. Treasury Board of Canada Secretariat, Guideline to Implementing Budget 2011 Direction on Public-Private Partnerships, zwłaszcza Appendix – Potential P3 Activity Sequence (w załączniku pominięto etap zakończenia projektu). Wytyczne zawierają zastrzeżenie, że sekwencja etapów projektu i działań związanych z podjęciem decyzji o realizacji projektu w formule ppp nie ma charakteru obowiązkowego, a jedynie ramowy i przybliżony, gdyż każdy projekt może prezentować unikalne okoliczności przygotowań, a poszczególne ministerstwa i instytucje mogą mieć swoje indywidualne procedury i terminologię.

<sup>14</sup> Warto zauważyć, że na tym etapie podmiot publiczny przygotowujący inwestycję nie dysponuje jeszcze konkretnymi ofertami partnerów prywatnych w ewentualnym projekcie ppp. Wariant ppp jest zatem analizowany w oparciu o symulowane oferty (shadow bids), opracowane samodzielnie lub przy pomocy konsultantów.

kontraktowa między podmiotem publicznym a sektorem prywatnym”, przy czym charakter tej relacji określają cztery elementy: „wybudowanie środków trwałych i świadczenie związanych z nimi usług dla osiągnięcia określonej specyfikacji efektu końcowego”, „zintegrowanie wielu faz projektu”, „przeniesienie ryzyka na sektor prywatny”, „mechanizm płatności oparty o ustalone parametry wyników projektu”.

Jak wiadomo, nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta definicja partnerstwa publiczno-prywatnego, zresztą publikacja PPP Canada wspomina też o innych definicjach projektu ppp, funkcjonujących na rynku kanadyjskim. Szczególnie istotne jest, aby definicja pozwalała na uchwycenie podobieństw i różnic między projektem ppp a projektem realizowanym w formule tradycyjnego zamówienia publicznego, gdyż wybór ścieżki realizacji projektu przez podmiot publiczny dokonuje się zazwyczaj właśnie w odniesieniu do tych dwóch głównych możliwości. Należy podkreślić, że między projektem ppp a projektem realizowanym tylko przez podmiot publiczny nie zachodzi jakaś fundamentalna różnica co do ich istoty lub przedmiotu, pozwalająca na jednoznaczne rozgraniczenie obu tych form organizacji i finansowania inwestycji oraz świadczenia usług użyteczności publicznej. Trzeba zwłaszcza pamiętać, że tradycyjne projekty publiczne w ogromnej większości także zakładają współpracę z sektorem prywatnym, a w sensie prawnym są oparte o umowę zawartą między publicznym gestorem infrastruktury i prywatnym wykonawcą robót lub usług.

Najważniejszą różnicą między projektem publicznym a projektem ppp jest zakres/skala zadań i związanego z nimi ryzyka, które zostaje przeniesione na partnera prywatnego. W przypadku tradycyjnych projektów publicznych zakres zadań sprowadza się z reguły do pojedynczego zadania (fazy) w całym „cyklu życia” infrastruktury (projektowanie, budowa, utrzymanie, eksploatacja), bądź co najwyżej zakłada on połączenie dwóch blisko związanych ze sobą zadań, jak np. w przypadku często spotykanego na rynku inwestycyjnym kontraktu zaprojektuj-zbuduj. Natomiast w projekcie ppp ma miejsce powierzenie stronie prywatnej szerokiego zakresu zadań, w szczególności zachodzi tu najczęściej integracja fazy budowy z fazą utrzymania/eksploatacji majątku infrastrukturalnego.

Oznacza to w praktyce przeniesienie na stronę prywatną głównych funkcji koordynacyjnych i zarządczych dotyczących całego długoterminowego procesu budowy i funkcjonowania infrastruktury, które w projektach tradycyjnych spełniane są przez stronę publiczną. Duża skala i różnorodność zadań powierzonych partnerowi prywatnemu przesądza też o jakościowo odmiennej charakterystyce relacji kontraktowej ze stroną publiczną – główny akcent położony zostaje na efekty końcowe, jakie projekt ma przynieść na płaszczyźnie ekonomicznej i zapotrzebowania społecznego na usługi publiczne, a nie na techniczne szczegóły wykonania poszczególnych zadań. Bez podkreślenia nowej jakości, o jakiej przesądza szeroki zakres zadań, funkcji zarządczych i ryzyka przejęty przez partnera prywatnego w projekcie ppp, trudno jest w sposób czytelny odróżnić te projekty od projektów realizowanych w trybie zamówienia publicznego. W tym miejscu warto przywołać ustawową definicję ppp obowiązującą w Polsce: „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”<sup>15</sup>. Przy tak ogólnej definicji praktycznie niemożliwe jest wskazanie na specyfikę ppp – dokładnie te same określenia mogą być bowiem użyte w odniesieniu do typowego zamówienia publicznego.

W opisanych wyżej uwarunkowaniach, granica między projektami ppp a tradycyjnymi projektami publicznymi jest siłą rzeczy nieostra, stąd spotkać można istotne różnice w formalnych podejściach do definicji ppp, np. w poszczególnych krajach oraz w obrębie poszczególnych rynków ppp. Przykładowo, odwołując się jeszcze raz do różnic między definicją PPP Canada a definicją zawartą w polskim prawie, ta pierwsza wyklucza z ppp przedsięwzięcia realizowane przez spółki joint venture z kapitałem mieszanym, podczas gdy ustawa polska traktuje spółki mieszane jako jedną z form ppp<sup>16</sup>.

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 14) – Bartosz Korbus**

### **Value for Money**

Pojęcie Value for Money („VFM”) oznacza w potocznym języku angielskim, że kupujący otrzymuje za swoje pieniądze odpowiednią wartość, czyli robi przysłowiowy dobry interes. W sferze partnerstwa publiczno-prywatnego pojęcie VFM ma podobny, ale bardziej konkretny sens. Odnosi się ono tutaj do relatywnej korzyści czy też wartości, jaką podmiot publiczny uzyskuje przez realizację projektu infrastrukturalnego w formule ppp w porównaniu z realizacją analogicznego projektu w trybie zwykłego zamówienia publicznego.

<sup>15</sup> Por. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 1 ust. 2.

<sup>16</sup> „Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną”. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, art. 14 ust. 1.

W większości krajów, gdzie ppp osiągnęło wysoki poziom aktywności, reguły procesu decyzyjnego, rządzącego inwestycjami publicznymi zakładają, że warunkiem wyboru opcji ppp do realizacji konkretnego projektu jest wykazanie pozytywnej wartości VFM. W tej sytuacji porównawczy rachunek opłacalności projektu, pozwalający na określenie VFM, znany jako analiza VFM (Value for Money Analysis), jest oczywiście krytycznym elementem całego programu ppp. Również Kanada jest krajem, w którym po okresie poszukiwań najbardziej efektywnych rozwiązań w zakresie ppp przyjęto zasadę, że o podjęciu projektu ppp ma decydować analiza opłacalności<sup>17</sup>. Zgodnie z omawianą publikacją PPP Canada, analiza VFM „sprowadza się do stworzenia wiarygodnych projekcji skorygowanej o ryzyko bieżącej wartości netto konkurujących ze sobą wariantów realizacji na w pełni porównywalnej bazie”.

O ile ogólna reguła zakładająca prymat kryterium opłacalności ekonomicznej w procesie wyboru wariantu ppp jest czytelna i nie budzi wątpliwości (przynajmniej u ekonomistów), to szczegółowe zasady analizy VFM są już przedmiotem rozlicznych kontrowersji, szczególnie w odniesieniu do najbardziej złożonej kwestii, jaką jest identyfikacja, wycena i alokacja ryzyka projektu. Niezależnie jednak od toczonych dyskusji, jeśli kluczowym kryterium przy wyborze wariantu ppp ma być VFM, warunkiem sprawnego przebiegu procesu decyzyjnego w trakcie analizy opcji realizacji projektu musi być ustanowienie jasnych zasad i wytycznych w kwestii sposobu wykonywania analiz VFM.

W Kanadzie istnieje bardzo dobrze ugruntowana praktyka w zakresie analiz VFM i opracowywania uzasadnienia ekonomicznego („Business Case”) dla projektów ppp, opierająca się w dużej mierze na wytycznych wydanych przez agencje ds. ppp przodujących w tej dziedzinie na prowincji<sup>18</sup>. Jeśli chodzi o podmioty federalne, PPP Canada zapowiada w omawianej publikacji opracowanie „metodologii VFM odpowiadającej potrzebom decydentów z podmiotów federalnych”. Dotychczas PPP Canada nie ogłosiła jeszcze zapowiadanych wytycznych, natomiast jednocześnie z niniejszą publikacją wydała zbliżone wytyczne dla podmiotów publicznych, aplikujących o wsparcie projektów ze środków P3 Canada Fund („P3 Business Case Development Guide”).

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 15) – Bartosz Korbus**

### **Alokacja ryzyka w projektach ppp**

Zgodnie z powszechnie znaną tezą, jednym z głównych źródeł korzyści ze stosowania ppp, jakie może osiągnąć podmiot publiczny, jest możliwość znaczącej alokacji ryzyka projektu po stronie prywatnej. Korzyść ta jest jednak funkcją nie tylko w skali transferu ryzyka na partnera prywatnego, ale przede wszystkim dokonanej za jego pośrednictwem optymalizacji ryzyka projektu, czyli podziału ryzyka między partnerów, zgodnie z zasadą, że każdy z nich przyjmuje na siebie te rodzaje ryzyka, którymi jest w stanie najlepiej zarządzać. Przy takim założeniu ogólny koszt ryzyka może bowiem zostać zminimalizowany, a wraz z nim ulega obniżeniu całkowity koszt projektu.

Zagadnienie alokacji ryzyka projektu jest kilkakrotnie poruszane w publikacji PPP Canada w kontekście korzyści z ppp, z reguły w sposób zgodny z założeniami wskazanymi powyżej. Jednak w publikacji znalazło się zdanie, które należy bezwzględnie skomentować, gdyż zawarty tam błąd można spotkać także w innych materiałach na temat ppp. Otóż czytamy: „w tradycyjnym podejściu do realizacji projektu optymalna alokacja ryzyka nie następuje – sektor publiczny przyjmuje na siebie całe ryzyko projektu i powiązane z nim koszty, co często przekłada się na wysoki koszt danego środka trwałego dla sektora publicznego”.

Teza, że tradycyjny projekt publiczny i projekt ppp różnią się tym, że w tym pierwszym całe ryzyko projektu pozostaje po stronie publicznej (tzn. nie ma alokacji ryzyka), a w projekcie ppp ryzyko może być transferowane na stronę prywatną, jest co do zasady całkowicie niepoprawna. Każda relacja kontraktowa, która prowadzi do podziału zadań i obowiązków między stronami, powoduje także podział związanego z poszczególnymi zadaniami i obowiązkami ryzyka. Dotyczy to z natury rzeczy również form kontraktów zawieranych między podmiotami publicznymi i prywatnymi w celu budowy lub eksploatacji infrastruktury, a zaliczanych do sfery tradycyjnych zamówień publicznych. Ponieważ te formy kontraktów, jak zakładają definicje, mają dość ograniczony zakres zadań powierzanych stronie prywatnej, siłą rzeczy potencjał dla alokacji i optymalizacji ryzyka jest tam mniejszy niż w projektach ppp. W tym sensie pierwsza część cytowanego powyżej zdania jest prawdziwa. Jednakże fakt, że optymalizacja ryzyka w projektach publicznych jest z zasady ograniczona, nie oznacza, że nie ma tam w ogóle alokacji ryzyka oraz wynikających z niej, nie dość szczegółowo zoptymalizowanych korzyści.

<sup>17</sup> Wyrazem tej zasady są omówione wcześniej ramowe regulacje Treasury Board dotyczące ścieżki decyzyjnej przy projektach ppp.

<sup>18</sup> Na stronach internetowych poszczególnych agencji dostępnych jest szereg raportów VFM, przygotowanych na potrzeby prowadzonych projektów ppp.

Dobrze znanym polskiemu czytelnikowi przykładem na to, że w tradycyjnych projektach publicznych może mieć miejsce nawet bardzo znaczący transfer ryzyka, jest sytuacja zaistniała w ostatnich latach w budownictwie drogowym w Polsce, gdzie według powszechnej opinii publiczny inwestor, czyli Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, narzucił prywatnym wykonawcom kontrakty obciążone nadmiernym ryzykiem. Jest to niestety także przykład na skrajnie nieoptymalną alokację ryzyka, gdyż straty w wyniku zawartych kontraktów drogowych doprowadziły do poważnego kryzysu w całej branży budownictwa infrastrukturalnego, co odbiło się na przebiegu licznych projektów (nie tylko w drogownictwie) i ostatecznie uderzyło także w sektor publiczny<sup>19</sup>.

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 20) – Bartosz Korbus**

### **Macierz oceny**

Zasadniczo wszystkie kryteria i ich charakterystyka przedstawiona w omawianej publikacji mają charakter uniwersalny, tak więc zrozumienie ich znaczenia i sposobu punktowania nie jest uwarunkowane znajomością kanadyjskiego otoczenia w realizacji projektów ppp, a sama macierz właściwie bez potrzeby modyfikacji mogłaby być wykorzystywana w polskich warunkach.

Jak się wydaje, głównym problemem przy wypełnianiu macierzy będzie potencjalny brak danych i informacji niezbędnych do wiarygodnego wypunktowania niektórych kryteriów oceny, co jest nieuchronne zważywszy na fakt wykorzystania macierzy na bardzo wczesnym etapie przygotowania projektu. Ponadto macierz PPP Canada, tak jak każde narzędzie ilościowe tego typu, ma pewien defekt, polegający na uściłowaniu objęcia punktacją szerokiego, możliwie całościowego zestawu kryteriów, podczas gdy w sytuacji danego projektu rozstrzygające znaczenie dla szans jego realizacji w formule ppp może mieć jedno konkretne kryterium.

Pewne nieuniknione ułomności ilościowej strony macierzy oceny projektów PPP Canada nie podważają jednak jej zasadniczej wartości jako pomocniczego narzędzia oceny projektu pod kątem możliwości jego realizacji w formule ppp. Pozwala ona bowiem w prosty, uporządkowany i konsekwentny sposób rozstrzygnąć już na początku procesu przygotowania projektu, że nie każde przedsięwzięcie ma szansę na opłacalną realizację w formule ppp. Wskazuje także potencjalne uwarunkowania i przesłanki dla opłacalnej realizacji danej inwestycji.

*Wróć do tekstu głównego...*

<sup>19</sup> Por. szerszy komentarz w raporcie firmy Ernst & Young, *Analiza rynku infrastruktury drogowej w Polsce*, 14.02.2014 r, zwłaszcza s. 33 i nast. Straty wykonawców ponoszone na kontraktach z GDDKiA wynikały zarówno z zapisów kontraktowych, jak i ze sposobu zarządzania kontraktem przez inwestora publicznego już w okresie realizacji inwestycji.



**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)** jest agencją rządową, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki budżetowe, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja realizuje działania w ramach trzech programów operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej. W kolejnym okresie, obejmującym lata 2015-2020, odpowiada za wybrane działania w ramach nowych programów pomocowych: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój, Program Operacyjny Polska Wschodnia.

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. Ich wyniki są wykorzystywane przy opracowywaniu nowych programów pomocowych i instrumentów służących rozwojowi przedsiębiorczości.

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie Krajowego Systemu Usług dla MSP (KSU). KSU oferuje doradztwo dla firm na każdym etapie prowadzenia działalności: od rejestracji działalności, poprzez sprawne prowadzenie i zarządzanie firmą, aż po zawieszenie lub zakończenie działalności. Wszystkie ośrodki KSU działają na podstawie wypracowanych Standardów Usług, dzięki czemu przedsiębiorca może być pewien, że otrzyma usługę najwyższej jakości.

Działający przy PARP ośrodek sieci Enterprise Europe Network daje szansę przedsiębiorcom na skorzystanie z możliwości rynku ogólnoeuropejskiego. Ośrodek oferuje nieodpłatne, kompleksowe usługi obejmujące informacje, szkolenia i doradztwo, przede wszystkim z zakresu prawa i polityk Unii Europejskiej, prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i za granicą, dostępu do źródeł finansowania, internacjonalizacji przedsiębiorstw, transferu technologii oraz udziału w programach ramowych UE.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje kilkunastoma **specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi** oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) korzysta blisko milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępnych w PARP informacji na temat programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Punktu Informacyjnego PARP**. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i poprzez pocztę elektroniczną oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi osobami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

**Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (Instytut PPP)**, jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnianiu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem statutowym Instytutu PPP jest krzewienie idei ppp w Polsce. Instytut PPP jest partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Więcej informacji na stronie internetowej [www.ippp.pl](http://www.ippp.pl).