

2015

Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp
wraz z komentarzami eksperckimi

Nowe podejście do partnerstwa
publiczno- prywatnego, publikacja
wydana przez Ministerstwo Skarbu
Wielkiej Brytanii

**Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień
poruszonych w publikacji**

Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego

wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii

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:

Agnieszka Ferek, radca prawny, zajmuje się opracowywaniem struktur transakcji i sporządzaniem przedwdrożeńiowych analiz prawnych dla partnerów prywatnych i podmiotów publicznych, przygotowaniem dokumentacji wszelkiego rodzaju transakcji realizowanych w różnych modelach ppp.

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.

Redakcja:

Bartosz Korbus

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

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu
www.ippp.pl

Tłumaczenie:

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

Skład i łamanie:

Studio Grafiki i DTP Grafpa, www.grafpa.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna
Publikacja dostępna jest na stronie www.ppp.parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-299-4

► Wprowadzenie

Publikacja Ministerstwa Skarbu Wielkiej Brytanii „Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego”, wydana w grudniu 2012 roku, jest dokumentem programowym rządu brytyjskiego przedstawiającym założenia najważniejszej reformy programu partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii od momentu jego rozpoczęcia w 1992 roku¹.

Publikacja ta z wielu względów powinna spotkać się z zainteresowaniem polskiego czytelnika pragnącego pogłębić znajomość rozwiązań ppp w krajach zajmujących czołową pozycję pod względem wykorzystania tej formy inwestycji publicznych.

Wielka Brytania jest globalnym liderem w stosowaniu ppp praktycznie od początku pojawienia się tej formuły projektowej na światowym rynku inwestycyjnym, a rozwiązania brytyjskie są kopiowane w wielu innych krajach. Program ppp funkcjonujący w Wielkiej Brytanii jest niekwestionowanym sukcesem zarówno z uwagi na poziom jego aktywności, jak i dojrzałość procedur oraz rozwiązań projektowych. Dlatego warto się przyjrzeć, na czym polegały zmiany wprowadzone w 2012 roku, jakie było ich uzasadnienie oraz jak potoczyły się dalsze losy tej reformy.

Rząd brytyjski przedstawił opinii publicznej reformę z 2012 roku jako krok, który zmieniał w fundamentalny sposób reguły realizacji i funkcjonowania projektów ppp, nazywanych w Wielkiej Brytanii projektami PFI (od terminu „Project Finance Initiative”)². Dla podkreślenia przełomowego charakteru reformy nazwę programu zmieniono na „PF2” (Private Finance 2).

Większość komentatorów oceniła jednak, że przy bliższej analizie zmiany w modelu PFI okazują się w znacznej większości dość powierzchowne, a nowy program PF2 zachowuje wszystkie najważniejsze cechy poprzedniego³. Zarówno projekty PFI, jak i PF2 są przedsięwzięciami opartymi o długoterminową umowę zawieraną między podmiotami z sektora publicznego i prywatnego, obejmującą swoim zakresem znaczącą część „cyklu życia” obiektów infrastrukturalnych, poczynając od projektowania przez budowę do utrzymania i eksploatacji. Szeroki zakres zadań i ryzyka powierzony stronie prywatnej oraz jej odpowiedzialność za organizację finansowania projektu są cechami odróżniającymi PFI/PF2 od projektów realizowanych w tradycyjnym trybie zamówienia publicznego.

Komentatorzy biznesowi ocenili, że rząd Davida Camerona był zmuszony do wykonania spektakularnego posunięcia w sprawie PFI głównie z powodów politycznych i medialnych niż ze względu na rzeczywiste niedomagania brytyjskiego modelu ppp. Natomiast dodatkowym motywem dla najbardziej istotnych zmian w PFI, dotyczących mechanizmów finansowania projektów, było dążenie rządu do wprowadzenia rozwiązań, które dostosowałyby struktury projektowe modelu PF2 do nowych warunków panujących na rynkach finansowych po kryzysie bankowym z lat 2007–2008.

Zagadnienie to zostanie poruszone w dalszej części niniejszego komentarza.

Refleksje na temat brytyjskiej reformy ppp z polskiej perspektywy

Reforma modelu PFI w Wielkiej Brytanii wydaje się bardzo odległa od problemów funkcjonowania ppp w Polsce, zważywszy na ogromne różnice między oboma krajami zarówno na poziomie aktywności programów ppp, jak i w kształcie rozwiązań instytucjonalnych i finansowych. Jednak pewne aspekty reformy brytyjskiej mogą nasuwać istotne refleksje odnoszące się do problemów rozwoju ppp w Polsce.

Poniżej skupimy się na dwóch kwestiach roli Value for Money (VFM) jako systemowego elementu programu ppp oraz na problemie struktury finansowania projektów ppp.

¹ HM Treasury, *A New approach to public-private partnerships*, December 2012.

² „Partnerstwo publiczno-prywatne” jest ogólnym, generycznym pojęciem, używanym w odniesieniu do różnorodnych form długofalowej współpracy gospodarczej między sektorem publicznym i prywatnym przede wszystkim w sferze infrastruktury usług użyteczności publicznej. W oficjalnej terminologii brytyjskiej ppp w szerokim rozumieniu może odnosić się do trzech form takiej współpracy: struktur o mieszanym publiczno-prywatnym statusie własnościowym, projektów PFI oraz innych przedsięwzięć o charakterze partnerskim. Projekty PFI zdecydowanie dominują od momentu zainicjowania programu ppp w Wielkiej Brytanii. Por. HM Treasury, *Public Private Partnerships. The Government's Approach*, April 2000, s. 10.

³ Por. Wypowiedzi czołowych brytyjskich ekspertów w sprawach ppp w materiale: PF2: What you're saying, Infrastructure Investor, serwis elektroniczny, 5 December 2012.

Rola VFM

Oficjalnym motywem przewodnim reformy PFI z 2012 roku było dążenie do poprawy VFM, jaką projekty ppp zapewniały czy też powinny zapewniać stronie publicznej. Stanowiło to wyraz fundamentalnego założenia systemowego, zgodnie z którym projekty ppp/PFI mają być podejmowane tylko wówczas, gdy zapewniają VFM w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi⁴.

W Polsce nie wdrożono jak dotąd żadnych rozwiązań systemowych w kwestii stosowania określonych narzędzi oceny VFM ani kryteriów i procedur postępowania w kwestii wyboru najbardziej efektywnej formuły projektu⁵. Jednocześnie, sądząc po wypowiedziach decydentów z sektora publicznego, nie ma tam świadomości co do roli, jaką element opłacalności projektów (VFM) powinny odgrywać przy decyzjach dotyczących projektów ppp. W zasadzie jedynym deklarowanym powodem zainteresowania formułą ppp jest dążenie do obejścia ograniczeń fiskalnych, definiowanych zazwyczaj jako brak środków na wkład własny do projektów współfinansowanych przez fundusze UE. Zarazem słabo rozumiany wydaje się być problem alokacji ryzyka, kluczowy w analizie VFM. Najczęściej jest o nim mowa nie w kontekście uzyskania optymalnej opłacalności projektu dla sektora publicznego, ale w odniesieniu do spełnienia kryteriów Eurostatu co do ewidencji projektów poza bilansem sektora publicznego.

Jednak proste przeciwstawienie sobie brytyjskiego modelu ppp, jako opartego na kryterium efektywności ekonomicznej oraz polskiego modelu ppp, jako pozbawionego elementu VFM, byłoby dużym uproszczeniem. W istocie rzeczy program PFI był ostro krytykowany właśnie za lekceważenie względów efektywności ekonomicznej i społecznej oraz sztuczne preferowanie ppp, zgodne z interesem prywatnych firm i inwestorów, a nie sektora publicznego (podatnika). Według krytyków modelu PFI, kluczowa rola kryterium VFM była w gruncie rzeczy pozorna – prawdziwą motywacją rządu przy wprowadzeniu w życie tego modelu, a następnie podejmowaniu decyzji o wyborze wariantu PFI dla konkretnych projektów było uniknięcie wpływu, jaki finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w wariantcie tradycyjnym wywarłoby na dług publiczny. Tak więc w Wielkiej Brytanii o stosowaniu ppp także decydowałoby kryterium fiskalne!

Okolicznością znacznie utrudniającą zajęcie obiektywnego stanowiska w debacie na temat efektywności ekonomicznej ppp jest złożony charakter analizy VFM. Zarzuca się jej małą wiarygodność i podatność na manipulację. Trzeba jednak podkreślić, że każda próba oceny opłacalności inwestycji o kilkudziesięcioletnim okresie realizacji, dodatkowo jeszcze prowadzona w układzie porównawczym, musi nieuchronnie zawierać szereg elementów uznaniowych i obarczonych potencjalnym błędem, tak co do przyjętej metodyki, jak i założeń.

Kontrowersje dotyczące wiarygodności oceny VFM sprawiły, że rząd brytyjski zawiesił w momencie reformy PFI z 2012 roku stosowanie ilościowej metody szacowania VFM. Pomimo obietnicy szybkiego wdrożenia zmodyfikowanego narzędzia kalkulacji VFM, do chwili obecnej (marzec 2015 roku) ten stan zawieszenia utrzymuje się. Jak się wydaje, głównym wnioskiem, jaki można z tej sytuacji wysnuć dla potrzeb polskiego ppp, jest konieczność położenia szczególnego nacisku przy projektowaniu rozwiązań systemowych, zapewniających efektywność projektów ppp, na prostotę i czytelność metodologii porównania wariantu ppp i tradycyjnego wariantu budżetowego.

Struktura finansowania projektów ppp

Kluczowym krokiem reformy PFI w sferze finansowania projektów było wprowadzenie publicznych inwestycji kapitałowych w spółkach projektowych oraz istotne obniżenie dźwigni finansowej tych spółek. Pierwsze ze wspomnianych wyżej posunięć przypomina nieco podobne działanie mające wspierać rozwój polskiej infrastruktury. Mowa tu o utworzeniu w 2013 roku spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe (PRI). Można zadać pytanie, czy to podobieństwo działań w sferze tworzenia nowych źródeł i struktur finansowania ma głębszy charakter? Strategiczny sens reformy brytyjskiej w obszarze struktury finansowania projektów polega na tworzeniu warunków dla szerokiego zaangażowania inwestorów instytucjonalnych w długoterminowe finansowanie kapitałowe i dłużne inwestycji infrastrukturalnych. Czy cel ten w konkretnym przypadku projektów PF2 zostanie osiągnięty, to osobna sprawa (eksperci są w tym przypadku sceptyczni), ale kierunek myślenia jest tutaj jasny

⁴ Odnosimy się tu do VFM jako kategorii porównawczego rachunku opłacalności projektów inwestycyjnych, który pozwala na wybór najkorzystniejszego wariantu realizacji projektu, w szczególności na wybór między ppp a wariantem tradycyjnym.

⁵ Warto zwrócić uwagę, że zagadnienie analiz prowadzących do podjęcia projektu ppp było znacznie bardziej szczegółowo potraktowane w pierwszej polskiej ustawie o ppp z 2005 roku i aktach wykonawczych do tej ustawy, niż w zniewielizowanej ustawie z 2008 roku. Pierwsza ustawa pozostała praktycznie martwa, co z reguły przypisuje się właśnie nadmiernie rozbudowanym przepisom w sprawie przygotowania projektów, ale można mieć wątpliwości, czy była to rzeczywista przyczyna braku projektów ppp. Większe znacznie mogły mieć szersze uwarunkowania polskiego rynku inwestycji infrastrukturalnych i strategii państwa w zakresie rozwoju infrastruktury niekorzystne dla rozwoju ppp.

i dobrze argumentowany. Ponadto działanie to wpisuje się w szerszy trend działań wielu rządów i organizacji międzynarodowych, które w obliczu spadku aktywności banków na rynku Project Finance, po kryzysie z lat 2007-2008 podejmują starania dla udrożnienia przepływu środków z rynku kapitałowego do obszaru inwestycji infrastrukturalnych. Przykładem równoległych działań jest np. inicjatywa obligacji projektowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Natomiast uzasadnienie dla utworzenia PRI jest mniej czytelne. Należy pamiętać, że inwestycje kapitałowe w infrastrukturze zarówno te dokonywane przez inwestorów prywatnych, jak i publicznych mają rację bytu tylko w przypadku, gdy dla celów projektu inwestycyjnego tworzone są struktury spółek projektowych (SPV) i stosowana jest formuła Project Finance⁶.

W Polsce mimo bardzo dużej liczby inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w ostatnich latach bardzo rzadko stosowano formułę Project Finance. Wynika to z całkowitej dominacji tradycyjnego modelu realizacji projektów infrastrukturalnych w trybie zamówienia publicznego, gdzie spółki SPV najczęściej nie są w ogóle tworzone. Inwestor publiczny pozyskuje tu finansowanie na inwestycję bezpośrednio z dotacji budżetowych i funduszy strukturalnych UE, uzupełniając je kredytem bankowym (znacznie rzadziej emisją obligacji) zaciągany na własny bilans. Z punktu widzenia dawców środków zewnętrznych ryzyko projektu nie jest istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji i nie wymaga strukturyzacji przy pomocy osobnego podmiotu. Ważna jest zdolność kredytowa podmiotu publicznego prowadzącego inwestycję, a nie opłacalność samego projektu.

Utworzenie PRI jest czasem przedstawiane jako krok w kierunku przyszłości ww. projektów, a dokładniej jako przykład tworzenia nowych kanałów finansowania, które będą zyskiwać na znaczeniu po roku 2020, gdy skończy się szeroka dostępność funduszy unijnych. Jednak informacje medialne o potencjalnych projektach inwestycyjnych, w które PRI miałyby się zaangażować w najbliższej przyszłości, dotyczące np. energetyki czy nawet restrukturyzacji górnictwa węglowego, wydają się wskazywać na brak spójnej koncepcji działalności PRI⁷. Spółka występowałaby tu bardziej jako narzędzie interwencji państwa w obszarach o wysokim ryzyku systemowym niż jako przyciągający kapitał prywatny do atrakcyjnych projektów o podwyższonym ryzyku inwestycyjnym. W sumie przykład PRI wyraźnie świadczy o potrzebie jasnej strategicznej wizji rozwoju mechanizmów finansowania polskiej infrastruktury.

Natomiast szersze pozyskiwanie finansowania z polskiego rynku kapitałowego do realizacji inwestycji infrastrukturalnych w trybie Project Finance pozostaje raczej kwestią odległej przyszłości, zwłaszcza wobec radykalnego zmniejszenia potencjału finansowego i niepewnej przyszłości Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Bartosz Korbus

Kierownik projektu

po stronie partnera projektu – Instytutu PPP

⁶ W formule Project Finance schemat finansowania przedsięwzięcia inwestycyjnego strukturyzowany jest w taki sposób, aby przepływy pieniężne samego projektu były wystarczające dla obsługi zadłużenia projektu i zapewnienia inwestorom kapitałowym niezbędnego zwrotu z inwestycji. Spółka SPV tworzona jest dla pełnego wyodrębnienia w osobny podmiot przepływów finansowych projektu, natomiast nie prowadzi ona sama działalności budowlanej czy eksploatacyjnej związanej z obiektami infrastruktury – bezpośrednia działalność wykonawcza jest zlecana przez spółkę SPV spółkom wykonawczym.

⁷ Pewnym potwierdzeniem ewolucji myślenia o roli PRI jest zapowiedź przekształcenia tej spółki w podmiot zarządzający funduszem inwestycji infrastrukturalnych, będący częścią grupy Banku Gospodarstwa Krajowego.

MINISTERSTWO SKARBU JKM

Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego

grudzień 2012 r.

Publikacja pt. „Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego” została przetłumaczona na język polski za zgodą wydawcy:

HM Treasury, 1 Horse Guards Road
London, SW1A 2HQ, UK

© Crown copyright 2012

Informacje dostępne do wielokrotnego użytku (bez logo) bezpłatnie, w dowolnym formacie lub na dowolnym nośniku na warunkach Otwartej licencji rządowej. Tekst licencji można uzyskać ze strony: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>, albo zwracając się na piśmie do: Information Policy Team, The National Archives, Kew London TW9 4DU, albo na adres emailowy: psi@nationalarchives.gsi.gov.uk.

Wszelkie pytania dotyczące publikacji należy przesyłać do nas na adres: public.enquiries@hm-treasury.gov.uk.

ISBN 978-1-909096-14-1
PU1384

Spis treści

1. Przegląd programu Private Finance Initiative.....	20
2. Finansowanie kapitałem akcyjnym.....	33
3. Sprawniejsze postępowanie ofertowe	40
4. Elastyczne świadczenie usług	48
5. Większa przejrzystość	55
6. Właściwa alokacja ryzyka.....	60
7. Efektywność i value for money	64
8. Finansowanie dłużne w przyszłości	71
Załącznik A. Podsumowanie odpowiedzi uzyskanych w trakcie konsultacji.....	79
Załącznik B. Lista respondentów.....	89

Wstęp

Od ponad dwudziestu lat Wielka Brytania jest liderem w zakresie modernizowania sposobów rozwijania infrastruktury i usług publicznych oraz znajdowania nowych sposobów działania w partnerstwie z sektorem prywatnym.

Realia prywatnego otoczenia rynkowego narzucają firmom potężną dyscyplinę służącą maksymalizacji efektywności i pełnemu wykorzystaniu możliwości biznesowych. Skuteczne projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) stwarzają sektorowi publicznemu możliwość uzyskania dostępu do dyscypliny, umiejętności i wiedzy sektora prywatnego.

Jednak nie wszystkie projekty PPP kończą się powodzeniem. Private Finance Initiative (PFI), czyli postać PPP najczęściej stosowana w Wielkiej Brytanii, wiele straciła ze swej reputacji z powodu marnotrawstwa, braku elastyczności i przejrzystości.

W zeszłym roku rząd zapoczątkował fundamentalną ocenę PFI. Aby mieć pewność, że w pełni zrozumiemy rozległość i głębokość problemów związanych z PFI, wystosowaliśmy zaproszenie do udziału w konsultacjach, aby zgromadzić opinie zainteresowanych stron. Jesteśmy wdzięczni za czas, wysiłek i przemyślenia, jakie respondenci włożyli w swoje pisemne odpowiedzi, jesteśmy też wdzięczni interesariuszom, którzy włączyli się w dyskusję i debatę podczas dwustronnych i wielostronnych spotkań.

Słuchaliśmy głosów krytycznych na temat PFI, z uwagą też przejrzelśmy informacje i materiały przekazane w trakcie przeglądu. Konsultacje dostarczyły przekonujących argumentów dla przeprowadzenia reformy. Niniejszy dokument przedstawia wnioski, jakie wyciągnęliśmy z przeglądu PFI i nakreśla nowe podejście rządu, nazwane PF2, do angażowania środków prywatnych w rozwój infrastruktury i usług publicznych.

Szukaliśmy sposobów na to, by stworzyć dostęp do szerszych źródeł finansowania kapitałowego i dłużnego, aby podnieść *value for money* z finansowania projektów, zwiększyć przejrzystość zobowiązań tworzonych przez projekty długoterminowe i stopę zwrotu z kapitału, uzyskiwaną przez inwestorów, przyspieszyć i obniżyć koszt procesu postępowania ofertowego w projektach oraz zapewnić większą elastyczność świadczenia usług. Podatnik stanie się obecnie udziałowcem w projektach i będzie partycypować w długofalowych zyskach inwestorów. PF2 wychodzi naprzeciw fundamentalnym obawom wyrażanym przez parlament, sektor publiczny i podatników. Mamy nadzieję, że PF2, wzbudzając większe zaufanie zarówno podatników, jak i firm biznesowych, stanie się trwałą częścią rozwoju infrastruktury i usług sektora publicznego przez wiele najbliższych lat.

Danny Alexander

Chief Secretary to the Treasury

[Sekretarz Naczelny Ministerstwa Skarbu]

/-/ James Sassoon

Commercial Secretary to the Treasury

[Sekretarz ds. Gospodarczych Ministerstwa Skarbu]



► Streszczenie kierownicze

Rząd uważa, że inwestycje sektora prywatnego, jego innowacje i umiejętności powinny nadal odgrywać istotną rolę w rozwijaniu infrastruktury i usług publicznych. Biała Księga 'Open Public Services' nakreśla rządowe plany modernizacji usług publicznych. W coraz większym stopniu usługi te nie będą świadczone przez sam sektor publiczny, ale przez strony trzecie, tj. spółdzielnie pracownicze, spółki joint venture, przedsiębiorstwa społeczne lub charytatywne, albo przez usługodawców komercyjnych.

Istnieje szereg sposobów zapewniania infrastruktury publicznej i świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny. Spektrum tych wariantów może się rozciągać od prywatyzacji z jednej strony, gdzie zarówno własność, jak i ryzyko są przenoszone na sektor prywatny, po tradycyjne modele zamówień, gdzie rząd zawiera kontrakt z sektorem prywatnym na konkretny pakiet robót lub usług. W tradycyjnym zamówieniu sektor publiczny na ogół zachowuje ryzyko związane z tytułem własności, wynikami eksploatacji oraz integracją usług. Istnieje też szereg modeli partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), charakteryzujących się wspólnym działaniem i podziałem ryzyka między sektor publiczny i prywatny. Mogą one obejmować relatywnie proste partnerstwa typu outsourcingowego – gdzie usługi świadczone są na podstawie kontraktów krótko lub średnio terminowych – albo bardziej długoterwałe partnerstwa z elementem finansowania prywatnego, np. Private Finance Initiative (PFI). Partnerstwa z sektorem prywatnym o dobrze skonstruowanej strukturze przyniosły wyraźne korzyści pod względem podnoszenia poziomu efektywności, budowy obiektów zgodnie z założonym czasem i budżetem oraz tworzenia poprawnych instrumentów dyscyplinujących i motywujących sektor prywatny do skutecznego zarządzania ryzykiem.

Zachowując przekonanie o potrzebie zaangażowania sektora prywatnego w rozwój infrastruktury, rząd dostrzega zarazem problemy związane z PFI oraz potrzebę reformy. Szeroko podnoszoną kwestią jest fakt, że sektor publiczny nie uzyskuje *value for money*, a podatnicy nie osiągają spodziewanej korzyści ani teraz, ani w dłuższym horyzoncie czasowym. Brak jest przejrzystości wyników finansowych projektów i stóp zwrotu uzyskanych przez inwestorów, niewystarczająca jest też przejrzystość przyszłych zobowiązań podatników, stwarzanych przez projekty PFI. Doprowadziło to do rosnącego napięcia w relacjach między podmiotami realizującymi PFI, sektorem publicznym i ogółem społeczeństwa. Ponadto, PFI musi zareagować na zdarzenia gospodarcze, które ostatnio miały miejsce, w tym szczególnie na zmiany, jakie zaszły na globalnych rynkach finansowych. Dokument ten nakreśla nowe podejście rządu do angażowania prywatnych środków finansowych w rozwijanie infrastruktury i usług publicznych poprzez długoterminowe porozumienia kontraktowe, czyli Private Finance 2 (PF2). Podejście to nadal czerpie z kapitału finansowego i wiedzy sektora prywatnego dla zapewnienia infrastruktury i usług publicznych, a jednocześnie wychodzi naprzeciw problemom, jakie narosły w przeszłości w przypadku PFI, odpowiada też na ostatnie zmiany otoczenia gospodarczego.

Przegląd programu PFI

PFI wprowadzono, by zaangażować sektor prywatny w projektowanie, budowę, finansowanie i eksploataowanie infrastruktury publicznej, a celem inicjatywy było zapewnienie dobrej jakości i dobrze utrzymanego majątku, który przyniesie podatnikom *value for money*. Inicjatywę zastosowano w szerokim spektrum sektorów. Ponad 700 projektów osiągnęło etap zamknięcia finansowego zapewniając inwestycje sektora prywatnego na poziomie około 55 mld GBP. Od momentu wprowadzenia, formuła PFI pozostaje niewielką, ale ważną częścią ogólnych inwestycji rządu w infrastrukturę i usługi publiczne.

Słabe strony PFI

Doświadczenie wyniesione z dotychczasowych projektów wykazało, że istotne aspekty modelu są niezadowolające:

- proces postępowania ofertowego w przypadku projektów PFI był często powolny i kosztowny zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Prowadziło to do zwiększonych kosztów i obniżało *value for money* z punktu widzenia podatnika,
- kontrakty PFI były niedostatecznie elastyczne w okresie eksploatacji, co sprawiało, że wprowadzanie zmian odzwierciedlających zapotrzebowanie sektora publicznego na usługi było trudne,
- przyszłe zobowiązania podatników, a także stopy zwrotu inwestorów były niewystarczająco przejrzyste,

- na sektor prywatny przenoszono niewłaściwe rodzaje ryzyka, co skutkowało obciążeniem sektora publicznego wyższą premią za ryzyko,
- istnieje przekonanie, że inwestorzy kapitałowi w projektach PFI osiągają nadmierne zyski, a to wzbudziło kontrowersje odnośnie *value for money* projektów.

Jest też oczywiste, że zbyt często formuła PFI była stosowana w projektach, dla których była nieodpowiednia, i dlatego nie przyniosła *value for money*. Stosowany przez poprzedni rząd system dotacji rządowych dla PFI stanowił zachętę budżetową do wdrażania PFI i w ten sposób podważał autentyczność oceny optymalnego sposobu realizacji. Słabości reguł budżetowych i dotyczących *value for money* oznaczały, że decyzje ministerstw w sprawie trybu realizacji projektów były czasem wypaczone. To, z kolei, prowadziło do stosowania PFI w sektorach i projektach, w których pewność co do przyszłego zapotrzebowania na usługi w długim horyzoncie czasowym była niewystarczająca, albo w których szybko następujące zmiany technologiczne utrudniały ustalenie długoterminowych wymagań.

Silne strony PFI

Przeprowadzona przez Ministerstwo Skarbu ocena PFI wskazuje jednak, że pewne elementy PFI przynoszą korzyści. Wśród nich należy wymienić umiejętności zarządzania projektami przez sektor prywatny oraz jego innowacyjność i doświadczenie w zakresie zarządzania ryzykiem, co sprawia, że obiekty są realizowane przy wysokim standardzie jakości, w założonym terminie i w granicach budżetu, zaś majątek utrzymywany jest w wysokim standardzie przez cały okres użyteczności ekonomicznej.

Reformy już wprowadzone

Rząd podjął już szereg działań, by wyjść naprzeciw problemom związanym z PFI i zareagować na ostatnie zmiany w otoczeniu gospodarczym. Obejmują one między innymi:

- opublikowanie pełnych rachunków rządowych (Whole of Government Accounts, WGA), aby poprawić przejrzystość zobowiązań wynikających z PFI,
- uruchomienie Programu oszczędności w fazie eksploatacji projektów PFI (Operational PFI Savings Programme), aby podnieść efektywność kosztową, *value for money* oraz przejrzystość projektów PFI znajdujących się już w fazie eksploatacyjnej. Rząd osiągnął już przyjęty cel uzyskując usprawnienia i oszczędności na kwotę ponad 1,5 mld GBP z projektów PFI w fazie eksploatacji w Anglii, a obecnie zmierza do uzyskania niemal kolejnego 1 mld GBP,
- zniesienie dotacji do PFI (PFI credits) podczas przeglądu wydatków budżetowych za 2010 r., aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich form zamówień publicznych,
- wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie nadzoru i zatwierdzania dużych projektów w celu wzmocnienia nadzoru i kontroli nad nimi.

W odpowiedzi na spadek aktywności rynków instrumentów dłużnych rząd ogłosił też szereg inicjatyw służących wspieraniu i przyspieszaniu rozwoju infrastruktury. Wśród nich są gwarancje rządowe (UK Guarantees), współkredytowanie projektów PFI, gwarancje na projekty mieszkaniowe, wyższe udziały kapitałowe, założenie Green Investment Bank oraz podpisanie szeregu porozumień z inwestorami instytucjonalnymi, funduszami emerytalnymi i instytucjami kredytów eksportowych.

Niemniej, rząd uznaje potrzebę podjęcia dalej idących kroków, które odpowiedzą na kontrowersje związane z kwestią *value for money*. W związku z tym wystosował on zaproszenie do udziału w konsultacjach nad reformą PFI, aby stworzyć nowe podejście, które będzie czerpać z umiejętności i wiedzy biznesu w taki sposób, by zapewnić większą korzyść inwestycji rządowych w infrastrukturę i usługi publiczne.

Finansowanie kapitałem akcyjnym

Kapitał akcyjny sektora publicznego

Aby znacząco wzmocnić partnerstwo pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, rząd będzie dążyć do obejmowania funkcji mniejszościowego współinwestora kapitałowego w przyszłych projektach. Umożliwi to:

- większą zbieżność interesów pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym oraz bardziej zgodne podejście do kwestii poprawiania wyników projektów i zarządzania ryzykiem,
- lepszą współpracę w ramach partnerstwa, gdyż sektor publiczny będzie mieć szerszy dostęp do informacji o projekcie i będzie głębiej zaangażowany w podejmowanie strategicznych decyzji,
- większą przejrzystość, również w zakresie wyników finansowych spółki projektowej, poprzez członkostwo w radzie dyrektorów spółki,
- poprawę *value for money*, ponieważ przy zastrzeżeniu właściwego zarządzania ryzykiem projektu sektor publiczny będzie współuczestniczył w długofalowych zyskach z inwestycji, co obniży ogólny koszt projektów dla sektora publicznego.

Aby zapewnić, by sektor publiczny skutecznie odgrywał rolę inwestora kapitałowego i zminimalizować potencjalne konflikty interesów wewnątrz sektora publicznego, występującego zarówno w roli inwestora, jak i zamawiającego, zarządzaniem inwestycjami kapitałowymi będzie się zajmować zorientowana komercyjnie jednostka centralna, umiejscowiona w Ministerstwie Skarbu, niezależna od instytucji zamawiającej. Jednostką będą kierować osoby o odpowiednich umiejętnościach zawodowych dla pełnienia nadzoru nad inwestycją i podejmowania decyzji komercyjnych. Inwestycje będą dokonywane na tych samych warunkach, jakie dla danego projektu zostaną uzgodnione z sektorem prywatnym.

Kapitał akcyjny sektora prywatnego

Istnieją obawy, że stopy zwrotu z kapitału, osiągnęte w projektach PFI, bywały zbyt wysokie i że niektórzy inwestorzy uzyskali nadmierne zyski. Osłabiło to zaufanie publiczne, że projekty te rzeczywiście przynoszą *value for money*. Rząd jest zainteresowany tym, by większa liczba inwestorów o długoterminowym horyzoncie inwestycyjnym, np. fundusze emerytalne, angażowała się w projekty na wcześniejszym etapie. Aby podjąć te kwestie i zbliżyć się do celów, podjęto następujące kroki:

- wprowadzono konkursy na finansowanie części udziału kapitałowego sektora prywatnego, aby umożliwić długoterminowym dawcom kapitału akcyjnego inwestowanie w projekty przed zamknięciem finansowym. W ten sposób poszerzony zostanie dostęp do inwestorów różnego rodzaju, nadto oczekuje się zwiększenia poziomu konkurencji, która wywrze presję skutkującą obniżaniem ceny kapitału akcyjnego w dłuższym horyzoncie czasowym,
- struktura PF2 ogranicza możliwość generowania zbyt wysokich zysków przez pierwotnych inwestorów, a stąd i potencjał uzyskiwania niezасłużonych korzyści ze sprzedaży udziałów na rynku wtórnym poprzez takie środki jak mechanizm podziału niewykorzystanych środków w rezerwach finansowych, tworzonych na okres realizacji projektu, wyłączenie „miękkich” usług wycenianych zazwyczaj przez wykonawców z premią za ryzyko oraz wprowadzania udziałów kapitałowych sektora publicznego.

Większa przejrzystość

Rząd wprowadza szereg środków wychodzących naprzeciw obawom szerokiej grupy interesariuszy, w tym parlamentu, którzy wzywają do większej przejrzystości i rozliczalności rozwiązań projektów PFI:

- w odpowiedzi na wnioski o zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do poziomu stóp zwrotu z kapitału, osiągniętych w projektach PFI, rząd będzie wymagać od sektora prywatnego dostarczania do publikacji informacji o rzeczywistych i prognozowanych stopach zwrotu z kapitału,
- zaangażowanie kapitałowe sektora publicznego pozwoli też na uzyskanie większej przejrzystości i odpowiedzialności w przygotowaniu i realizacji projektów, ponieważ sektor publiczny będzie otrzymywał informacje o wynikach projektu poprzez udział w radzie dyrektorów spółki projektowej,
- idąc dalej za środkami już podjętymi przez rząd dla zapewnienia większej przejrzystości, poprzez publikację szacunku zobowiązań PFI w pełnych rachunkach rządowych (WGA), rząd wprowadzi całkowity kontrolny limit dla łącznej wysokości zobowiązań pozabilansowych, wynikających z podpisanych kontraktów PF2. Będzie to element szerzej zakrojonego zestawu reform systemu zarządzania zobowiązaniami pozabilansowymi, które postawią Wielką Brytanię na czele najlepszej międzynarodowej praktyki,

- w odpowiedzi na zdecydowane wezwania ze strony sektora prywatnego do większej przejrzystości procesu zatwierdzania projektów przez rząd, od wiosny 2013 r. na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu publikowany będzie informator o zatwierdzanych propozycjach projektowych, który podawać będzie aktualny status projektów PF2 i PFI na etapie postępowania ofertowego, przez cały proces zatwierdzania.

Sprawniejsze przygotowanie projektów

Znaczna część odpowiedzi na zaproszenie do udziału w konsultacjach nad reformą PFI wskazywała na istnienie potrzeby podniesienia umiejętności przygotowywania i strukturyzacji projektów przez sektor publiczny. Jednakże, zastrzeżenia dotyczące długotrwałości przygotowań i umiejętności ich prowadzenia przez sektor publiczny nie ograniczają się do formuły PFI. Kancelaria rządu (Cabinet Office) wprowadziła już szereg reform podejmujących ten problem szerzej, obejmując wszystkie organy i agencje rządowe.

Wzmocnienie Infrastructure UK

Inwestowanie w infrastrukturę jest kluczowym elementem rządowej strategii rozwoju. Rząd wzmocni pozycję Infrastructure UK (IUK) i zwiększy komercyjne kompetencje tej jednostki, aby promować przygotowanie projektów infrastrukturalnych służących wzrostowi gospodarczemu w skali całego rządu. W ramach tej nowej roli, IUK wraz ze wzmocnionym Urzędem ds. Dużych Projektów (Major Projects Authority, MPA) przeprowadzi szczegółową ocenę zdolności organów administracji publicznej do przygotowania projektów infrastrukturalnych opierając się na dotychczasowych pracach. Ocena ta zostanie zakończona do momentu ogłoszenia ustawy budżetowej na 2013 r. Aby zapewnić jak najdogłębszą ocenę, przewodniczyć jej będzie Paul Deighton, dla którego będzie to pierwszy obowiązek w funkcji Sekretarza ds. Gospodarczych Ministerstwa Skarbu, przy czym będzie on współpracować blisko z Ministrem kierującym kancelarią rządu oraz Sekretarzem Naczelnym Ministerstwa Skarbu.

Kancelaria rządu wprowadza też szereg reform zmierzających do usunięcia niedostatków szerszych umiejętności komercyjnych w całym rządzie, między innymi:

- przewiduje wdrożenie pięcioletniego planu pogłębiania umiejętności, obejmującego cały personel służby cywilnej (Civil Service), mającego na celu stwierdzenie, których umiejętności i kompetencji brakuje, a także wskazanie sposobów uzupełnienia tych luk,
- niedawno utworzoną Akademię Liderów Dużych Projektów (Major Projects Leadership Academy), której zadaniem jest szkolenie wyższej kadry liderów w przygotowaniu dużych projektów. W przyszłości prowadzenie dużych projektów rządowych będzie otwarte tylko dla liderów projektów, którzy ukończą z powodzeniem wspomniany program.

Centralizacja procesu przygotowania i strukturyzacji projektów

Jedną z sugestii najczęściej wyrażanych w trakcie konsultacji, jakie ukierunkowane były na rozwiązanie dostrzeżanego niedostatku kompetencji w sektorze publicznym, była propozycja większej centralizacji i podniesienia profesjonalizmu procesu przygotowania projektów przez sektor publiczny. Wskazywano przy tym jednostki prowadzące proces scentralizowanego przygotowania i strukturyzacji projektów publicznych za granicą, w krajach takich jak Kanada, jako przykład, na którym Wielka Brytania powinna się wzorować.

Projekty PFI nie są na ogół przygotowywane przez jednostki centralne, ale przez władze lokalne, Trusty NHS, Trusty Fundacyjne lub ministerstwa rządu centralnego. Pierwszy program PF2, Priorytetowy program budowy szkół (Priority Schools Building Programme), będzie jednak przygotowywany przez jednostkę centralną w Ministerstwie Edukacji, Agencję Finansowania Szkolnictwa (Education Funding Agency). Inne ministerstwa planujące realizację szeregu projektów PF2, będą również zachęcane do ustanowienia centralnych jednostek przygotowywania projektów w momencie rozpoczynania nowego programu inwestycyjnego.

Rząd przyznaje, że centralizacja przygotowań projektów na szczeblu ministerstw, choć oznacza istotny krok naprzód, nie posuwa się aż do stworzenia jednej, scentralizowanej jednostki ds. przygotowania i strukturyzacji projektów. Zasadność biznesowa stworzenia takiej jednostki pozostanie na uwadze rządu w toku ocen prowadzonych przez IUK oraz MPA, a także przy zatwierdzaniu przyszłych programów inwestycyjnych.

Usprawnienie przygotowania projektów PF2

Rząd wprowadza też konkretne środki dla usprawnienia procesu przygotowania i strukturyzacji projektów PF2, aby zapewnić jego szybszy i tańszy przebieg, choć nie kosztem jakości i konkurencyjności:

- rząd będzie wymagał od ministrów przyjmowania wiążących, ambitnie określonych kalendarzy przygotowania projektów w momencie, gdy uzasadnienie biznesowe projektu PF2 będzie przedkładane w Ministerstwie Skarbu do zatwierdzenia. Faza konkurencyjnego przetargu projektów PF2 nie będzie mogła trwać dłużej niż 18 miesięcy licząc od ogłoszenia postępowania przetargowego na projekt do wskazania preferowanego oferenta. Po przekroczeniu tego terminu, Ministerstwo Skarbu nie zatwierdzi finansowania, chyba że Sekretarz Naczelny udzieli zwolnienia z obowiązku dotrzymania terminów;
- aby jeszcze bardziej usprawnić proces przygotowywania projektów, wprowadzony zostanie pełen zestaw nowej, standardowej dokumentacji. W jego skład wejdą nowe wytyczne do przygotowywania projektów i zawierania kontraktów, standardowa umowa udziałowców, standardowa specyfikacja docelowych wyników usługi zarządzania obiektem oraz mechanizm płatności proforma dla projektów dotyczących obiektów użyteczności publicznej. Rząd wprowadzi też nowe, znormalizowane i sprawne podejście do prowadzenia przygotowań projektów PF2 według rządowych zasad efektywnego procesu zaopatrzenia (Lean Sourcing),
- aby zapewnić, by projekty nie były wprowadzane na rynek bez pełnego przygotowania, wprowadzone zostaną dodatkowe czynności sprawdzające Ministerstwa Skarbu, będące częścią procesu zatwierdzania uzasadnienia biznesowego projektu przez Ministerstwo Skarbu w celu zapewnienia nadzoru nad przygotowaniem projektu przed ogłoszeniem przetargu.

Elastyczne świadczenie usług

Formuła PF2 utrzyma praktykę łączenia projektowania i budowy obiektu z odpowiedzialnością za jego utrzymanie i remonty w ramach jednego kontraktu. Zapewni to utrzymanie motywacji wykonawcy do wzięcia pod uwagę przyszłych kosztów eksploatacji przy podejmowaniu decyzji na etapach projektowania i budowy obiektu. Elastyczność bywała w przeszłości poważnym problemem w projektach PFI. Problem ten zostanie podjęty poprzez:

- zredukowanie liczby usług włączonych w zakres projektów PF2. Usługi w rodzaju sprzątania czy cateringu będą wyłączone z kontraktu i zapewniane odrębnie poprzez kontrakty zawierane na krótsze okresy, aby dać sektorowi publicznemu elastyczność w kwestii wprowadzania zmian specyfikacji usług w czasie,
- pozostawienie zamawiającemu podmiotowi publicznemu swobody decyzji o tym, czy włączyć pomniejsze usługi utrzymania w zakres projektu od samego początku,
- wprowadzenie dodatkowej elastyczności co do zakresu świadczenia usług już w okresie obowiązywania kontraktu oraz w momencie jego zakończenia.

Odpowiednia alokacja ryzyka

Skuteczne zarządzanie ryzykiem jest ważne we wszystkich postaciach zamówień publicznych, ale szczególnie w kontraktach PF2. Jednakże, w przeszłości alokacja ryzyka w programie PFI nie zawsze zapewniała *value for money*. W ramach PF2 wprowadzone zostaną zmiany w zasadach alokacji ryzyka tak, aby podnieść *value for money* poprzez:

- wyższy stopień zachowania i zarządzania pewnymi rodzajami ryzyka przez sektor publiczny, na przykład ryzykiem dodatkowych nakładów kapitałowych, wynikających z nieprzewidywalnych ogólnych zmian prawa,
- zmiany obowiązujących obecnie warunków, które nakreślają ustalenia w zakresie podziału ryzyka w podstawowych rodzajach wymaganych ubezpieczeń w fazie eksploatacyjnej projektów, aby pozwolić sektorowi publicznemu na przyjęcie bardziej właściwego udziału w ryzyku i zredukować potrzebę tworzenia przez wykonawcę rezerw na wypadek wzrostu składek ubezpieczeniowych.

Finansowanie dłużne w przyszłości

Rola kredytodawcy

Interesariusze, w tym sponsorzy projektu i rząd, polegają na badaniach *due diligence* oraz monitoringu projektów, prowadzonych przez podmioty udzielające kredytu w formule „project finance”. Jednakże, chociaż dyscyplina tych procedur, zapewniana przez kredytodawców była i nadal pozostaje cenna, struktury kapitałowe o wysokiej dźwigni w projektach PFI w przeszłości ograniczały na ogół elastyczność projektu w fazie eksploatacji. Niepewne rynki instrumentów dłużnych również przyspieszyły potrzebę rozważenia różnorodnych struktur

finansowania, czerpiących z szerszych źródeł finansowania dłużnego, aby nadal możliwe było pozyskiwanie dla projektów długoterminowego finansowania dłużnego z zachowaniem *value for money*.

Niedobór finansowania dłużnego o konkurencyjnej cenie

Przed rokiem 2008 r. funkcjonował aktywny rynek obligacji na projekty PPP. Obligacje te korzystały z gwarancji, czyli „opakowania”, zapewnianych przez ubezpieczycieli obligacji typu monoline¹ (określanych w dalszej części tekstu także jako „monolines”). Jednakże, wysokość ekspozycji i straty związane z pewnymi niespłacanymi produktami kredytowymi spowodowały spadek wiarygodności kredytowej firm ubezpieczeniowych typu monoline na europejskich rynkach finansowania projektów. Po spadkach ich ratingów inwestorzy zaprzestali dokonywania inwestycji w obligacje projektów zabezpieczonych gwarancjami towarzystw monoline.

Od tamtej pory projekty PFI w przeważającej mierze zależą od bankowego rynku kredytowego jako źródła długoterminowego finansowania dłużnego. Jednakże, kryzys zadłużenia rządowego w strefie Euro, powiązany z dekonjunkcją gospodarki globalnej i nowymi wymaganiami regulacyjnymi względem banków wywarły poważny wpływ na rynki dłużne. Pozyskiwanie środków dłużnych na finansowanie projektów stało się coraz trudniejsze. Koszt długoterminowego finansowania dłużnego projektów infrastrukturalnych wzrósł gwałtownie, a dostępność długoterminowych kredytów bankowych znacznie spadła. Tam, gdzie długoterminowe kredyty bankowe są nadal dostępne, marże żądane przez banki są często na poziomie zagrażającym opłacalności finansowej projektów.

Chociaż banki nadal oferują struktury kredytów krótkoterminowych, rząd nie uważa, by ryzyko refinansowania było do pogodzenia z uzyskiwaniem *value for money*. Mimo wszystko jednak, banki mogą nadal odgrywać ważną rolę w finansowaniu projektów PF2 poprzez długoterminowe kredyty lub produkty wspierające zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych, w tym gwarancje budowlane lub produkty „mezzanine”², zapewniające podwyższoną jakość kredytową.

PF2

Rząd nawiązał bezpośrednią współpracę z inwestorami instytucjonalnymi, bankami, agencjami ratingowymi oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnymi (EBI) celem dokonania oceny wachlarza alternatywnych opcji finansowania, dostępnych dla wspierania rozwoju infrastruktury, a także analizy wymogów kredytowych i cech projektów, koniecznych dla spełnienia wymagań inwestorów.

PF2 będą strukturyzowane w sposób, który:

- ułatwi dostęp do rynków kapitałowych, wykorzystując gotowość do angażowania się inwestorów instytucjonalnych oraz innych źródeł długoterminowego finansowania dłużnego. Rynki kapitałowe, zarówno publiczne jak i prywatne, dysponują szeroką grupą inwestorów, którzy są zainteresowani klasą aktywów infrastrukturalnych o relatywnie niskim ryzyku,
- zapewni struktury kapitałowe o niższej dźwigni finansowej, których uzyskanie ułatwią współinwestycje sektora publicznego, powiązane z lepszą alokacją ryzyka i usunięciem niektórych rodzajów ryzyka operacyjnego, co zgodnie z oczekiwaniami powinno ułatwić dostęp do kapitału inwestorów instytucjonalnych,
- będzie nadal zachęcać do korzystania z alternatywnych źródeł finansowania, w tym z kredytów, gwarancji i produktów wspierających jakość kredytową udzielanych przez banki komercyjne, EBI i inne instytucje finansowe.

1 red. Ubezpieczyciele typu monoline, zwani są niekiedy „jednorodziejowymi”: to dzięki ich ubezpieczeniu obligacje objęte ich gwarancją miały dla rynku finansowego wartość oderwaną od realnej wykonalności projektów, z którymi były pierwotnie związane, gdyż zobowiązywali się niezależnie od losu projektu do wykonania zobowiązań określonych w obligacji w terminie ich zapadalności. Instrument ten stał się powodem zawirowań na rynku finansowym w sytuacji niewypłacalności ubezpieczycieli zobowiązań generowanych przez nierentowne przedsięwzięcia.

2 red. Pojęcie „mezzanine” odnosi się do sposobu finansowania przedsięwzięć o wysokim ryzyku, które jest pozyskiwane na realizację przedsięwzięcia, umożliwiając finansującemu prawo do udziału w zyskach jakie ma generować wspierany w ten sposób projekt. Zobowiązania tego typu mogą być zaciągane przy zastosowaniu różnych instrumentów, ale nie są z reguły zabezpieczone na aktywach przedsiębiorstwa np. w formie hipoteki czy zastawu, ponieważ zabezpieczeniem spłaty jest głównie zastaw na akcjach lub udziałach podmiotu finansowanego. Zobowiązanie tego typu jest najczęściej spłacane jednorazowo, na koniec finansowania, co wpływa na poprawę płynności finansowej w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Jednak ze względu na to, że instrument ten wiąże się z większym ryzykiem dla instytucji finansującej musi zapewniać odpowiednio większą stopę zwrotu, przez co rosną koszty finansowania przedsięwzięcia, jego wykorzystanie jest możliwe raczej w projektach charakteryzujących się znaczną dochodowością. Zaletą wykorzystania instrumentów mezzanine jest równoległa możliwość pozyskania finansowania klasycznego (kredyt bankowy).

Aby to osiągnąć, w procesie przetargowym zostanie wprowadzony wymóg, aby oferenci stworzyli formułę finansowania długoterminowego, w której zadłużenie bankowe nie będzie pokrywać większości zapotrzebowania na środki. Tym samym, kapitał inwestorów instytucjonalnych stanie się ważnym źródłem finansowania PF2.

Efektywność i *value for money*

Formuła PF2 zapewni wyższą *value for money* dla sektora publicznego i podatnika. Środki, jakie podjęto, by to osiągnąć, obejmują:

- wspóln inwestycje kapitałowe partnera publicznego w przyszłych projektach, aby zapewnić ściślejszą zbieżność celów, większą przejrzystość i wyższą *value for money*,
- przyspieszenie procesu przygotowania projektu, co zapewni, że faza postępowania ofertowego będzie przebiegać szybciej i taniej niż w przeszłości w związku z wyższymi umiejętnościami prowadzenia prac przygotowawczych przez sektor publiczny,
- bardziej elastyczne świadczenie usług, powiązane z mechanizmem udziału we wszelkich nadwyżkach środków wypracowanych w okresie realizacji projektu,
- znaczny wzrost poziomu dotacji kapitałowych, jakie podmioty publiczne będą mogły wносить do projektów bez zakłócenia przeniesienia ryzyka na sektor prywatny,
- zachęty do rozważania i korzystania z szerszego wachlarza źródeł finansowania dłużnego, aby zapewnić tanie, umożliwiające opłacalność projektu, długoterminowe finansowanie dłużne.

Usprawnienia te łącznie zapewnią znaczne zwiększenie *value for money*. Ponadto, został już odnotowany rzeczywisty postęp w wyniku Programu oszczędności w fazie eksploatacyjnej projektów PFI, gdzie podmioty zamawiające poinformowały o wiążących uzgodnieniach dotyczących oszczędności i usprawnień na kwotę ponad 1,5 mld GBP, a nadto są w trakcie omawiania dalszych oszczędności w wysokości 1 mld GBP.

Uznając, że istnieje obecnie szeroki wachlarz opcji kontraktowych, dostępnych dla podmiotów zamawiających, a także by zapewnić wzięcie pod uwagę w procesie oceny wszystkich zasadnych i wykonalnych wariantów kontraktowych, rząd uaktualni obowiązujące wytyczne w sprawie oceny *value for money* (Value for Money Assessment), aby odzwierciedlały te alternatywy. Uaktualnione i poszerzone wytyczne zostaną opublikowane do konsultacji na wiosnę 2013 r.



Przyszłe zastosowania

Pierwszym zatwierdzonym programem, w którym zastosowana zostanie formuła PF2, jest finansowany ze środków prywatnych element priorytetowego programu budowy szkół (PSBP) o wartości 1,75 mld GBP. Ministerstwo Skarbu oraz Ministerstwo Edukacji podjęły ścisłą współpracę przy opracowaniu go w formule PF2. Ponadto, Ministerstwo Skarbu współpracuje z Ministerstwem Obrony, które jest w trakcie finalizacji strategii baz i planów inwestycji infrastrukturalnych, z zamiarem stworzenia bardziej efektywnych kosztowo obiektów, które spełnią wymogi planu „Future Force 2020”. Celem jest zbadanie, jaką dużą część tych inwestycji – zarówno w zakresie budowy, jak i utrzymania – można zrealizować w formule PF2.

W sektorze ochrony zdrowia interesariusze projektu Sandwell and West Birmingham Hospitals NHS Trust współpracują z Ministerstwem Zdrowia nad oceną odpowiedniości formuły PF2 dla realizacji dużej, nowej inwestycji, która pozwoliłaby na konsolidację usług wielu placówek i reorganizację działań na styku szpital – lokalna społeczność.

Choć plany dotyczące projektów PF2 w najbliższej przyszłości reprezentują w większości projekty budowy obiektów użyteczności publicznej, a więc klasę aktywów, na której szczególnie skupiły się reformy PFI, rząd chciałby zapewnić, by wszystkie odpowiednie projekty skorzystały z zalet formuły PF2. Patrząc w przyszłość, Ministerstwo Skarbu podejmie współpracę z ministerstwami, by ocenić, które z przyszłych projektów kwalifikują się do PF2.

Standaryzacja kontraktów PF2

Niniejszemu dokumentowi programowemu towarzyszy wersja robocza szczegółowych wytycznych do PF2, zatytułowanych „Standaryzacja kontraktów PF2 (Standardisation of PF2 Contracts)”. Nakreślają one podejście, jakie należy przyjmować przy strukturyzacji kontraktów PF2, alokowaniu ryzyka między strony sektora publicznego i prywatnego oraz promowaniu powszechnego zrozumienia nowego modelu na rynku.

Wersje robocze wzorców nowych standardowych formularzy docelowych parametrów usług, mechanizmu płatności proforma oraz uzgodnień między udziałowcami zostaną wkrótce opublikowane do konsultacji. Następnie,

zostaną one włączone do tekstu „Standaryzacji kontraktów PF2”, który zostanie wówczas ponownie opublikowany w ostatecznej postaci.

Podsumowanie działań w ramach reformy PF2

Kapitał akcyjny: Aby znacznie wzmocnić partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym, rząd:

- będzie dążyć do przyjmowania roli mniejszościowego współinwestora kapitałowego w projektach PF2,
- wprowadzi konkursy na finansowanie części kapitału akcyjnego, aby przyciągnąć inwestorów długoterminowych do projektów przed zamknięciem finansowym.

Przyspieszenie przygotowania projektów: Aby zapewnić, że przygotowywanie projektów będzie przebiegało dużo szybciej i taniej niż w przeszłości, rząd:

- zwiększa zdolność sektora publicznego do przygotowywania projektów poprzez wzmocnienie statusu Infrastructure UK i wspieranie scentralizowanych, ministerialnych jednostek ds. zamówień publicznych,
- przyjmuje zasadę, że faza przetargowa projektów PF2, mierzona od momentu ogłoszenia przetargu do wskazania preferowanego oferenta, nie będzie mogła trwać dłużej niż 18 miesięcy, chyba że Sekretarz Naczelny wyrazi zgodę na wyłączenie z ograniczenia,
- wprowadza wystandaryzowane i efektywne podejście do zamówień PF2 i publikuje całościowy zestaw standardowej dokumentacji,
- wzmacnia nadzór nad przygotowywaniem projektów poprzez wprowadzenie dodatkowych czynności sprawdzających Ministerstwa Skarbu, poprzedzających rozpoczęcie postępowania przetargowego.

Elastyczne świadczenie usług: Aby poprawić elastyczność, przejrzystość i efektywność usług:

usługi „miękkie”, takie jak sprzątanie i catering, będą wyłączone z projektów,

- podmioty zamawiające będą mieć swobodę decyzji o włączeniu pewnych drobniejszych czynności utrzymania na początku projektu. Wprowadzona zostanie dodatkowo elastyczność dodawania lub usuwania pewnych usług już po wejściu projektu w fazę eksploatacji,
- zostanie wprowadzony przejrzysty system zarządzania kosztami utrzymania oraz mechanizm podziału funduszu rezerw, aby ułatwić podział ewentualnej nadwyżki finansowej projektu w okresie eksploatacji,
- wprowadzone zostaną okresowe przeglądy świadczenia usług.

Większa przejrzystość: Aby przekształcić podejście do przejrzystości, rząd:

- wprowadzi całkowity kontrolny limit dla łącznej kwoty wszystkich zobowiązań pozabilansowych wynikających z podpisanych kontraktów PF2,
- będzie wymagać od sektora prywatnego przekazywania do publikacji informacji o wysokości osiągniętych stóp zwrotu z kapitału,
- będzie publikować roczny raport podający szczegółowe informacje o projekcie i aspektach finansowych wszystkich projektów, w których rząd jest posiadaczem udziałów kapitałowych,
- wprowadzi na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu informator pozwalający na śledzenie statusu zatwierdzenia proponowanych projektów,
- poprawi postanowienia w zakresie przekazywania informacji w wytycznych dotyczących standardów kontraktowych.

Właściwa alokacja ryzyka: Aby podnieść *value for money*, sektor publiczny będzie w większym stopniu zarządzać ryzykiem, w tym ryzykiem dodatkowych nakładów kapitałowych, wynikających z nieprzewidywalnych zmian ogólnych prawa, kosztów mediów publicznych, skażenia miejsca lokalizacji oraz ubezpieczeń.

Przyszłe finansowanie dłużne: Struktura finansowania PF2 będzie kształtowana w taki sposób, aby umożliwić dostęp do długoterminowych środków dłużnych, a szczególnie do rynków kapitałowych.

Zapewnienie *value for money*: Rząd przygotowuje i przeprowadzi konsultacje w sprawie wytycznych, które zastąpią istniejące Wytyczne do oceny *value for money*.

1

Przegląd programu Private Finance Initiative



Formuła *Private Finance Initiative* (PFI) została wprowadzona w 1992 r. jako sposób na pozyskanie umiejętności zarządczych i doświadczenia komercyjnego sektora prywatnego w celu wprowadzenia dyscypliny do rozwoju infrastruktury publicznej. Ogólnym celem tej polityki było uzyskanie dla podatników wyższej *value for money* poprzez zapewnienie, aby projekty infrastrukturalne realizowane były w terminie i zgodnie z budżetem, a także poprzez utrzymanie majątku w dobrym stanie.

Na przestrzeni ostatnich 20 lat PFI stała się najczęściej stosowaną w Wielkiej Brytanii postacią partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), którą wykorzystywano w szerokim spektrum sektorów.

Ogólnym celem rządu w sferze rozwoju infrastruktury i usług publicznych jest zapewnienie *value for money*. Istnieje szereg podejść kontraktowych, po które można sięgnąć, aby osiągnąć wspomniany cel. Obecnie oczekuje się, że tradycyjne zamówienia publiczne będą nadal wykorzystywane dla realizacji dużej części przyszłych inwestycji w infrastrukturę publiczną.

Doświadczenie dotychczasowych projektów wykazało, że szereg aspektów PFI nie działa efektywnie, co w niektórych projektach spowodowało spadek *value for money* poniżej optymalnego poziomu. Wśród nich należy wymienić powolny i kosztowny proces przygotowania projektów, niewystarczająco elastyczne kontrakty, brak przejrzystości w kwestii przyszłych zobowiązań stwarzanych przez projekty PFI, a także przekonanie, że niektórzy inwestorzy kapitałowi odnotowali nieuzasadnione zyski. Jednakże, niektóre cechy PFI funkcjonowały zgodnie z założeniami prowadząc do realizacji projektów w terminie i w ramach budżetu, tworząc bodźce motywujące sektor prywatny do zarządzania ryzykiem w sposób skuteczny i zapewniając należyte utrzymanie aktywów w okresie obowiązywania kontraktu.

Rząd podjął już szereg kroków, aby wyjść naprzeciw obawom związanym z PFI, a także by odzwierciedlić ostatnie zmiany w otoczeniu gospodarczym. Są wśród nich:

- opublikowanie pełnych rachunków rządowych (Whole of Government Accounts), aby poprawić przejrzystość zobowiązań wynikających z PFI. Sprawozdanie wykazuje, że wartość bieżąca przyszłych zobowiązań z PFI, łącznie z opłatami za usługi, wynosi 144,6 mld GBP (2010/11),
- uruchomienie Programu oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji (Operational PFI Savings Programme), aby podnieść efektywność kosztową, *value for money* oraz przejrzystość projektów PFI w eksploatacji,
- zniesienie dotacji do PFI (PFI credits) podczas przeglądu wydatków budżetowych za 2010 r., aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich form zamówień publicznych,
- wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie nadzorowania i zatwierdzania dużych projektów, by wzmocnić nadzór i kontrolę,
- zapowiedzenie szeregu środków w odpowiedzi na zmieniające się warunki gospodarcze, w tym nowy, tymczasowy program kredytowania dla projektów PPP, zwiększenie wkładów kapitałowych w okresie budowy projektu dla poprawienia wydolności finansowej projektu, a także program UK Guarantees.

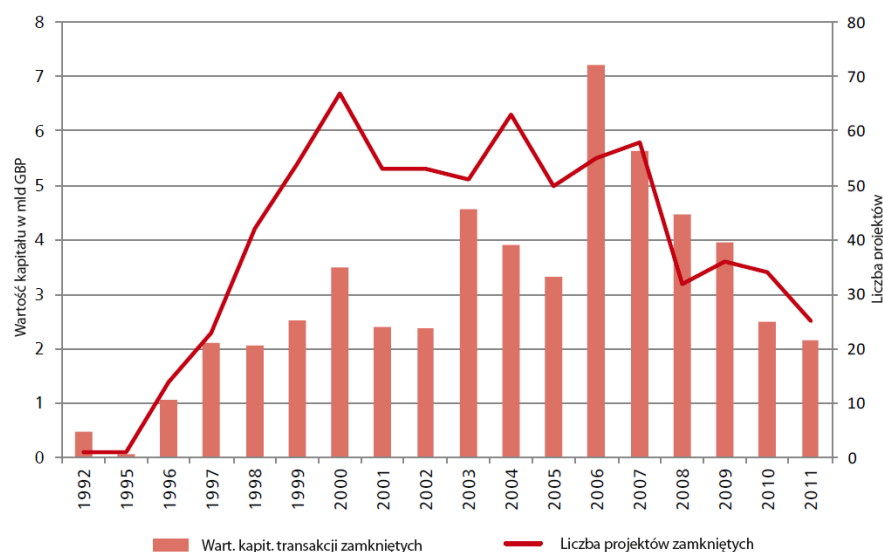
Rząd uznaje jednak potrzebę podjęcia dalszych kroków i dlatego wdraża nowe podejście, PF2, aby ułatwić nawiązywanie prawdziwie partnerskich relacji między sektorem publicznym i prywatnym. Nakłady kapitałowe na infrastrukturę publiczną są obszarem zdecentralizowanym i dlatego PF2 będą mieć zastosowanie wyłącznie w Anglii.

- 1.1 Rząd wprowadził PFI w 1992 r. jako sposób na pozyskanie efektywności, doświadczenia zarządczego i komercyjnego sektora prywatnego, a także wprowadzenia większej dyscypliny w proces zamówień na infrastrukturę publiczną. Zgodnie z tą polityką sektor prywatny został zaangażowany do projektowania, budowy, finansowania i prowadzenia eksploatacji obiektów infrastrukturalnych poprzez długoterminowe uzgodnienia kontraktowe. PFI wprowadzono, by zapewnić dostarczanie wysokiej jakości aktywów i usług oraz uzyskiwanie wyższej *value for money* przez sektor publiczny. Cel ten miał być osiągnięty poprzez przeniesienie właściwych obszarów ryzyka na sektor prywatny, jednoznaczne skupienie się na kosztach projektu w całym okresie jego realizacji, a także poprzez innowacyjne podejście do świadczenia usług. Płatności dla projektów PFI zostały ustrukturyzowane tak, by sektor publiczny płacił jedynie za usługi, które zostały już wykonane.
- 1.2 Realizacja projektów w tradycyjnych zamówieniach sprowadza się zazwyczaj do tego, że sektor publiczny zawiera kontrakt z sektorem prywatnym na zbudowanie obiektu, dla którego dokumentację budowlaną i finansowanie zapewnia sam sektor publiczny. Następnie, sektor publiczny odpowiada za eksploatację obiektu po jego zbudowaniu, przy czym może zlecić wykonywanie usług eksploatacyjnych sektorowi

prywatnemu na podstawie odrębnych kontraktów. W wielu przypadkach jednak, z uwagi na charakter krótkoterminowych decyzji budżetowych, podmioty sektora publicznego nie ustanawiają rezerw na koszty utrzymania obiektu. Realizacja projektów w formule PFI jest często bardziej złożona niż w przypadku projektów realizowanych drogą tradycyjnego zamówienia publicznego. Jest tak po części dlatego, że okresy obowiązywania kontraktów PFI są długie, sektor publiczny i prywatny w większym stopniu dzielą się ryzykiem, a także integrowane są różnorodne aspekty inwestycji.

- 1.3 Formuła PFI była stosowana w przeszłości w sytuacjach, gdy istniała potrzeba podjęcia znacznych inwestycji na obiekt, po którym następowało zapotrzebowanie na ciągłość usług. PFI stała się formą partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) najczęściej stosowaną w Wielkiej Brytanii, przyjętą dla ponad 700 projektów PFI o łącznych nakładach kapitałowych, wynoszących 54,7 mld GBP, które osiągnęły fazę zamknięcia finansowego. Projekty realizowane były w wielu różnych sektorach obejmując między innymi szkoły, szpitale, drogi, więzienia, budynki mieszkalne, obiekty wojskowe i zakłady utylizacji odpadów. Wykres 1A pokazuje rozwój realizacji tych projektów w czasie według liczby i nakładów kapitałowych, zaś Wykres 1.B pokazuje liczbę projektów podjętych przez każde z ministerstw.

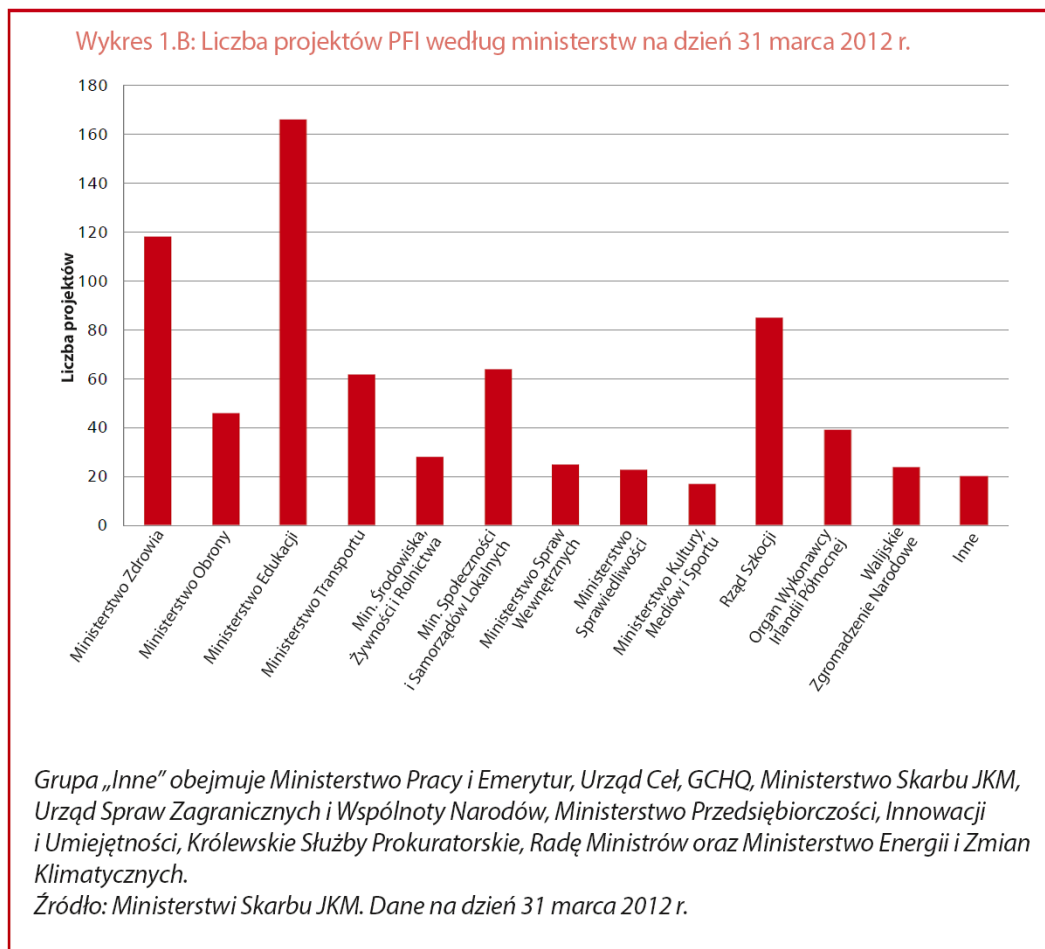
Wykres 1.A: Liczba projektów doprowadzonych do zamknięcia finansowego i łączna wysokość poniesionych nakładów, według lat kalendarzowych



Dane liczbowe oparte na sprawozdaniach ministerstw i administracji zdecentralizowanych.

Wykres pokazuje wyłącznie projekty bieżące, bez zakończonych i przerwanych.

Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM. Dane na dzień 31 marca 2012 r.



1.4 Od czasu wprowadzenia PFI, w formule tej realizuje się niewielką, ale ważną część wszystkich inwestycji rządowych w publiczną infrastrukturę. W roku finansowym 2011/12 inwestycje netto sektora publicznego (Public Sector Net Investment, PSNI), czyli wydatki brutto na inwestycje, pomniejszone o amortyzację, wyniosły 26,7 mld GBP. Nakłady kapitałowe na te spośród projektów PFI, które osiągnęły fazę zamknięcia finansowego w roku 2011/12, wyniosły 2,1 mld GBP. Istnieje jednak szereg podejść alternatywnych, które można przyjąć w celu realizacji inwestycji, a decyzja o wyborze pomiędzy nimi opiera się na ocenie *value for money* (patrz: Rozdział 7, *Efektywność i value for money*).



1.5 Tradycyjne zamówienia publiczne będą nadal stosowane w realizacji dużej części przyszłych inwestycji w infrastrukturę publiczną. Między tymi zamówieniami a PFI istnieje szereg kluczowych różnic nakreślonych poniżej w Tabeli 1.A.

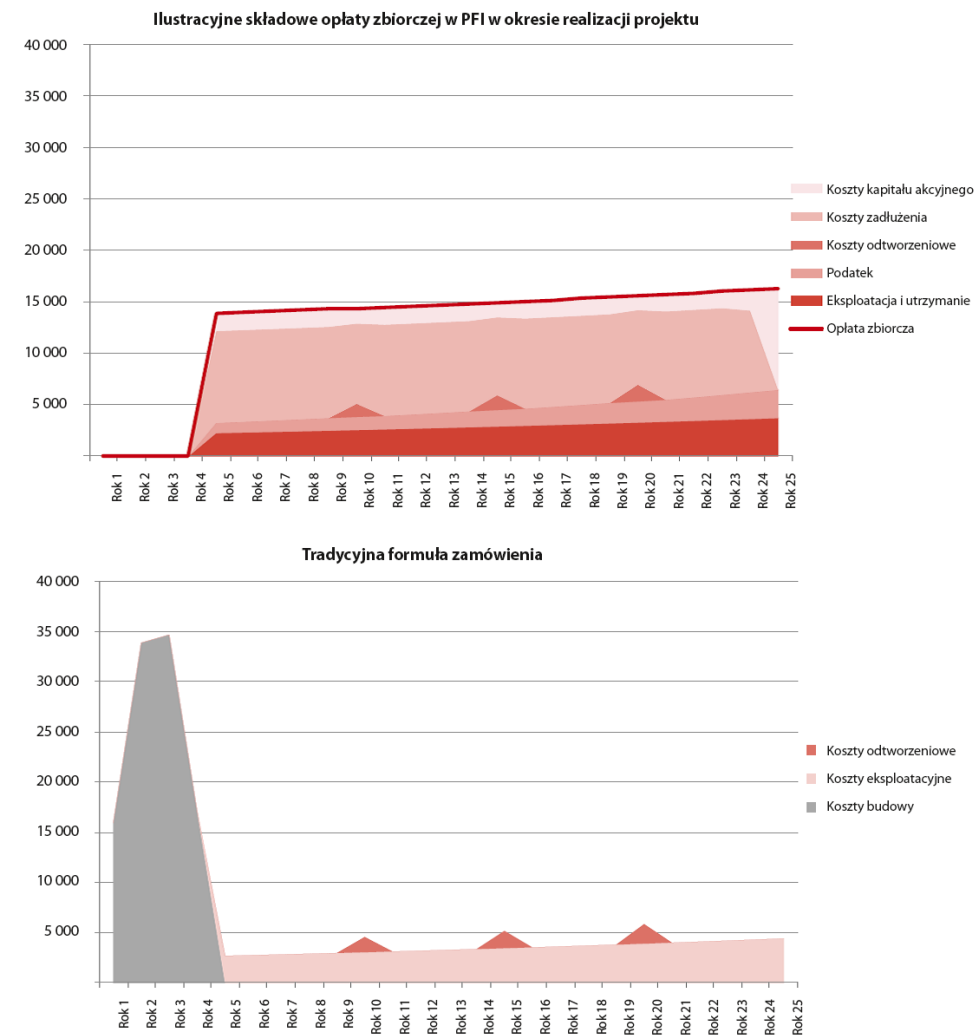
Tabela 1.A: Porównanie PFI i tradycyjnego zamówienia publicznego

Tradycyjne zamówienie publiczne	PFI
Zazwyczaj krótkoterminowe kontrakty na zaprojektowanie i budowę.	Długoterminowy kontrakt (ok. 20-30 lat) łączący zaprojektowanie, budowę, sfinansowanie i czasem utrzymanie obiektu,
Wymagania na ogół oparte są na specyfikacji nakładów na realizację kontraktu	Wymagania określone są w formie specyfikacji efektu końcowego, aby zmaksymalizować innowacje sektora prywatnego.
Zamawiający zwykle ponosi ryzyko opóźnień robót budowlanych i przekroczenia kosztów	Ryzyko opóźnień robót budowlanych i przekroczenia kosztów ponosi partner z sektora prywatnego, aby stworzyć motywację dla terminowej realizacji w ramach budżetu.
Podmiot zamawiający pokrywa koszty budowy, utrzymania i usług w miarę ich powstawania	Wszystkie koszty są zawarte w „zbiorczej” płatności o stałej wysokości wnoszonej przez okres realizacji kontraktu, przy czym regulowanie płatności rozpoczyna się nie wcześniej niż po ukończeniu budowy i rozpoczęciu świadczenia usług o uzgodnionym standardzie.

Tradycyjne zamówienie publiczne	PFI
Podmiot zamawiający ponosi nakłady kapitałowe na początku projektu poprzez budżet inwestycji.	Nakłady kapitałowe na budowę są finansowane poprzez dług zaciągnięty przez partnera z sektora prywatnego, po czym koszty finansowania są amortyzowane przez okres realizacji projektu.
Pożyczka jest finansowana poprzez emisję obligacji rządowych, zarządzanych w ramach całego długu rządowego.	Pożyczka jest finansowana przez sektor prywatny dla każdego projektu z osobna.
Płatności za utrzymanie i usługi nie są na ogół powiązane z uzyskiwanymi wynikami eksploatacji.	Obciążenia z tytułu zbiorczych płatności są powiązane z systemem kontroli wyników. Istnieje możliwość dokonywania potrąceń, jeśli usługi nie są realizowane zgodnie z wymogami kontraktu.
Nie ma długoterminowego kontraktowego zobowiązania do zapewnienia utrzymania obiektu. Podmiot publiczny może zmieniać wymagania i koszty utrzymania. Tylko niewielka część organów publicznych wprowadza planowe systemy dotyczące zarządzania utrzymaniem.	Sektor publiczny płaci za ciągłe utrzymanie oraz koszty odtworzeniowe w okresie realizacji projektu w ramach rocznej opłaty zbiorczej, stąd koszty są rozłożone równo na okres kontraktu. Oznacza to, że obiekt jest prawidłowo utrzymywany przez okres realizacji projektu, natomiast koszty utrzymania są w efekcie niezmiennie przez ten czas.

- 1.6 Jedną z kluczowych różnic między projektami ustrukturyzowanymi w formule tradycyjnej a projektami w formule PFI jest moment dokonywania płatności przez sektor publiczny na rzecz sektora prywatnego. W formule tradycyjnej sektor publiczny pokrywa nakłady kapitałowe projektu z góry, po czym mają miejsce regularne płatności za usługi utrzymania przez okres użytkowania obiektu.
- 1.7 W ramach PFI i PF2 sektor publiczny nie pokrywa nakładów kapitałowych projektu w okresie budowy. Kiedy projekt przechodzi do fazy eksploatacji i spełnia wymagane standardy, sektor publiczny reguluje opłatę zbiorczą, w skład której wchodzi płatności na utrzymanie obiektu, a także spłata zadłużenia wraz z odsetkami, użytego do sfinansowania nakładów kapitałowych. Tak więc, opłata zbiorcza przedstawia koszt związany z obiektem, obejmujący jego cały cykl życia, czyli okres ekonomicznego użytkowania. Wykres 1.C ilustruje profil płatności dla projektu realizowanego w formule tradycyjnej i w formule PFI oraz podział rocznej opłaty zbiorczej dla typowego projektu PFI, dotyczącego obiektu użyteczności publicznej, na składniki: kosztów zadłużenia, kosztu kapitału akcyjnego, kosztów odtworzeniowych w okresie trwania projektu, kosztów eksploatacji i utrzymania oraz podatku. W formule tradycyjnego zamówienia w skład kosztów wchodzi koszty budowy, eksploatacji oraz koszty odtworzeniowe w okresie trwania projektu.

Wykres 1.C: Profil płatności w projekcie realizowanym w formule tradycyjnej oraz w formule PFI



Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM

Księgowość w projektach PFI

- 1.8 Podejście księgowe do projektów PFI w Rachunkach narodowych Wielkiej Brytanii jest determinowane przez założenia Europejskiego Systemu Rachunków z 1995 r. (ESA95). Zasady ESA95 są stosowane przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a ich ustalaniem i wykonywaniem zajmuje się Eurostat.
- 1.9 Określając podejście bilansowe do projektu Podręcznik deficytu i zadłużenia rządu (Manual on Government Deficit and Debt, MGDD), który pomaga rządowi w stosowaniu założeń ESA95, bierze pod uwagę relatywną równowagę między występującym w projekcie ryzykiem budowy, popytu i dostępności. Ministerstwa odpowiadają za ustalenie klasyfikacji projektów na potrzeby zarówno sprawozdań finansowych ministerstw, jak i budżetów, które od roku 2011-12 są niezależnie weryfikowane w drodze dorocznego audytu ministerialnych sprawozdań finansowych. Kontrakty są też udostępniane na żądanie niezależnemu Narodowemu Urzędowi Statystycznemu (Office for National Statistics, ONS) celem sprawdzenia, czy zostały sklasyfikowane zgodnie z MGDD.
- 1.10 Jeżeli sektor publiczny ponosi ryzyko budowlane, wówczas na potrzeby rachunków narodowych uznaje się, że obiekt jest wykazywany w jego bilansie. Jeżeli ryzyko budowlane wraz z ryzykiem popytu lub ryzykiem dostępności ponoszone jest przez sektor prywatny, wówczas na potrzeby rachunków narodowych uważa się, że obiekt nie wchodzi do bilansu sektora publicznego.

Ramka 1.A: Podejście księgowe do projektów PFI w ministerstwach

Sprawozdania finansowe ministerstw są oparte na Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (International Financial Reporting Standards, IFRS), które determinują podejście do projektów w oparciu o ocenę, która strona posiada kontrolę nad majątkiem. Klasyfikacja leasingu jako finansowego (bilansowego) lub operacyjnego (pozabilansowego) opiera się na kryterium kontroli aktywów projektu. Około 90 procent projektów PFI klasyfikowanych jest zgodnie z IFRS jako bilansowe.

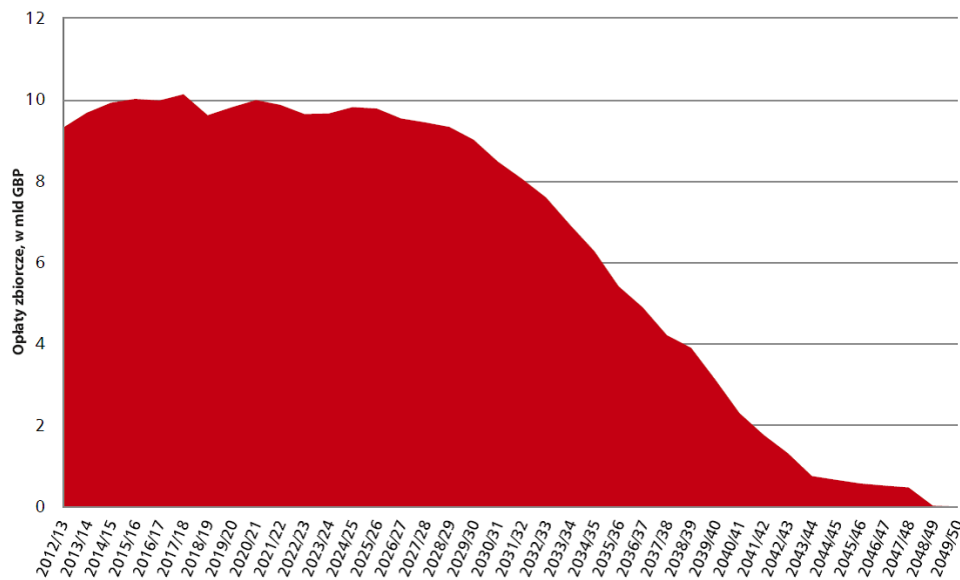
W niektórych przypadkach standardy rachunkowe ESA95 i IFRS nie są zgodne ze sobą w odniesieniu do sektora publicznego i tak właśnie jest w przypadku PFI.

Rząd opublikował pełne rachunki rządowe (WGA), które przedstawiają zobowiązania z tytułu PFI zgodnie z regułami IFRS. WGA pokazują, że wartość bieżąca przyszłych zobowiązań z tytułu PFI, łącznie z opłatami za usługi, wynosi 144,6 mld GBP (2010-11).

Budżetowanie projektów PFI

- 1.11 Ministerstwa mają odrębne budżety na wydatki bieżące i inwestycyjne. Budżet na wydatki bieżące (Resource Departmental Expenditure Limit, RDEL) obejmuje wydatki takie jak wynagrodzenia czy zamówienia publiczne. Budżet inwestycyjny (Capital Departmental Expenditure Limit, CDEL) obejmuje nakłady na nowe inwestycje. Ewidencja projektu w budżetach ministerialnych zależy od tego, czy projekt jest klasyfikowany według ESA95 jako bilansowy czy pozabilansowy.
- 1.12 Jeśli projekt rządu centralnego uważa się zgodnie z ESA95 za bilansowy, wówczas wartość kapitałowa projektu (czyli zadłużenie konieczne dla realizacji projektu) jest wykazywana jako CDEL w pierwszym roku eksploatacji, natomiast odsetki, usługi i amortyzacja są odnotowywane jako RDEL w każdym roku, w którym następuje wypłata opłaty zbiorczej.
- 1.13 Jeśli projekt rządu centralnego uważa się zgodnie z ESA95 za pozabilansowy, wówczas w pierwszym roku eksploatacji nie wywiera on wpływu na CDEL danego ministerstwa. Pełna opłata zbiorcza (łącznie z odsetkami, usługami i spłatą zadłużenia) obciąża jednak RDEL każdego roku. Około 85 procent dotychczasowych projektów PFI zostało uznanych za pozabilansowe w myśl ESA95.
- 1.14 Budżety ministerstw są ustalane w ramach procesu przeglądu wydatków (Spending Review). Rząd zawsze wyraźnie twierdził, że kluczowym kryterium dla podjęcia decyzji o tym, czy projekt PFI należy realizować, jest *value for money*, a nie podejście księgowe.
- 1.15 Aby zapewnić przejrzystość, Ministerstwo Skarbu publikuje regularnie szacunkową przyszłą wysokość wypłat opłat zbiorczych z tytułu wszystkich podpisanych projektów PFI. Wykres 1.D pokazuje uaktualniony profil wypłat opłat zbiorczych. Opłaty zbiorcze są przedstawione w wysokości nominalnej, czyli uwzględniając założenie co do wysokości przyszłej inflacji i nie zostały zdyskontowane.

Wykres 1.D: Szacunkowe przyszłe płatności opłat zbiorczych (w wartościach nominalnych, niezdyskontowanych) z podpisanych projektów PFI



Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM. Dane liczbowe oparte o deklaracje ministerstw i administracji zdecentralizowanych. Dane reprezentują szacowane płatności, które według oczekiwań sektora publicznego zostaną przezeń wniesione na rzecz sektora prywatnego za usługi świadczone w ramach PFI. Mechanizmy płatności kontraktów PFI zawierają postanowienie o potrąceniach związanych z nieosiągnięciem wymaganych parametrów – które obniżają płatność, jeśli usługa jest niedostępna lub niskiej jakości, aby zmotywować wykonawcę do utrzymania parametrów – i dlatego mogą być niższe od tych danych.

Ocena programu PFI

- 1.16 Od momentu wdrożenia formuły PFI była ona stosowana w szerokim spektrum projektów. Z czasem okazało się, że istotne aspekty PFI wymagają reformy. Były też przypadki, gdzie PFI zastosowano niewłaściwie i te projekty nie przyniosły podatnikom *value for money*. Niektóre cechy PFI sprawdziły się jednak w przeszłości, motywując sektor prywatny do efektywnego zarządzania ryzykiem i utrzymywania majątku przez okres jego użytkowania.
- 1.17 Zgodnie z polityką rządu formuła PFI była stosowana tylko wówczas, gdy było to podejście właściwe i gdy przewidywano, że przyniesie ona *value for money*. Koszt finansowania projektu w formule tradycyjnego zamówienia publicznego pozostanie nieuchronnie niższy niż koszt finansowania ze środków prywatnych, ponieważ rząd może zaciągać pożyczki po stopach niższych niż podmioty sektora prywatnego. Ekonomicznym uzasadnieniem dla projektów finansowanych ze środków prywatnych jest zatem uzyskanie wyższej *value for money* niż w tradycyjnym zamówieniu publicznym poprzez oszczędności kosztowe w fazie budowy i eksploatacji projektu, albo poprzez dostarczenie projektu o najwyższym poziomie jakości.
- 1.18 Doświadczenie wyniesione z dotychczasowych projektów wykazało, że istotne aspekty PFI były niezadowolające z następujących powodów:
- sektor prywatny osiągał w projektach nieuzasadnione zyski poprzez refinansowanie zadłużenia i sprzedaż inwestycji kapitałowych stronom trzecim. Doprowadziło to do postawienia pytania, czy projekty te przynoszą *value for money*,
 - brak było przejrzystości w odniesieniu do wyników finansowych projektów i stóp zwrotu wypracowywanych przez inwestorów. Uznano też, że niedostatecznie przejrzyste są przyszłe zobowiązania podatników, wynikające z projektów PFI,
 - relacje między sektorem publicznym i prywatnym nie układały się dobrze, co utrudniało efektywne zarządzanie kontraktami,
 - proces przygotowania i strukturyzacji projektów PFI był często długi i kosztowny zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Przeprowadzenie postępowania przetargowego i osiągnięcie zamknię-

cia transakcji trwało średnio nieco poniżej trzech lat. Fakt ten wpływał niekorzystnie na *value for money* uzyskiwaną przez podatników,

- elastyczność w fazie eksploatacji projektów była niewystarczająca, co powodowało, że możliwość wprowadzania zmian w odpowiedzi na zmieniający się popyt na usługi sektora publicznego była nieodpowiednia. Narodowy Urząd Audytu (National Audit Office, NAO) stwierdził w 2008 roku, że zmiany projektów PFI w eksploatacji były często mało efektywne pod względem *value for money*³ (patrz: Ramka 1.B),
- przenoszono na sektor prywatny niewłaściwe obszary ryzyka, co powodowało obciążanie sektora publicznego wyższą premią za ryzyko, stosowanie nieefektywnej struktury kapitałowej i/lub utrzymywanie rezerw kapitałowych.

Ramka 1.B: Wprowadzenie zmian do projektu budynków sądów Avon i Somerset

W raporcie z 2008 r. na temat wprowadzania zmian do projektów PFI w fazie eksploatacji NAO podkreślił, że w projekcie budynków sądowych Avon i Somerset spółka projektowa naliczyła dodatkowo 15 procent za wniosek o wprowadzenie istotnej zmiany. Kiedy podmiot zamawiający zakwestionował naliczenie żądając, by spółka projektowa wskazała, w którym miejscu kontrakt dopuszcza możliwość naliczenia opłaty za istotną zmianę, spółka odpowiedziała argumentem, że kontrakt nie zastrzegał, że naliczenie takie nie jest możliwe.

1.19 Jest także oczywiste, że zbyt często formuła PFI była stosowana w projektach, dla których nie była odpowiednia, i dlatego nie przyniosła *value for money*. PFI okazała się nieodpowiednia tam, gdzie:

- koszty transakcyjne przy realizacji w formule PFI są nieproporcjonalne do wartości projektu,
- szybkie zmiany technologiczne utrudniają określenie wymogów w dłuższym horyzoncie czasowym,
- charakter świadczonych usług nie pozwala sektorowi publicznemu na jasne zdefiniowanie potrzeb w długim horyzoncie czasowym,
- niewystarczającą uwagę zwrócono na prognozowanie popytu na dany obiekt w długim horyzoncie czasowym. Z uwagi na długoterminowość zobowiązań kontraktowych w formule PFI, zakończenie projektu PFI jest bardziej kosztowne dla sektora publicznego niż w formule tradycyjnego zamówienia, jeśli w przyszłości nie będzie nań zapotrzebowania,
- realizację przeprowadzono w tej formule, by uzyskać korzyści budżetowe zapewniane przez system dotacji, ustanowiony dla PFI przez poprzedni rząd, a nie z uwagi na autentyczną ocenę optymalnego modelu realizacji.

1.20 Doświadczenie potwierdziło jednak, że elementy PFI mogą być użyteczne przy realizacji dużych i złożonych projektów kapitałowych o znacznym zapotrzebowaniu na długofalowe utrzymanie. Tu sektor prywatny może zaoferować umiejętności zarządzania projektem, innowacyjność i doświadczenie w zakresie zarządzania ryzykiem, które mogą przynieść korzyści. Do cech PFI, które przy właściwym wdrożeniu mogą przelożyć się na powodzenie projektu, należą następujące aspekty:

- PFI zapewnia wysoką jakość wznoszonych obiektów,
- obiekty są utrzymywane w wysokim standardzie przez cały okres ich użytkowania ze względu na długoterminowy charakter zobowiązań podjętych w kontraktach PFI. Sektor publiczny odnosi bezpośrednie korzyści z faktu, że sektor prywatny uwzględnia koszty w całym okresie obowiązywania kontraktu, a nie tylko w fazie projektowania i budowy,
- obiekty są realizowane w terminie i w granicach budżetu (patrz: Ramka 1.C),
- sektor prywatny jest motywowany do efektywnego zarządzania ryzykiem. W 2009 r. NAO stwierdził, że przy dobrym kontrakcie wykorzystanie prywatnych środków finansowych może przynieść realne przeniesienie ryzyka⁴. Przenoszenie ryzyka okazało się skuteczne, ponieważ sektor publiczny był chroniony, gdy projekty kończyły się niepowodzeniem (patrz: Ramka 1.D),
- struktura strumienia płatności z sektora publicznego do prywatnego w formule PFI pozwala na dokonywanie potrąceń, jeśli projekt nie spełnia wymogów kontraktowych. Oznacza to, że sektor publiczny może mieć pewność, że płaci wyłącznie za usługi otrzymane,
- specyfikacje efektu końcowego pozwalają oferentom tworzyć innowacyjne rozwiązania, które generują *value for money* dla sektora publicznego.

³ National Audit Office, Making changes in operational PFI projects, styczeń 2008 r.

⁴ National Audit Office, Private Finance Projects, listopad 2009 r.

Ramka 1.C: Realizacja na czas i za ustaloną cenę

Raport NAO z 2009 r. pt. Projekty Private Finance podkreśla, że kontrakty PFI mają stałą cenę, a także że spółka projektowa ponosi wysokie koszty finansowe, jeśli nie zrealizuje projektu w terminie, co może stanowić bodziec motywujący do terminowej realizacji projektów. Odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną przez NAO na temat projektów z lat 2003 do 2008 wykazały, że 69 procent projektów zostało zrealizowanych zgodnie z ustalonym w kontrakcie terminarzem, a 65 procent za określoną w kontrakcie cenę.

Ramka 1.D: Jarvis

W raporcie z 2012 r. pt. Inwestycje kapitałowe w projekty finansowane prywatnie NAO omawia głównie szereg projektów, w których wystąpiły straty kapitałowe. W 2004 r. koszty budowy w kilku projektach realizowanych przez spółki z grupy Jarvis przekroczyły poziom oczekiwany w procedurze przetargowej. Jarvis plc i inni inwestorzy w projekty PFI ponieśli koszty wypełnienia luki finansowej w wysokości 120 mln GBP, jaka powstała w projektach dotyczących między innymi szpitala Whittington, obiektów straży pożarnej w Tyne i Wear, uniwersytetu Lancaster i szkół Wirral.

- 1.21 Ostatnie wydarzenia gospodarcze zrodziły również potrzebę zareagowania na coraz trudniejsze warunki pozyskiwania prywatnych środków finansowych na projekty. Kryzys długu publicznego w strefie Euro, powiązany z dekonjunkcją gospodarki światowej i nowymi wymaganiami regulacyjnymi banków, wywarły poważny wpływ na rynki długu. Koszty długoterminowego finansowania dłużnego dla projektów infrastrukturalnych wzrosły, a dostępność długoterminowych kredytów bankowych istotnie spadła. W niektórych przypadkach banki tradycyjnie oferujące produkty project finance wycofały się zupełnie z rynku. Fakt ten zagraża uzyskiwaniu *value for money* z projektów.

Środki interwencyjne już podjęte przez rząd

- 1.22 Rząd przedsięwziął już szereg kroków, aby rozwiązać od dawna zgłaszane problemy związane z projektami PFI i wyjść naprzeciw zmianom w otoczeniu gospodarczym. Kroki podjęte dla usunięcia kontrowersji związanych z PFI obejmują zniesienie dotacji dla PFI, wprowadzenie nowych zintegrowanych procedur w zakresie nadzorowania i zatwierdzania projektów, opublikowanie WGA oraz przyjęcie planu uzyskania oszczędności z projektów PFI w fazie eksploatacji w wysokości 1,5 mld GBP. W odpowiedzi na zmiany warunków gospodarczych podjęto takie inicjatywy jak współkredytowanie dla wspierania projektów PFI, zwiększone wkłady kapitałowe wnoszone stopniowo w okresie budowy celem poprawy przystępności kosztowej, a także program UK Guarantees.

Pełne rachunki rządowe

- 1.23 Aby wyjść naprzeciw obawom dotyczącym przejrzystości zobowiązań z kontraktów PFI, w lipcu 2011 r. rząd po raz pierwszy opublikował, w ramach WGA, szacunek zobowiązań PFI. Stanowiło to fundamentalny krok ku zapewnieniu pełnej przejrzystości poziomemu zobowiązań wynikających z projektów PFI. Zobowiązania reprezentują wszystkie trzy elementy rocznej opłaty zbiorczej w projekcie PFI. Zawierają one element usług świadczonych w fazie eksploatacji projektu, obejmujący zwykle koszty sprzątnięcia, cateringu, utrzymania i ochrony, ponadto spłatę kapitału zadłużenia zaciągniętego na wzniesiony obiekt oraz odsetki od kapitału.
- 1.24 WGA to pełne rachunki oparte na bazie memoriałowe, obejmujące cały sektor publiczny, badane przez NAO. WGA konsolidują rachunki około 1500 podmiotów, od rządu centralnego i administracji zdecentralizowanej, do służby zdrowia, samorządów lokalnych i przedsiębiorstw publicznych. WGA wykazują zobowiązania PPP zgodnie z IFRS i zawierają tabelaryczne zestawienie podsumowujące długoterminowe zobowiązania kontraktowe wszystkich podmiotów, wynikające z projektów PFI i innych podobnych przedsięwzięć. WGA są publikowane corocznie.

Program oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji

- 1.25 Aby poprawić efektywność kosztową, *value for money* oraz przejrzystość projektów PFI w fazie eksploatacji, w lipcu 2011 r. rząd ogłosił plan uzyskania 1,5 mld GBP oszczędności z projektów realizowanych w Anglii. Zobowiązanie to podjęto po zakończonych pozytywnymi wynikami pilotażowych przeglądach projektu szpitala Queen's Hospital Romford i trzech projektów Ministerstwa Obrony.
- 1.26 Do dziś z kontraktów PFI będących w fazie eksploatacji w Anglii uzyskano usprawnienia i oszczędności na ponad 1,5 mld GBP, a kolejna kwota niemal 1 mld GBP jest obecnie przedmiotem rozmów.
- 1.27 Oszczędności uzyskano poprzez sprawniejsze i bardziej elastyczne wykorzystanie obiektów, weryfikację zakresu usług, przegląd kosztów finansowania i zarządzania oraz wykorzystanie okazji uzyskania oszczędności w drodze inwestycji. Wszystkie uzyskane oszczędności zatrzymuje podmiot zamawiający.
- 1.28 Dalsze szczegółowe informacje na temat Programu oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji podajemy w Rozdziale 7, *Efektywność i value for money*.

Zniesienie dotacji dla PFI

- 1.29 Jesienią 2010 r. rząd zniósł dotacje dla PFI, aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich form zamówień publicznych i usunąć bodziec budżetowy, jaki stwarzany był przez system dotacji. Od momentu zniesienia dotacji do PFI ministerstwa pragnące wspierać projekty PFI muszą priorytetyzować finansowanie w ramach budżetów. Zmiana ta oznacza, że ministerstwa muszą rozważyć ekonomiczną zasadność projektu PFI i porównać wydatek poniesiony na jego ewentualne wsparcie z innymi potencjalnymi obciążeniami budżetowymi według jednolitych kryteriów. Zniesienie dotacji do PFI pomogło zyskać pewność, że zamawiające podmioty będą wybierać sposób realizacji, który zapewni najwyższą *value for money*. Opis dotacji do PFI zamieszczamy w Ramce 1.E.

Ramka 1.E: Czym były dotacje dla PFI?

W systemie dotacji dla PFI, ministerstwa pragnące wesprzeć samorządowy program projektów PFI otrzymywały warunkowy przydział środków na dotacje dla PFI podczas przeglądu wydatków budżetowych. Dotacje dla PFI reprezentowały hipotetyczną kwotę kapitału, a przeznaczone były na wspieranie nakładów kapitałowych projektu.

Ministerstwa przyznawały te środki poszczególnym projektom pod warunkiem ich zatwierdzenia przez Grupę ds. Przeglądu Projektów (Projects Review Group). Następnie, środki te były wypłacane samorządowi lokalnemu w postaci serii grantów, zwykle obliczanych na bazie równej kwoty rocznej (annuitetu). Granty były wypłacane w formie subwencji rządowych (Revenue Support Grant) wchodzących w ogólną pulę środków przeznaczanych dla samorządów w ramach budżetu na wydatki bieżące ministerstwa (RDEL).

Tak wyodrębnione środki celowe stwarzały ministerstwu możliwości dokonywania dodatkowych wydatków na wspieranie realizacji projektów PFI za pośrednictwem samorządów. Rząd zniósł dotacje dla PFI w ramach przeglądu wydatków budżetowych za 2010 r., aby usunąć ten fiskalny bodziec skłaniający do wyboru formuły PFI.

Nadzorowanie i zatwierdzanie dużych projektów

- 1.30 Aby mieć pewność, że realizacja projektów w formule PFI będzie podejmowana tylko wówczas, gdy będzie to postać najodpowiedniejsza, a także aby w szerszym zakresie wzmocnić rozwiązania dotyczące nadzoru i kontroli wydatków, w kwietniu 2011 r. rząd wprowadził nowe zintegrowane procedury w zakresie nadzorowania i zatwierdzania projektów.
- 1.31 Zrewidowana procedura zapewnia pełną integrację nadzoru ze strony Urzędu ds. Dużych Projektów (Major Projects Authority, MPA) ze wzmocnionymi procesami zatwierdzania projektów przez Ministerstwo Skarbu. W przypadku dużych projektów zatwierdzenie przez Ministerstwo Skarbu JKM jest wymagane na trzech etapach analizy ekonomicznej zasadności projektu: ogólnego uzasadnienia strategicznego (Strategic Outline Case, SOC), ogólnego uzasadnienia ekonomicznego (Outline Business Case, OBC) oraz pełnego uzasadnienia ekonomicznego (Full Business Case, FBC).

- 1.32 Infrastructure UK, jednostka umiejscowiona w strukturze Ministerstwa Skarbu, wspiera procesy zatwierdzania przez Ministerstwo i MPA, szczególnie w zakresie projektów w sektorach infrastruktury i PPP.

Tymczasowy program kredytowania projektów PPP, wkłady kapitałowe i UK Guarantees

- 1.33 Rząd odpowiedział już proaktywnie na zmiany w otoczeniu ekonomicznym podejmując szereg kroków mających zapewnić, by realizacja projektów nie opóźniła się wskutek niemożności pozyskania finansowania po przystępnej cenie.
- 1.34 W lipcu 2012 r. rząd ogłosił nowy, tymczasowy program kredytowania projektów PPP, aby złagodzić ograniczenia podaży na rynku finansowym.
- 1.35 Rząd zwiększył wkłady kapitałowe w projekty PFI, jednocześnie rozkładając ich wnoszenie w ciągu okresu budowy, aby poprawić warunki finansowania projektów i złagodzić ograniczenia podaży na rynku dłużnym. Tę formę wsparcia zatwierdzono już w kilku projektach w fazie postępowania ofertowego.
- 1.36 W lipcu 2012 r. rząd ogłosił też ustanowienie programu UK Guarantees w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie gospodarcze i po to, by zdecydowanie przyspieszyć realizację najważniejszych krajowych projektów infrastrukturalnych. Ustalono możliwość udzielenia gwarancji na kwotę do 40 mld GBP, aby umożliwić priorytetowym projektom infrastrukturalnym w fazie przygotowania pozyskanie niezbędnego finansowania mimo trudnych warunków na rynku kredytowym. Projekty kwalifikujące się do programu UK Guarantees mogą wywodzić się z szeregu różnych sektorów, w tym transportu, mediów, energii i komunikacji. Dotychczas, w ramach programu wpłynęło 75 zapytań od sponsorów projektów, z czego 14 projektów o wartości kapitałowej około 10 mld GBP zostało wstępnie zatwierdzonych jako kwalifikujące się do przeanalizowania pod kątem udzielenia gwarancji.
- 1.37 Wiele z tych instrumentów ma ograniczony czas obowiązywania, natomiast przegląd PFI ma odpowiedzieć na pytanie, jak reagować na obecnie panujące warunki finansowania, które prawdopodobnie pozostaną trudne przez dłuższy czas, w celu stworzenia trwałego modelu finansowania w średnim horyzoncie czasowym.

Konsultacje w sprawie reformy PFI

- 1.38 Jakkolwiek rząd wprowadził już szereg reform w zakresie PFI, uznano, że fundamentalne przewartościowanie modelu jest ciągle konieczne. Celem rządu jest stworzenie nowego podejścia do czerpania z umiejętności, innowacyjności i doświadczenia firm biznesowych w sposób, który zapewni uzyskanie wyższej wartości z inwestycji rządowych w infrastrukturę i usługi publiczne. Rząd określił swe cele jako stworzenie nowego podejścia do rozwoju infrastruktury publicznej, które:
- będzie mniej kosztowne, a jednocześnie wykorzysta innowacyjność sektora prywatnego do świadczenia usług w sposób bardziej efektywny kosztowo,
 - umożliwi dostęp do szerszego wachlarza źródeł finansowania, w tym między innymi zachęci inwestorów instytucjonalnych do przyjęcia szerszej roli,
 - określi lepszy sposób równoważenia ryzyka i wynagrodzeniem za nie dla sektora prywatnego,
 - da większą elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniającego się w czasie popytu na usługi sektora publicznego,
 - utrzyma bodźce motywujące sektor prywatny do realizacji projektów kapitałowych w terminie i w granicach budżetu, a także do przyjmowania na siebie ryzyka osiągnięcia założonych wyników na etapie świadczenia usług,
 - zapewni szybszy i tańszy proces przygotowania oraz strukturyzacji projektu,
 - zapewni większą przejrzystość finansową na wszystkich poziomach projektu, aby sektor publiczny miał pewność, że otrzymuje to, za co płaci, zaś podatnik miał pewność, że transakcja jest dlań zadowalająca zarówno obecnie, jak i w dłuższym horyzoncie czasowym.
- 1.39 Aby osiągnąć te cele i dać wszystkim zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia propozycji, jak najlepiej zreformować model PFI, w grudniu 2011 r. rząd ogłosił zaproszenie do udziału w konsultacjach. Wszystkie strony zainteresowane realizacją i finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych w przy-

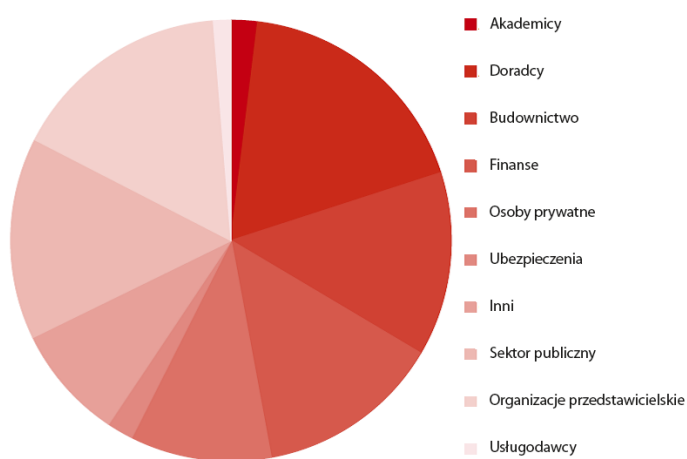
szłości zostały zaproszone do wyrażenia opinii o tym, jakie reformy należy wprowadzić z myślą o przyszłych projektach.

1.40 W związku z zaproszeniem do udziału w konsultacjach otrzymano 136 odpowiedzi od szeregu różnych organizacji, w tym doradców, inwestorów, wykonawców, usługodawców, akademików i sektora publicznego. Wpłynęły też 3 odpowiedzi od parlamentarzystów. Ponadto, 16 odpowiedzi wpłynęło od osób prywatnych. Odpowiedzi otrzymane w trakcie konsultacji zostały opublikowane wraz z niniejszym dokumentem, zaś ich streszczenie podaje Aneks A. Aneks B zawiera pełną listę organizacji, które udzieliły odpowiedzi.

1.41 W procesie konsultacji wyrażono cały wachlarz opinii o tym, jak najlepiej można zreformować model PFI. Niemniej, poglądy na kwestie, które należy rozwiązać w nowym modelu, były relatywnie zbieżne. Uznano, że istnieje potrzeba:

- uzyskiwania wyższej *value for money* z finansowania projektów,

Wykres 1.E: Struktura respondentów w konsultacjach w sprawie reformy PFI



Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM

- zapewnienia, aby model mógł mieć szerszy dostęp do źródeł finansowania kapitałem akcyjnym, aby zwiększyć konkurencyjność i obniżyć stopę zwrotu z kapitału,
- wprowadzenia alternatywnych podejść do finansowania dłużnego, aby przełamać ograniczenia popytowe na rynku,
- większej przejrzystości w zakresie zobowiązań wynikających z projektów PFI oraz stóp zwrotu, osiągniętych przez inwestorów,
- zwiększenia tempa i obniżenia kosztów procesu przygotowywania i strukturyzacji projektów,
- zapewnienie większej elastyczności świadczenia usług z uwagi na długoterminowy charakter kontraktów,
- zwiększenia przejrzystości w zakresie tworzenia i zarządzania funduszem rezerw na koszty odtworzeniowe, tworzonym przez okres obowiązywania kontraktu,
- lepszej alokacji ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym, aby zapewnić powierzenie poszczególnych rodzajów ryzyka stronie mającej największą zdolność zarządzania nimi.

PF2

- 1.42 Formuła PF2 została stworzona, by rozwiązać problemy projektów PFI, realizowanych w przeszłości i zareagować na ostatnie zmiany otoczenia gospodarczego, przy jednoczesnym zachowaniu korzyści, jakie dają inwestycje sektora prywatnego. W nowym podejściu sektor prywatny zachowa odpowiedzialność za zaprojektowanie, zbudowanie, sfinansowanie i utrzymywanie infrastruktury przez określony okres, zwykle 20-30 lat.
- 1.43 W świetle konsultacji rząd zdecydował, że potrzebna jest dalsza, poważna reforma PFI, jeżeli korzystanie z finansów prywatnych ma przynosić *value for money* w przyszłych projektach. Pozostała część niniejszego dokumentu nakreśla nowe podejście do angażowania środków prywatnych w rozwój infrastruktury i usług publicznych – podejście PF2.

2

Finansowanie kapitałem akcyjnym

Aby w istotnym stopniu wzmocnić partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym, w przyszłych projektach rząd będzie dążyć do przyjmowania roli inwestora mniejszościowego. Podejście polegające na dokonywaniu współinwestycji przez sektor publiczny będzie oznaczać w szczególności, że:

- cele będą bardziej zbieżne, co sprawi, że zarówno sektor prywatny, jak i publiczny będą przyjmować postawę współpracy dla poprawy parametrów wyników końcowych projektu i zarządzania ryzykiem,
- stworzone zostaną warunki dla bardziej autentycznego partnerstwa, co pozwoli na lepsze rozumienie wzajemnych punktów widzenia przez sektor publiczny i prywatny,
- poprawi się przejrzystość projektu, również w zakresie wyników finansowych spółki projektowej, ponieważ sektor publiczny będzie mieć dostęp do szerszych informacji poprzez uczestnictwo w radzie dyrektorów spółki,
- polepszy się *value for money*, ponieważ sektor publiczny będzie mieć udział w długofalowych zyskach z inwestycji, co obniży ponoszone przez ten sektor całkowite koszty projektu.

Aby zapewnić możliwość skutecznego pełnienia roli inwestora kapitałowego przez sektor publiczny, a także minimalizować potencjalne źródło konfliktów interesów wynikające z pełnienia przez sektor publiczny zarówno roli inwestora, jak i zamawiającego, inwestycja kapitałowa:

- będzie zarządzana przez komercyjnie zorientowaną, centralną jednostkę w Ministerstwie Skarbu, niezależną od podmiotu zamawiającego,
- będzie zarządzana przez osoby o odpowiednich kompetencjach zawodowych dla prowadzenia nadzoru nad inwestycją i podejmowania decyzji komercyjnych,
- będzie dokonywana na tych samych warunkach, jak inwestycja sektora prywatnego.

Ponadto, po wyborze preferowanego oferenta rząd wprowadzi konkurs na finansowanie kapitałem akcyjnym w odniesieniu do części kapitału akcyjnego, zapewnianej przez sektor prywatny, by poszerzyć źródła pozyskiwania środków kapitałowych, a szczególnie by zachęcić inwestorów długoterminowych do dokonywania inwestycji w projekty na wcześniejszym etapie.

Finansowanie kapitałem akcyjnym



2.1 Jako udziałowcy, inwestorzy wnoszący kapitał akcyjny do projektu są właścicielami spółki projektowej, odpowiedzialnej za realizację zobowiązań wynikających z kontraktu i za ponoszenie ryzyka związanego z zaprojektowaniem, zbudowaniem, sfinansowaniem i zarządzaniem infrastrukturą i usługami publicznymi. Inwestorzy kapitałowi uzyskują zwrot ze swojej inwestycji przez cały okres realizacji projektu, a więc są umotywowani do uzyskiwania wymaganych wyników i wypracowywania oszczędności, aby zmaksymalizować zyski. Inwestorzy kapitałowi przyjmują na siebie największe ryzyko, ponieważ uzyskują zwrot dopiero po uregulowaniu kosztów eksploatacyjnych i zobowiązań kredytowych. Finansowanie dłużne, mające pierwszeństwo w kolejności regulowania zobowiązań w stosunku do kapitału akcyjnego, jest obsługiwane w drodze płatności ustalonych rat odsetkowych i kapitałowych. Stąd też, inwestorzy kapitałowi, podejmujący wyższe ryzyko, korzystają jednocześnie z każdej poprawy wyników finansowych projektu, ponieważ wszelkie zyski pozostałe po spłacie zobowiązań dłużnych mogą być przeznaczane na wypłatę dla inwestorów kapitałowych.

2.2 Istnieją różne rodzaje inwestorów kapitałowych, mogą też oni przyjmować różne role w projekcie (Ramka 2.A).

Ramka 2.A: Inwestorzy kapitałowi

Według stadiów realizacji inwestycji:

- Inwestorzy pierwotni – pełnią przewodnią rolę w przygotowaniu projektu, często mają udziały w podmiotach podwykonawczych. Mogą oni zachować swą inwestycję przez cały okres realizacji projektu, albo sprzedać swój udział kapitałowy po ukończeniu fazy budowy projektu, aby zaangażować inwestowany kapitał w nowe projekty.
- Inwestorzy wtórni – nabywają udział kapitałowy w istniejącym projekcie, zwykle po zakończeniu fazy budowy obiektu.

Według typów inwestorów:

- Sponsorzy branżowi – zwykle inwestorzy pierwotni, często świadczą usługi zarządzania na rzecz spółki projektowej, zapewniają też niektóre lub wszystkie usługi budowlane i/lub usługi zarządzania obiektem oraz usługi utrzymania.
- Inwestorzy finansowi – zwykle nie partycypują w umowach podwykonawczych. Głównym powodem ich inwestycji jest maksymalizacja zysków dla własnych udziałowców lub inwestorów w fundusze³ w średnio lub długoterminowej perspektywie. Mogą odgrywać pewną rolę w początkowej strukturyzacji projektu i jego bieżącej działalności operacyjnej, mogą też być inwestorami bardziej pasywnymi. Mogą też decydować się na inwestowanie w projekty od samego początku, albo nabywać udziały kapitałowe na rynku wtórnym, zależnie od ich docelowych wymagań w zakresie poziomu stopy zwrotu.
- Inwestorzy instytucjonalni (kapitałowi) – na przykład fundusze emerytalne. Inwestorzy ci nie są zainteresowani głównie maksymalizacją zysków. Zazwyczaj inwestują długoterminowo, by osiągnąć długoterminowe, stabilne stopy zwrotu, które będą odpowiadać terminami ich wymagalnym zobowiązaniom, np. płatnościom na rzecz emerytów. Inwestorzy tego rodzaju zazwyczaj inwestowali w projekty w fazie eksploatacyjnej, aby nie być narażonym na ryzyko przetargowe i budowlane.



Kapitał akcyjny sektora publicznego

- 2.3 Aby w istotnym stopniu wzmocnić partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym, rząd będzie dążył do występowania w roli mniejszościowego współinwestora kapitałowego w przyszłych projektach. Zapewni to nowe podejście nacechowane współpracą, co poprawi *value for money* dla podatnika, doprowadzi do większej zbieżności interesów i lepszego zrozumienia między sektorem publicznym i prywatnym. Poprzez inwestycje kapitałowe sektora publicznego oba sektory, czyli publiczny i prywatny, mogą wspólnie wykorzystać potencjał zarządczy, wynikający z partnerstwa dla uzyskiwania korzyści ze zwiększonej efektywności i osiągnięcia właściwych efektów eksploatacyjnych.

Lepiej funkcjonujące partnerstwo i podejście nacechowane bliższą współpracą

Większa przejrzystość projektu

- 2.4 Współinwestowanie przez sektor publiczny zapewnia większą przejrzystość projektu i dyscyplinę przy jego przygotowaniu i realizacji. Poprzez udział w radzie dyrektorów spółki projektowej, sektor publiczny będzie mieć możliwość uczestniczenia w zarządzaniu projektem wraz z innymi dyrektorami spółki, powołanymi przez udziałowców kapitałowych. Oczekuje się, że przyniesie to w efekcie lepiej funkcjonujące partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym, jako że sektor publiczny będzie mieć lepszy wgląd w informacje o projekcie, będzie też zaangażowany w podejmowanie strategicznych decyzji.
- 2.5 Podejście to pomoże też rozwiązać wątpliwości dotyczące braku przejrzystości informacji finansowych, związanych z wynikami projektu, ponieważ sektor publiczny będzie otrzymywał te informacje na potrzeby podejmowania koniecznych decyzji dzięki pełnieniu roli dyrektora w radzie spółki projektowej.

⁵ Fundusze emerytalne i inni inwestorzy instytucjonalni często inwestują w fundusze zarządzane zewnątrz, by mieć dostęp do zysków generowanych z inwestycji w obiekty infrastrukturalne, jeśli same nie są w stanie inwestować bezpośrednio z uwagi na brak zasobów lub specjalistycznej wiedzy.

- 2.6 Ponadto, podmiotowi zamawiającemu lub innemu właściwemu przedstawicielowi lokalnemu, na przykład szkole, jeśli nie jest ona jednocześnie podmiotem zamawiającym, nadany będzie status obserwatora na posiedzeniach rady dyrektorów spółki projektowej. Intencją tego kroku jest wspieranie lepszej współpracy, dzielenie się informacjami i punktami widzenia oraz podniesienie przejrzystości. Obserwator będzie wspierał radę spółki projektowej w zrozumieniu lokalnych zagadnień i problemów, co pomoże w skutecznym zarządzaniu projektem poprzez lepsze partnerstwo. Uregulowania wewnętrzne spółki specjalnego przeznaczenia, powołanej dla wdrożenia projektu, zostaną określone w standardowej Umowie udziałowców, której wersja robocza zostanie wkrótce opublikowana do konsultacji. Dalsze szczegóły podajemy w Rozdziale 5 publikacji „Standaryzacja kontraktów PF2”.

Ramka 2.B: Umowa udziałowców

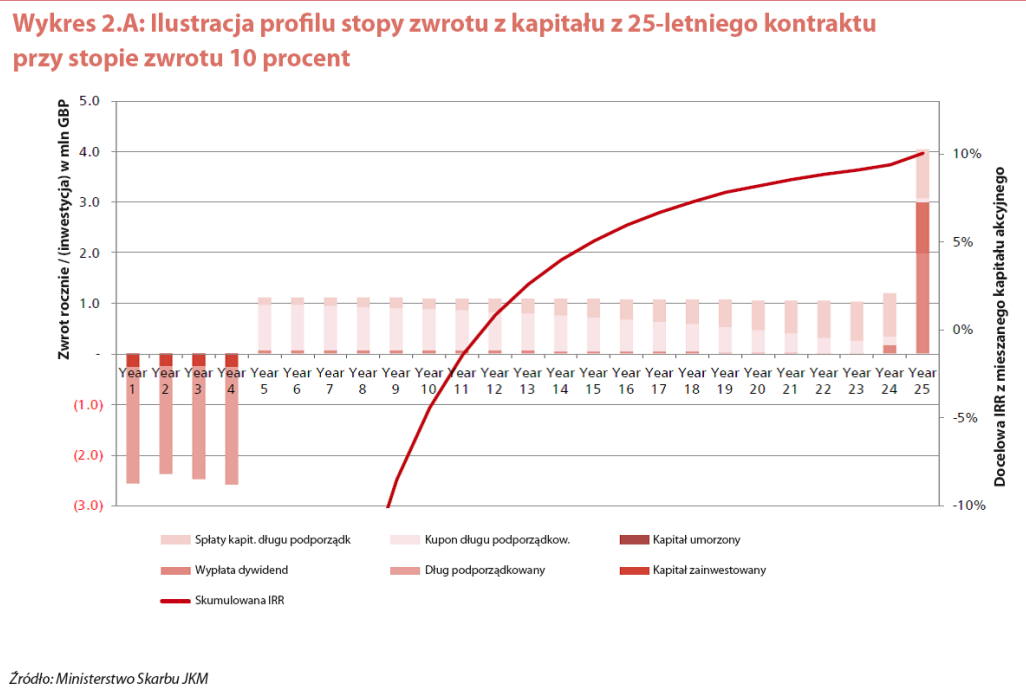
Umowa udziałowców określa wewnętrzne rozwiązania zarządcze spółki powołanej do realizacji projektu. Oczekuje się, że w każdym projekcie, w którym sektor publiczny będzie uczestniczył jako inwestor kapitałowy, Umowa udziałowców będzie standardowa, oparta na wersji roboczej, która wkrótce zostanie opublikowana do konsultacji. Pokrótce, proponowana Umowa udziałowców określi:

- strony będące udziałowcami w spółce projektowej, utworzonej dla realizacji projektu PF2,
- sposób określania podziału zysków z udziałów kapitałowych,
- prawo inwestora kapitałowego z sektora publicznego do powołania obserwatora ze szczebla lokalnego w radzie dyrektorów.

- 2.7 Informacje o projekcie i dane finansowe, w tym o udziałach kapitałowych i stopie zwrotu dla inwestorów w poszczególnych projektach, będą przekazywane do wiadomości publicznej w postaci raportu rocznego, publikowanego przez Ministerstwo Skarbu.

Wyższa *value for money*

- 2.8 Kluczowym celem przeglądu PFI było stworzenie nowego podejścia do partnerstwa publiczno-prywatnego, które będzie możliwe do utrzymania przez dłuższy okres czasu. Zważywszy na spadek dostępności długoterminowych kredytów bankowych, przyszłe projekty będą prawdopodobnie musiały być ustrukturyzowane w taki sposób, aby mieć łatwiejszy dostęp do rynków kapitałowych lub innych źródeł długoterminowego finansowania dłużnego. Wyższy udział kapitału (czyli niższa dźwignia finansowa) w strukturze kapitałowej podnosi jakość kredytową długu projektu na potrzeby ratingu kredytowego, a to sprawi, że dług ten będzie bardziej atrakcyjny dla szerszego i bardziej zróżnicowanego kręgu nabywców długu długoterminowego, w tym inwestorów instytucjonalnych w rodzaju towarzystw ubezpieczeń na życie.
- 2.9 Koszt kapitału akcyjnego jest wyższy niż finansowania dłużnego. Zwiększenie udziału kapitału akcyjnego w strukturze może, na poziomie spółki projektowej, uczynić projekt droższym, jeżeli cena środków dłużnych nie ulegnie proporcjonalnemu obniżeniu. Jednakże, ponieważ sektor publiczny jako współinwestor uzyska zwrot z zainwestowanych środków, to zakładając że zarządzanie ryzykiem w projekcie będzie właściwe, ogólny koszt projektu w formule PF2 dla sektora publicznego będzie niższy, niż w sytuacji, gdyby nie dokonał on inwestycji.
- 2.10 Docelowy zwrot z kapitału sektora publicznego będzie dostosowany do stopy rynkowej (patrz Ramka 2.C). Wykres 2.A ukazuje profil oczekiwanej stopy zwrotu z kapitału akcyjnego przy udziale kapitałowym sektora publicznego w wysokości 10 mln GBP w okresie kontraktu, wynoszącym 25 lat i przy uzyskaniu wewnętrznej stopy zwrotu (Internal Rate of Return, IRR) na poziomie 10 procent.



2.11 Środki finansowe na inwestycję kapitałową sektora publicznego będzie zapewniać podmiot zamawiający lub sponsorujące ministerstwo. Zwroty z inwestycji w postaci dywidend, spłaty odsetek od pożyczek udziałowców lub zysków z ewentualnej sprzedaży udziału kapitałowego sektora publicznego, powrócą do tego samego podmiotu, pomniejszone o koszty Ministerstwa Skarbu, poniesione przy zarządzaniu inwestycją. Tak więc, zarówno ryzyko, jak i zwrot z inwestycji kapitałowych znajdują swoje odzwierciedlenie w budżecie podmiotu zamawiającego.

Inwestor o orientacji komercyjnej

2.12 Rząd uważa, że duże znaczenie ma minimalizowanie potencjalnych konfliktów interesów, które mogą wyniknąć z faktu, że sektor publiczny będzie występować w projektach zarówno w roli inwestora, jak i zamawiającego. Odpowiedzi uzyskane w toku konsultacji również podkreślały, że jest to istotna kwestia wymagająca rozwiązania, aby umożliwić sektorowi publicznemu skuteczne pełnienie roli partnera kapitałowego.

2.13 W związku z powyższym, rząd powoła jednostkę centralną, niezależną od podmiotu zamawiającego, która będzie prowadzić inwestycje kapitałowe w przyszłych projektach w formule PF2. Jednostka centralna będzie umiejscowiona w strukturze Ministerstwa Skarbu, aby zapewnić klarowny rozdział interesów sektora publicznego jako zamawiającego i jako inwestora.

2.14 Komercyjne zasady, na podstawie których Ministerstwo Skarbu będzie prowadzić i zarządzać inwestycjami, zostaną określone w precyzyjnie sformułowanej instrukcji oraz rozwiązaniach zarządczych. Zarządzając inwestycją, Ministerstwo Skarbu będzie kierować się zasadami zawartymi w publikacji „Zarządzanie środkami publicznymi” (Managing Public Money)⁶, podczas gdy dyrektor, którego partner publiczny wyznaczy do rady spółki projektowej, będzie mieć powierniczy obowiązek wobec tej spółki, jak wszyscy inni dyrektorzy. Aby zminimalizować konflikt interesów, jednostka centralna nie będzie się angażować w przygotowanie oferty, postępowanie ofertowe, ani proces zatwierdzenia projektu.

2.15 Pracownikami jednostki centralnej będą osoby o odpowiednich umiejętnościach zawodowych, aby zapewnić skuteczność reprezentacji w radzie dyrektorów spółki projektowej i zdolność podejmowania świadomych decyzji komercyjnych w sprawach zarządzania zarówno poszczególnymi projektami, jak i portfelem inwestycji.

⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/mpm_whole.pdf

Warunki inwestycji kapitałowych sektora publicznego

- 2.16 W formule PF2 sektor publiczny będzie występować w roli współinwestora obok jednego lub większej liczby inwestorów kapitałowych z sektora prywatnego. Oczekuje się, że sektor publiczny będzie obejmować mniejszościowe udziały w projektach, a także że będzie powoływać dyrektora do rady spółki projektowej, ustanowionej dla realizacji projektu. Udział mniejszościowy zapewni utrzymanie przeniesienia ryzyka na sektor prywatny, zachowa też bodźce skłaniające sektor prywatny do uzyskiwania oszczędności w projekcie.
- 2.17 Inwestycje kapitałowe sektora publicznego będą dokonywane na takich samych warunkach, jakie odnosić się będą do inwestycji kapitałowych sektora prywatnego (tj. przy takich samych prawach akcjonariusza), aby zapewnić właściwą równowagę w ramach partnerstwa. Dalsze szczegóły na temat warunków inwestycji podaje Ramka 2.C.

Ramka 2.C: Warunki inwestycji kapitałowych sektora publicznego

- Oczekuje się, że sektor publiczny będzie obejmował udziały mniejszościowe w projektach, aby zachować wystarczające przeniesienie ryzyka na sektor prywatny.
- Inwestycje będą dokonywane na tych samych warunkach (czyli prawach akcjonariusza), jakie obowiązują inwestorów kapitałowych z sektora prywatnego, aby zapewnić prawidłowo zrównoważone partnerstwo.
- Inwestycjami będzie zarządzać centralnie, na komercyjnych zasadach, jednostka w strukturze Ministerstwa Skarbu.
- Konkursy na część finansowania kapitału akcyjnego, dostępną dla sektora prywatnego, zapewnią przejrzystą, rynkową cenę kapitału własnego projektu, wyznaczą też cenę kapitału sektora publicznego. W projektach, w których konkurs na finansowanie kapitałem akcyjnym nie będzie przeprowadzony, cena będzie przyjmowana na poziomie ceny zwycięskiego oferenta.
- Część kapitału akcyjnego, jaką sektor publiczny będzie mieć zamiar zainwestować, będzie podawana w dokumentach przetargowych projektu.

Minimalizowanie ekspozycji sektora publicznego na ryzyko

- 2.18 Rząd uznaje fakt, że inwestowanie kapitału akcyjnego w projekty oznacza przyjmowanie udziału w ryzyku związanym z wynikami finansowymi projektu, a zarazem partycypowanie w zyskach z projektu. Istnieje szereg możliwych sposobów zarządzania ryzykiem w każdym projekcie, aby minimalizować ekspozycję sektora publicznego.
- 2.19 W toku postępowania ofertowego, podobnie jak obecnie, projekty będą podlegać procedurze zintegrowanego nadzoru i zatwierdzania, wprowadzonej w kwietniu 2011 r., a także procesowi analizy ekonomicznej zasadności projektu i jej zatwierdzania. Projekty będą oceniane pod względem przystępności kosztowej, *value for money* i możliwości realizacji w trzech kluczowych stadiach⁷. Inwestorzy kapitałowi sektora zarówno publicznego jak i prywatnego będą przeprowadzać szczegółowe badanie *due diligence* projektu, dodatkowo w stosunku do tego badania *due diligence*, wykonywanego przez kredytodawców, aby ocenić obszary ryzyka projektu i w ten sposób zyskać informacje, które będą podstawą ich decyzji inwestycyjnej.
- 2.20 Dyrektor powołany przez jednostkę centralną Ministerstwa Skarbu będzie posiadał pełen status członka rady dyrektorów spółki łącznie z prawami głosu, również w niektórych sprawach zarezerwowanych do kompetencji wszystkich lub większości udziałowców. Niemniej, rząd uznaje, że możliwe będą sytuacje, w których dokonywanie przez sektor publiczny inwestycji w określone projekty będzie niewłaściwe. Choć założeniem jest, że sektor publiczny będzie pełnić rolę współinwestora we wszystkich projektach, może się zdarzyć, że nie zawsze tak będzie.

⁷ Major project approval and assurance guidance (kwiecień 2011 r.). http://www.hm-treasury.gov.uk/d/major_projects_approvals_assurance_guidance.PDF

2.21 Powołanie jednostki centralnej, która będzie dokonywać i zarządzać wszystkimi publicznymi udziałami kapitałowymi, pozwoli rządowi na przyjęcie podejścia portfelowego do inwestycji i w ten sposób rozłożenia ryzyka na szereg projektów. Na przykład, jeśli w jednym projekcie wyniki finansowe będą niezadowalające, inny projekt może przynieść wyniki lepsze od oczekiwanych i wygenerować zyski z kapitału przewyższające prognozy. Dzięki temu portfelowe podejście do inwestycji pomoże obniżyć ogólne ryzyko ponoszone przez Skarb Państwa.

Kapitał akcyjny sektora prywatnego

Przyciąganie inwestorów długoterminowych

2.22 Inwestorzy pierwotni odgrywają ważną rolę w tworzeniu projektu, ponieważ odgrywają wiodącą rolę w jego strukturyzacji. Sponsorzy branżowi są głównym źródłem pierwotnego kapitału akcyjnego. Co bardzo ważne, ich zainteresowanie projektem jest zazwyczaj wysokie już na etapie postępowania ofertowego, ponieważ ich działalność polega na własności i zarządzaniu majątkiem infrastrukturalnym oraz świadczeniu związanych z nimi usług. Inwestycje kapitałowe sponsorów branżowych są cennym wsparciem w przygotowaniu projektu, bowiem umożliwiają dostęp do ich doświadczenia w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych.

2.23 Jednakże, rządowi zależy na tym, by większa liczba inwestorów o dłuższym horyzoncie inwestowania, takich jak fundusze emerytalne, inwestowała w projekty na wcześniejszym etapie. Historycznie rzecz biorąc, inwestorzy długoterminowi nie byli na ogół skłonni inwestować bezpośrednio w projekty. Po części dzieje się tak dlatego, że nie stworzyli własnych kadr dysponujących umiejętnościami, ani zasobów umożliwiających zarządzanie takimi inwestycjami, ale także i dlatego, że niechętnie podchodzą do czasu, ryzyka i kosztów związanych z przetargami na projekty.

2.24 W związku z powyższym, rząd wprowadzi mechanizm stwarzający tym inwestorom możliwość dokonywania inwestycji. Gdy będzie to właściwe, będzie on wymagać przeprowadzenia konkursu na sfinansowanie części kapitału akcyjnego po zakończeniu stadium wyboru preferowanego oferenta. Moment przeprowadzenia konkursu, tj. po zasadniczym ukończeniu dokumentacji projektu oraz uzgodnień komercyjnych i finansowych, pozwoli na ograniczenie kosztów uczestnictwa w konkursie, a więc usunie to, co przeszkadza długoterminowym inwestorom kapitałowymi. Oczekuje się też, że rozszerzenie dostępu do inwestorów różnych rodzajów powinno podnieść napięcie konkurencyjne, które w dłuższym horyzoncie czasowym będzie obniżać cenę kapitału akcyjnego.

Ramka 2.D: Konkursy na finansowanie kapitałem akcyjnym

Decyzja o tym, czy przeprowadzić konkurs na finansowanie kapitałem akcyjnym, będzie podejmowana dla każdego projektu odrębnie. Parametry konkursu na finansowanie kapitałem akcyjnym będą podawane w dokumentacji przetargowej, odrębnie dla każdego projektu. Oto niektóre z zasad, na których konkursy będą się opierać:

- konkurs na finansowanie kapitałem akcyjnym rozpocznie się po etapie wyboru preferowanego oferenta i zakończy przed zamknięciem finansowym,
- prowadzony będzie przez sektor prywatny przy współudziale i pod warunkiem zatwierdzenia przez sektor publiczny,
- oferenci będą konkurować ze sobą w oparciu o sfinalizowaną dokumentację projektu, według stanu uzgodnionego na etapie wyboru preferowanego oferenta między nim, a podmiotem zamawiającym. Konkurs nie dozwala na renegocjowanie tych dokumentów,
- konkursy na finansowanie kapitałem akcyjnym mogą przynieść w efekcie transzę kapitału akcyjnego o niższej stopie zwrotu. Oszczędności wygenerowane dzięki niższemu wymaganemu przez zwycięzcę konkursu zwrotowi z kapitału będą przenoszone w całości na sektor publiczny poprzez opłatę zbiorczą.

Sprzedż udziałów kapitałowych na rynku wtórnym

2.25 Inwestorzy pierwotni odgrywają kluczową rolę na etapie strukturyzowania projektów i składania ofert, są też niezbędni dla uzyskania konkurencyjnego procesu postępowania ofertowego. Większość inwestorów pierwotnych w projektach PF2 będzie musiała mieć możliwość sprzedania swych udziałów kapitałowych po ukończeniu fazy budowlanej projektu z uwagi na ograniczenia bilansowe i konieczność reinwestowania kapitału akcyjnego w nowych projektach.

- 2.26 Inwestorzy rynku wtórnego są często skłonni zapłacić premię za projekt, który wszedł już w fazę eksploatacyjną, ponieważ niektóre z głównych obszarów ryzyka, w tym ryzyko budowlane i uruchomienia, są już nieaktualne. Fakt ten może być źródłem przewyższających prognozy zysków dla inwestorów pierwotnych, często określanymi jako „zyski nieuzasadnione” lub „zyski nadmierne”. Zyski te wywołały głosy krytyczne mówiące, że w niektórych projektach inwestorzy sektora prywatnego uzyskali nieracjonalny poziom zysków w stosunku do poziomu ponoszonego przez nich ryzyka.
- 2.27 PF2 zawiera szereg rozwiązań, które ograniczają możliwość generowania nadmiernych zysków przez inwestorów pierwotnych, a więc i potencjał uzyskiwania nieuzasadnionych korzyści ze sprzedaży udziałów na rynku wtórnym. Wśród nich należy wymienić:
- mechanizm zakładający podział niewykorzystanych środków w funduszu rezerwy na koszty utrzymania, tworzonej przez okres realizacji projektu (Rozdział 4),
 - udział sektora publicznego we wszelkich zyskach osiągniętych w wyniku refinansowania zadłużenia zaciągniętego na projekt, jeśli będzie ono miało miejsce w okresie obowiązywania kontraktu. Usprawniony mechanizm podziału zysków z refinansowania, wprowadzony w kwietniu 2012 r., zostaje zachowany w formule PF2,
 - usunięcie usług „miękkich” (Rozdział 4). W przeszłości, w cenie świadczenia usług „miękkich” wykonawcy zazwyczaj uwzględniali premię za ryzyko. Koszty rzeczywiste mogły być jednak niższe od prognozowanych, co pozwalało zredukować zakres i stopień wyceny ryzyka w cenie kontraktów na podwykonawstwo,
 - obniżenie dźwigni finansowej w strukturze kapitałowej (Rozdział 8), co w efekcie powoduje, że korzyści usprawnień odnoszone są do większej inwestycji w kapitał akcyjny, a stąd obniżony zostaje zwrot z kapitału,
 - konkursy na finansowanie kapitałowe, aby przyciągnąć inwestycje długoterminowe w projekty. Poprzez zachęcenie inwestorów długoterminowych do angażowania się w projekt jeszcze przed zamknięciem finansowym, zredukowana zostanie liczba przypadków i/lub wielkość transakcji udziałami na rynku wtórnym.

3

Sprawniejsze postępowanie ofertowe

Rząd jest zdecydowany dopilnować, by przygotowywanie projektów PF2 było szybsze i tańsze, niż bywało to w przeszłości w przypadku PFI, bez szkody dla jakości i konkurencyjności. Aby to osiągnąć, rząd wprowadza szereg reform, by:

- podnieść zdolność sektora publicznego do prowadzenia postępowania ofertowego w sprawie projektów poprzez wzmocnienie statusu Infrastructure UK i wspieranie scentralizowanych, ministerialnych jednostek zajmujących się przygotowaniem projektów wszędzie tam, gdzie będzie to właściwe,
- usprawnić proces postępowania ofertowego poprzez wprowadzenie wystandaryzowanego i sprawnego podejścia do prowadzenia przetargów do PF2 według rządowych zasad efektywnego zaopatrzenia (Lean Sourcing), a także poprzez wydanie całościowego zestawu standardowej dokumentacji,
- wprowadzić wiążące ustalenia dotyczące terminów postępowań ofertowych poprzez postawienie ministrom wymogu zadeklarowania ich zobowiązań w kwestii ambitnego terminarza przygotowań w momencie przedłożenia analizy zasadności ekonomicznej projektu w Ministerstwie Skarbu do zatwierdzenia. Faza konkurencyjnego przetargu w projektach PF2 nie będzie mogła trwać dłużej niż 18 miesięcy, chyba że Sekretarz Naczelny wyrazi zgodę na wyłączenie spod tego wymogu. Bieg tego okresu będzie mierzony od opublikowania ogłoszenia o przetargu do wyboru preferowanego oferenta,
- wzmocnić nadzór nad przygotowywaniem projektów PF2 poprzez wprowadzenie dodatkowych czynności sprawdzających Ministerstwa Skarbu w procesie zatwierdzenia uzasadnienia ekonomicznego proponowanego projektu, aby dopilnować, by projekty były wystarczająco dopracowane przed ogłoszeniem przetargu.



Postępowanie ofertowe w sprawie projektów PPP

- 3.1 Postępowania ofertowe w przypadku projektów PF2 posiadają szereg cech, które czynią je bardziej złożonymi niż w przypadku wielu innych rodzajów zamówień publicznych. Projekty PF2 mają być długoterminowymi umowami na zaprojektowanie, zbudowanie, sfinansowanie, utrzymanie i czasem eksploatację nowego obiektu, stąd muszą być przygotowywane w taki sposób, aby uwzględnić wszystkie te aspekty w procesie przetargowym. Rozwiązanie tych kwestii we właściwy sposób zajmuje dużo czasu. Na przykład, sporządzenie szczegółowego projektu zagospodarowania terenu i uzyskanie pozwolenia na budowę nowego obiektu zajmie wiele miesięcy. Dodatkowo, uzgodnienie sposobu finansowania projektu PF2 przez partnerów z sektora prywatnego przysporzy dalszych kosztów, zwiększy złożoność i wydłuży czas postępowania ofertowego, ponieważ finansiści muszą mieć czas na przeprowadzenie własnych badań *due diligence* i ukończenie odrębnych negocjacji finansowych.
- 3.2 Pewien dodatkowy czas na przygotowywanie projektów PF2 jest zatem nie tylko konieczny, ale i wysoce korzystny dla całego projektu. W przeszłości główną korzyścią wynikającą z procesu przygotowania PFI, przebiegającego w sposób podobny do procesu planowanego dla projektów PF2, była potwierdzona w praktyce zdolność projektów PFI do budowy obiektów infrastruktury zgodnie z założonymi terminami i budżetem⁸. Jednakże, mimo że w projektach PF2 oczekuje się dłuższych okresów przygotowań, niż w mniej złożonych modelach, rząd uważa, że czas trwania przygotowań do PFI był zbyt długi i dlatego jest zdecydowany zredukować czas i koszt przygotowania projektów PF2 w przyszłości.

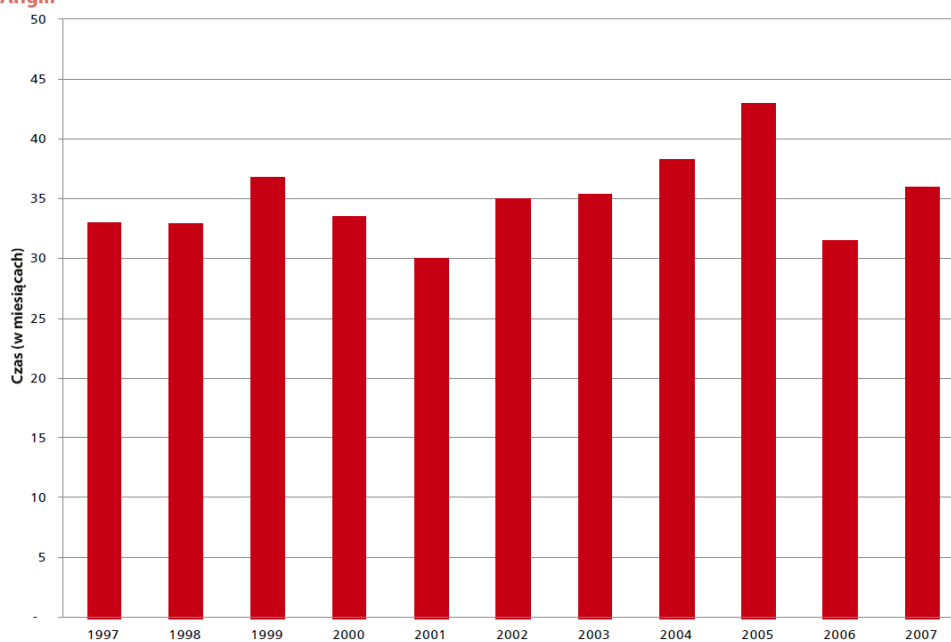
Ramy czasowe PPP

- 3.3 Przeciętny czas postępowania ofertowego w projektach PFI, licząc od ogłoszenia przetargu do zamknięcia finansowego, pozostawał uparcie w granicach 35 miesięcy. Średnia ta bywała jednak różna w zależności od sektora: średni czas przygotowania projektu dla szkół wynosił 22 miesiące w 2008 r., natomiast w sektorach takich jak mieszkalnictwo czy utylizacja odpadów był niezmiennie znacznie dłuższy.

⁸ NAO (2007) Improving the PFI Tendering Process

- 3.4 Okres od ogłoszenia przetargu do wybrania preferowanego oferenta jest najdroższą fazą przygotowań, ponieważ to wówczas wiele zespołów ofertowych konkuruje ze sobą. W przeszłości w tym okresie sektor prywatny ponosił znaczne koszty tworzenia ofert, które ostatecznie przenosił na sektor publiczny w postaci wyższych kosztów kontraktów. Średnio okres ten dla dotychczasowych projektów PFI wynosił niewiele poniżej 2 lat, zaś w najgorszych przypadkach zajmował ponad 60 miesięcy⁹.
- 3.5 Porównania międzynarodowe w zakresie czasochłonności postępowań ofertowych są niedoskonałe, ponieważ mają na nie wpływ różnice w zakresie systemów prawnych, zachowań kulturowych, interpretacji przepisów UE, a także działań poprzedzających i następujących po postępowaniu ofertowym. Niemniej, ramy czasowe przygotowań w UK wydają się dłuższe od tych, jakie odnotowuje się w porównywalnych krajach Europy, i znacznie dłuższe od czasów uzyskiwanych w Kanadzie.

Wykres 3.A: Średni czas postępowania ofertowego (od ogłoszenia w Dz.U. UE do zamknięcia finansowego) w Anglii



Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM

Poprawa zdolności sektora publicznego do prowadzenia postępowań ofertowych



- 3.6 Rząd uznaje potrzebę zapewnienia sektorowi publicznemu koniecznych umiejętności i doświadczenia dla tworzenia i zarządzania postępowaniami ofertowymi dla przyszłych projektów PF2. Wysokie umiejętności komercyjne i negocjacyjne mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia ostatecznego efektu przygotowań przyszłych projektów PF2, czyli *value for money*.
- 3.7 W przeszłości natrafiano na trudności w pozyskaniu osób o właściwym poziomie znajomości procesu przygotowania projektów na stanowiska w sektorze publicznym oraz zachowaniu tej specjalistycznej wiedzy w sektorze publicznym, gdy została już zbudowana. Rozproszenie postępowania ofertowego dla projektów PFI pomiędzy wiele podmiotów zamawiających oznaczało, że możliwości przesunięcia specjalistycznego personelu do przygotowania kolejnych projektów o podobnej wielkości i złożoności oraz wykorzystanie ich umiejętności i wyciągniętych lekcji w tych nowych projektach, były zazwyczaj mocno ograniczone. Specjalistyczna wiedza z zakresu przygotowania projektów była też niedostatecznie doceniana w sektorze publicznym, stąd pracownicy służby cywilnej raczej niechętnie wybierali tę ścieżkę kariery.

⁹ Ministerstwo Skarbu JKM Data on PFI projects http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_data_pfi.htm

Wzmocnienie Infrastructure UK

- 3.8 Rząd wzmocni status Infrastructure UK (IUK) i zwiększy jej bazę specjalistycznej wiedzy komercyjnej, by we wszystkich resortach stworzyć silny bodziec dla wdrażania projektów infrastrukturalnych, przyczyniających się do wzrostu gospodarczego. W ramach tej nowej roli, IUK wraz ze wzmocnionym Urzędem ds. Dużych Projektów, przeprowadzą szczegółową ocenę zdolności rządu do rozwijania infrastruktury w oparciu o ich dotychczasowe prace. Ocena ta zostanie ukończona do momentu ogłoszenia budżetu na 2013 r. Aby mieć pewność, że ocena będzie tak gruntowna, jak to tylko możliwe, kierować nią będzie Paul Deighton, dla którego będzie to pierwsze zadanie jako Sekretarza ds. Gospodarczych Ministerstwa Skarbu i który będzie ściśle współpracował z Ministrem kierującym kancelarią rządu i Sekretarzem Naczelnym Ministerstwa Skarbu.
- 3.9 Kancelaria rządu wprowadza również szereg reform, aby rozwiązać problem niedoborów szerszych umiejętności komercyjnych w całym rządzie. Pięcioletni plan rozwoju kompetencji dla całej Służby Cywilnej¹⁰ umożliwi ustalenie, których umiejętności i zdolności brakuje i jak uzupełnić luki. Rządowy Przewodnik do przygotowania projektów infrastrukturalnych (Infrastructure Procurement Routemap), którego publikację przewiduje się na początek przyszłego roku, zaewnuje też wytyczne, które pomogą zapewnić, że przyjmowana ścieżka postępowania ofertowego dla projektu jest właściwa, a także identyfikować i zaradzić wszelkim lukom w kompetencjach posiadanych przez sektor publiczny.
- 3.10 Ostatnio powołano też do życia Akademię Liderów Dużych Projektów (Major Projects Leadership Academy, MPLA), która będzie szkolić członków wyższego kierownictwa, w tym rozwijać ich zdolności przywódcze, techniczne umiejętności realizacyjne, umiejętności komercyjne i ogólną zdolność realizacji dużych projektów. W przyszłości duże projekty rządowe prowadzić będą mogli tylko liderzy projektów, którzy z powodzeniem ukończyli program intensywnego rozwoju w MPLA.

Scentralizowane jednostki przygotowania projektów PFI

- 3.11 Postępowania ofertowe dla projektów PFI nie są obecnie prowadzone przez jednostki centralne, ale przez władze lokalne, Trusty NHS, Trusty Fundacji, albo przez tworzone *ad hoc* zespoły w odpowiedzialnym ministerstwie rządu centralnego.
- 3.12 W odpowiedziach otrzymanych w toku konsultacji w sprawie reformy PFI wyrażono jednak silne przekonanie o potrzebie przyjęcia scentralizowanego podejścia do przygotowania projektów w skali całego rządu. Wielu interesariuszy branżowych przytaczało przykłady scentralizowanych jednostek przygotowania projektów za granicą, wskazując je jako model, za którym Wielka Brytania winna podążać. W krajach takich jak Kanada działalność centralnych organów administracji prowadzących postępowanie ofertowe, zatrudniających ekspertów komercyjnych ukierunkowanych jasno na wdrożenie projektu, zostało uznane przez wielu za kluczowy czynnik relatywnie niskiego czasu postępowania ofertowego dla projektów PPP w tych krajach. Im też przypisywano zredukowanie powielania, względnie rozproszenia kompetencji przygotowawczych w sektorze publicznym, co pozwala na osiągnięcie korzyści z powtarzalności, wykorzystanie ekonomiki skali i uzyskanie istotnych usprawnień w skali całego programu przygotowania projektów.

¹⁰ The Cabinet Office (2012) *Civil Service Reform Plan*

Ramka 3.A: Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario (IO) jest agencją rządu prowincji Ontario, podlegającą bezpośrednio Ministrowi Infrastruktury. IO przygotowuje wiele z większych i bardziej złożonych projektów rozwoju i modernizacji infrastruktury w prowincji. Zarządza też jednym z największych portfeli nieruchomości w Kanadzie, świadczy usługi obsługi nieruchomości, a także zapewnia sektorowi publicznemu i organizacjom non-profit długoterminowe finansowanie wspierające modernizację infrastruktury publicznej. Te cztery główne linie biznesowe są obsługiwane przez ponad 400 pracowników.

Ministerstwo Infrastruktury, w konsultacji z innymi ministerstwami rządu, wskazuje, które projekty będą zlecone IO, a które ministerstwu prowincji. Po zatwierdzeniu przez gabinet projektów do przekazania IO, agencja ta otrzymuje od Ministra Infrastruktury list instrukcyjny (Letter of Direction), potwierdzający zlecone jej projekty z podaniem roku rozpoczęcia robót budowlanych i całkowitym budżetem projektu.

IO stosuje postać PPP zwaną modelem Alternatywnego Finansowania i Przygotowania (Alternative Financing and Procurement, (AFP)), która przenosi ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień na sektor prywatny, zdolny do zarządzania nim w najlepszy sposób. IO jest uznawana za międzynarodowego lidera pod względem wykorzystywania umiejętności sektora prywatnego dla realizacji projektów w terminie i w granicach budżetu, przy jednoczesnym utrzymaniu właściwej własności publicznej i kontroli nad kluczowymi obiektami infrastruktury publicznej.

Profesjoniści IO dysponują łącznie znacznym doświadczeniem w zakresie budownictwa i zarządzania projektami w różnych sektorach, między innymi szpitalami, budynkami sądowymi, zakładami karnymi, drogami, komunikacją publiczną, ośrodkami obsługi autostrad, centrami danych, obiektami sportowymi, obiektami szkolnymi i komisariatami policji.

3.13 Centralne jednostki przygotowań projektów pozwoliły menedżerom sektora publicznego i interesariuszom na określanie ich wymogów względem projektu na samym początku oraz skoncentrowanie uwagi na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ponieważ zarządzanie procesem postępowania ofertowego przekazano specjalistom w zakresie przygotowywania projektów.

3.14 W przeszłości postępowania ofertowe na projekty szkolne PFI były prowadzone przez organy samorządowe. Pierwszy program PF2, Priorytetowy program budowy szkół (Priority Schools Building Programme), będzie jednak przygotowywany przez jednostkę centralną w Ministerstwie Edukacji, zwaną Agencją Finansowania Szkolnictwa (Education Funding Agency, EFA). Inne ministerstwa posiadające projekty PF2 w fazie planowania będą zachęcane do zakładania centralnych jednostek postępowania ofertowego dla projektów w momencie rozpoczynania programu PF2. Rząd uznaje, że centralizacja przygotowania projektów na szczeblu ministerstw, choć stanowi istotny krok naprzód, nie posuwa się aż do stworzenia jednej, scentralizowanej jednostki ds. postępowań ofertowych. Zasadność biznesowa stworzenia takiej jednostki pozostanie jednak kwestią otwartą, do której powracać się będzie w toku ocen przeprowadzanych przez IUK i MPA, kiedy zatwierdzane będą plany odnośnie przyszłych projektów PF2.

Ramka 3.B: Scentralizowane postępowanie ofertowe – Priorytetowy program budowy szkół

Postępowanie ofertowe dla części Priorytetowego programu budowy szkół, finansowanej przez wykonawców prywatnych, ma być prowadzone centralnie przez Agencję Finansowania Szkolnictwa (EFA) w imieniu Ministerstwa Edukacji. Jeszcze przed rozpoczęciem postępowania ofertowego EFA podjęła współpracę ze szkołami uczestniczącymi w programie nad stworzeniem zbiorczego opisu dokumentacji projektowej. W trakcie procesu postępowania ofertowego zespół projektowy EFA będzie regularnie kontaktować się ze szkołami i ich przedstawicielami, aby byli oni w pełni świadomi jak postępuje postępowanie ofertowe, jednocześnie jednak będzie niezależnie zarządzać relacją z oferentami, pozwalając szkołom na skoncentrowanie się na prowadzeniu działalności edukacyjnej.

Scentralizowane podejście do postępowania ofertowego umożliwi uzyskanie następujących korzyści:

- stworzenie centralnego zespołu ekspertów do prowadzenia poszczególnych transakcji i negocjowania ich warunków komercyjnych, finansowych i technicznych. Lekcje wynoszone z jednej transakcji będą mogły być zastosowane w następnych, a doświadczenia dalej rozwijane,
- oferenci będą mieć do czynienia z jednym podmiotem prowadzącym postępowanie ofertowe, mającym jeden zestaw wymogów, co umożliwi przeprowadzanie postępowania w szybszym tempie i z mniejszą liczbą zmian specyficznych dla danego projektu,
- będzie istnieć możliwość łączenia poszczególnych szkół w większe pakiety pod względem ich liczby, obejmujące różne okręgi samorządowe, aby zapewnić sprawny przebieg postępowania ofertowego
- będzie istnieć możliwość pełnego wykorzystania standardowej dokumentacji wymagającej bardzo niewielkich zmian, co również zwiększy szybkość i sprawność postępowania ofertowego.

Wiążące zobowiązania do przestrzegania terminów postępowanie ofertowego

- 3.15 W przyszłych postępowaniach ofertowych zespoły projektowe sektora publicznego określać będą przejrzyste i twarde terminy realizacji prac, po czym będą ich przestrzegać. Podejście to umożliwi zarówno sektorowi publicznemu, jak i prywatnemu sprawne prowadzenie działań planistycznych i przygotowawczych.
- 3.16 Aby dopilnować, by ta najlepsza praktyka była stosowana w odniesieniu do wszystkich projektów PF2, rząd będzie wymagać od ministrów poszczególnych resortów przyjęcia zobowiązania w kwestii dotrzymania ambitnych terminów postępowania ofertowego, biegnącego od momentu ogłoszenia przetargu na projekt do jego zamknięcia finansowego, w momencie gdy analizy ekonomicznej zasadności proponowanych projektów PF2 będą przedkładane w Ministerstwie Skarbu do zatwierdzenia (na etapie ogólnego uzasadnienia ekonomicznego projektu).
- 3.17 Temu zobowiązaniu dla konkretnych projektów towarzyszyć będzie zobowiązanie rządu do niedopuszczenia do tego, by faza postępowania ofertowego jakiegokolwiek projektu PF2 trwała dłużej niż 18 miesięcy od momentu ogłoszenia przetargu do wyboru preferowanego oferenta. Jest to najbardziej kosztowna faza postępowania ofertowego. Po upływie terminu 18 miesięcy Ministerstwo Skarbu nie zatwierdzi finansowania, chyba że Sekretarz Naczelny wyłączy projekt z zobowiązania dotrzymania tego terminu. Rząd zachowa prawo decyzji o tym, czy partycypować w kosztach ofert nie wybranych z krótkiej listy oferentów, zgodnie ze swym uznaniem. To generalne zobowiązanie ma na celu zapobieżenie opóźnieniom projektów PF2 w fazie postępowania ofertowego, ustanawia też sztywny limit czasowy dla tej fazy.



Usprawnienie procesu postępowania ofertowego w projektach PFI

- 3.18 Rząd jest zdecydowany wyeliminować braki efektywności w procesie postępowania ofertowego, które niepotrzebnie zwiększają koszty i czasochłonność przygotowania projektów dla sektora publicznego i prywatnego.

Całościowy zestaw standardowej dokumentacji

- 3.19 Aby usprawnić proces postępowania ofertowego, wydany zostanie całościowy zestaw nowej, standardowej dokumentacji. W skład zestawu wejdą:

- nowa wersja robocza wytycznych do PF2, pod tytułem „Standaryzacja kontraktów PF2”,
- standardowa specyfikacja efektów końcowych projektu w zakresie zarządzania obiektem projektów PF2, dotyczących obiektów użyteczności publicznej,
- standardowy mechanizm płatności dla projektów PF2, dotyczących obiektów użyteczności publicznej,
- nowe wytyczne do postępowania ofertowego w projektach PF2 wg zasad efektywnego zaopatrzenia (PF2 Lean Sourcing).

3.20 Rząd uważa, że wprowadzenie standardowych wytycznych do postępowania ofertowego i rozwiązań kontraktowych w istniejących PFI przyniosło autentyczny sukces, zapewniając większą spójność podejścia we wszystkich sektorach i ustalając alokację ryzyka między sektorem publicznym a prywatnym. Dalsze szczegóły nowych wytycznych, opublikowanych wraz z niniejszym dokumentem programowym, zawarto w Ramce 3.C.

3.21 Opracowane zostały również wystandaryzowane wzorce specyfikacji efektów końcowych w zakresie usług oraz mechanizm płatności, nakreślone w Rozdziale 4. Zredukują one czas poświęcony na tworzenie poszczególnych dokumentów i ich negocjowanie.

Ramka 3.C: Standaryzacja kontraktów PF2

Publikacja „Standaryzacja kontraktów PF2”, dziś publikowana w postaci roboczego projektu, przekazuje obowiązkowe wytyczne do rozwiązań kontraktowych dla nowego modelu PF2. Standaryzacja kontraktów zapewnia spójność między różnymi sektorami w zakresie ustalania alokacji ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym. To obniża czas trwania i koszt procesu postępowania ofertowego dla wszystkich zaangażowanych stron. „Standaryzacja kontraktów PF2” podaje szczegółowe postanowienia umowne, które należy ujmować w kontraktach PF2 na zasadzie „wymogu” (gdzie należy ich użyć w ich dosłownym brzmieniu) lub na zasadzie „rekomendacji” (gdzie zarys postanowień należy zastosować jako podstawę do adaptacji w różnych sektorach). Uaktualnione wytyczne:

- przekazują nowe wskazówki i nakreślają projekt rozwiązań dla wszystkich aspektów nowego modelu. Wśród nich są szczegóły nowych podejść do: przygotowywania projektów do ich przedstawienia na rynku, „twardych” usług zarządzania obiektami i funduszu rezerw na utrzymanie obiektów w ciągu okresu ich użyteczności ekonomicznej, „miękkich” usług zarządzania obiektami, ryzyka zaopatrzenia w media, alokacji ryzyka ubezpieczeniowego, przekazywania informacji oraz wymogów w zakresie przejrzystości i finansowania,
- zostały uaktualnione, by wyjść naprzeciw wydarzeniom na rynku i zmianom prawa od 2007 r.,
- zostały przebudowane tak, że są teraz bardziej dostępne i łatwiej się po nich poruszać .
- Towarzyszy im przewodnik do nowych postanowień, zatytułowany „PF2: Przewodnik użytkownika”.

Wystandaryzowany proces efektywnego zaopatrzenia dla PF2

3.22 Pod koniec 2010 r. Minister kierujący kancelarią rządu zapowiedział „przegląd efektywnościowy” („Lean Review”), aby ujawnić marnotrawne praktyki i nadmierną złożoność procesu zamówień publicznych oraz zasugerować działania, które usuną te wady. Przegląd „Lean Review” pozwolił ustalić, że istnieje możliwość uzyskania znacznych oszczędności czasu i kosztów poprzez sprawniejsze i bardziej efektywne prowadzenie prac.

3.23 Wprowadzono następnie nowy rządowy proces efektywnego zaopatrzenia (Lean Sourcing), aby zapewnić wystandaryzowane i sprawne podejście do zamówień publicznych w całym rządzie centralnym. Aby umożliwić wykorzystanie w projektach PF2 procesu „Lean Sourcing”, rząd opublikuje zmienioną wersję wytycznych „Lean Sourcing” dla projektów PF2, która uwzględni złożoność tych transakcji oraz dodatkowe etapy postępowania ofertowego, jakie zazwyczaj w nich występują.

3.24 Rządowy proces „Lean Sourcing” wprowadza wiele zmian, których domagał się sektor prywatny w czasie konsultacji w sprawie reformy PFI, na przykład poprawę przygotowań poprzedzających postępowanie ofertowe, bardziej staranne testowanie rynku i krótszy okres dialogu.

3.25 Ministerstwo Transportu stosuje obecnie z powodzeniem rządowe podejście „Lean Sourcing” w postępowaniu ofertowym, dotyczącym nowej formuły Lotniczych Usług Poszukiwawczych i Ratowniczych (Search and Rescue Helicopter) w Wielkiej Brytanii (dalsze szczegóły w Ramce 3.D). Choć nie jest to projekt

PFI, Lotnicze Usługi Poszukiwawcze i Ratownicze stanowią przykład zastosowania zasad „Lean Sourcing” w złożonym projekcie finansowanym ze środków prywatnych.

Ramka 3.D: Studium przypadku – Lean Sourcing w projekcie Lotniczych Usług Poszukiwawczych i Ratowniczych

Ministerstwo Transportu jest obecnie w trakcie postępowania ofertowego na nowe Lotnicze Usługi Poszukiwawcze i Ratownicze dla Wielkiej Brytanii (UKSARH), świadczone na zasadzie usług cywilnych, które zastąpią istniejące usługi świadczone w dużej mierze przez Ministerstwo Obrony. 16-miesięczne postępowanie ofertowe prowadzone z wykorzystaniem zasad i procesów „Lean Procurement” dotyczy kontraktu na około 10 lat przy kosztach określonych maksymalnie na około 3 mld GBP. Projekt przebiega terminowo, co umożliwi przyznanie kontraktu w marcu 2013 r.

- Przed zamieszczeniem ogłoszenia w Dz.U. UE, przeprowadzono wczesne, szerokie konsultacje rynkowe, które pomogły ustalić kluczowe czynniki, w tym strukturę transakcji, długość kontraktu, lokalizację baz, a także pozwoliły zidentyfikować minimalne wymogi techniczne.
- Przyjętą strategią postępowania ofertowego był konkurencyjny dialog (potwierdzony przez kancelarię rządu) przebiegający w pięciu fazach.
- Program obejmował siedmiotygodniową sesję szkoleniową intensywnego dialogu prowadzonego zgodnie z zasadami efektywnego zaopatrzenia (Lean Sourcing) kancelarii rządu. Fizycznie, proces przebiegał w pomieszczeniu centralnym, pomieszczeniu gromadzącym informacje od oferentów oraz w pomieszczeniach dialogowych, w których przebiegały w równoległych sesjach trzy strumienie dialogu (komercyjnego, technicznego i finansowego).
- Szerokie planowanie było kluczem włączenia procesu w ramy całego programu. Obejmowało ono np. dopilnowanie, by członkowie zespołów uzgadniali strategię prowadzenia dialogu z liderem odpowiedzialnym za całość przedsięwzięcia.
- Połączenia informatyczne, działające w czasie rzeczywistym znacznie pomogły w komunikacji, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej.
- Projekt zawierał w swej specyfikacji działy poświęcone wspieraniu małych i średnich firm oraz realizacji rządowego planu działań na rzecz wzrostu (Growth Agenda).

Dopilnowanie, by wymagania w zakresie dokumentacji projektowej były proporcjonalne

3.26 Rząd zdaje sobie sprawę z tego, że jednym z głównych czynników powodujących wzrost kosztów przygotowania oferty przez sektor prywatny jest proces projektowania. Doświadczenie wyniesione z programu Budowy Szkół dla Przyszłości (Building Schools for the Future) wykazało w szczególności, że aby wygrać kontrakt, oferenci byli nakłaniani do prowadzenia zbyt szeroko zakrojonych prac projektowych, traktowanych jako element konkurencji. To przysparzało niepotrzebnie wysokich kosztów tworzenia oferty z uwagi na ilość marnowanej pracy projektowej.

3.27 W przyszłości, podmioty zamawiające będą mieć obowiązek należytego rozważenia swych wymagań odnośnie dokumentacji projektowej, aby mieć pewność, że będą właściwe. W Priorytetowym programie budowy szkół (Priority School's Building Programme) podejmowane są już kroki zmierzające do zredukowania zakresu prac projektowych, realizowanych w warunkach konkurencji. W odniesieniu do puli szkół będących przedmiotem postępowania ofertowego oferenci będą proszeni o stworzenie konkurencyjnego projektu szkoły ponadpodstawowej i podstawowej oraz o wyjaśnienie, jak projekty te będą mogły być replikowane we wszystkich szkołach z puli. Oferenci będą aktywnie odwodzeni od tworzenia nadmiernej dokumentacji projektowej, ponieważ EFA nie będzie brać pod uwagę dodatkowych specyfikacji i projektów, których sporządzenie nie było formalnie wymagane. Podejście to skłoni oferentów do skoncentrowania wysiłków na tworzeniu funkcjonalnych projektów nadających się do replikacji w całej puli i spełniających klarowny i określony z wyprzedzeniem zestaw wymagań.

Wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem projektu

3.28 W przeszłości podmioty publiczne, a także ministerstwa centralne, czasem pospiesznie uruchamiały proces przetargowy, zanim do końca określiły, czego oczekują od projektu. W przeciwieństwie do tej sytuacji, szereg centralnych agencji zamówień publicznych w innych krajach europejskich, a także doświadczone spółki prywatne, najpierw rozmawiają z dostawcami, aby zorientować się, jaki efekt końcowy można realistycznie uzyskać w danym terminie i po danym koszcie. Tam, gdzie mają miejsce tak daleko idące działania przygotowawcze, postępowania ofertowe przebiegają następnie szybciej i są prostsze, ponieważ oferenci mogą stworzyć ofertę, która odzwierciedli przeprowadzone dyskusje.

3.29 Postępowanie ofertowe PF2, oparte o rządowe zasady efektywnego zaopatrzenia (PF2 Lean Sourcing), będzie wymagać podjęcia szerokich wstępnych konsultacji rynkowych pod kątem projektu. Zespoły

projektowe będą też mieć obowiązek sporządzenia pełnego pakietu dokumentów dla oferentów (specyfikacji wymagań, kryteriów selekcji i udzielenia zamówienia, postanowień i warunków umowy oraz terminarzy) w momencie wyjścia z projektem na rynek wraz z jednoczesnym zamieszczeniem ogłoszenia o zamówieniu publicznym w Dzienniku Urzędowym UE, a także pełnego pakietu *due diligence* dla oferentów zaproszonych do uczestnictwa w dialogu.

3.30 Aby mieć pewność, że podejście efektywnego zaopatrzenia („Lean Sourcing”), jest stosowane, wprowadzone zostaną dodatkowe czynności sprawdzające Ministerstwa Skarbu w ramach procesu zatwierdzenia analiz ekonomicznej zasadności proponowanych projektów. Zapewnią one nadzór nad przygotowaniem projektu przed ogłoszeniem przetargu. W ten sposób zyskamy pewność, że projekty nie zostaną wypuszczenia na rynek, zanim nie zostaną w pełni przygotowane. Podsumowanie elementów weryfikacji przygotowania projektów podaje Ramka 3.E.

3.31 Ministerstwo Skarbu i MPA będą kontynuować współpracę w zintegrowanym procesie nadzoru, aby mieć pewność, że dodatkowe działania sprawdzające Ministerstwa Skarbu nie powielają istniejących procesów nadzoru nad projektami. Dodatkowe działania mają na celu zapewnienie stosowania dobrej praktyki postępowania ofertowych, a więc nie powinny stanowić znacznego obciążenia dla dobrze prowadzonych projektów.

Ramka 3.E: Sprawdzenie przygotowania projektu przez Ministerstwo Skarbu

Ministerstwa będą mieć obowiązek wykazać, że następujące przygotowania zostały wykonane przed publikacją ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE:

- stworzenie dokumentu dotyczącego aspektów planowania i gospodarki przestrzennej, odpowiadającego właściwym wytycznym wydanym przez Ministerstwo Społeczności i Samorządów Lokalnych (Department of Communities and Local Government),
- uzyskanie pełnego pakietu informacji o lokalizacji,
- uzyskanie planu wykupu lokalizacji dla wszelkich gruntów,
- wykazanie posiadania klarownych planów rozwiązania wszelkich problemów z zakresu zatrudnienia,
- sporządzenie raportu z wczesnej analizy rynku, opisującego metody zastosowane przez podmiot zamawiający dla przetestowania zainteresowania rynku projektem,
- podjęcie zobowiązania do przestrzegania wytycznych w zakresie standardowego kontraktu standardowej specyfikacji efektów końcowych w zakresie zarządzania obiektem oraz standardowego mechanizmu płatności,
- podjęcie przez personel ministerstwa i wyższy personel projektu zobowiązania do przestrzegania terminarza postępowania ofertowego i wskazanych w nim szczegółowych „kamieni milowych” (milestones),
- sprawdzenie umiejętności ostatecznego zespołu projektowego w zakresie postępowania ofertowego,
- stworzenie zintegrowanego planu nadzorowania i zatwierdzania (Integrated Assurance and Approval Plan),
- potwierdzenie, że wszyscy zaangażowani interesariusze zaakceptowali plan biznesowy projektu.



4

Elastyczne świadczenie usług

Aby poprawić elastyczność świadczenia usług, zakres usług objętych projektami PF2 zostanie zredukowany. Usługi wyłączone z kontraktu mogą być świadczone odrębnie poprzez kontrakty o krótszych terminach, aby zapewnić sektorowi publicznemu elastyczność w zakresie zmian w specyfikacji usług z biegiem czasu:

- usługi miękkie, w rodzaju sprzątnięcia czy cateringu, będą usuwane ze wszystkich przyszłych kontraktów, chyba że ich włączenie przyniesie wyjątkowe korzyści integracyjne o zasadniczym znaczeniu dla uzyskania efektów końcowych projektu,
- podmioty zamawiające będą mieć swobodę podjęcia decyzji o włączeniu w zakres projektu pomniejszych czynności utrzymania w rodzaju reorganizacji wewnątrz od samego początku. Zostanie też stworzona dodatkowa możliwość dodania lub usunięcia pewnych usług fakultatywnych w fazie eksploatacji kontraktu,
- aby zapewnić elastyczność w momencie wygaśnięcia kontraktu, podmioty publiczne będą mogły korygować swe wymagania co do stanu majątku na koniec kontraktu.

Aby podnieść przejrzystość świadczenia usług i związanych z nimi wydatków, podjęte zostaną działania zapewniające, by sektor publiczny dokładnie rozumiał, za co płaci, a także by wszelkie zbiorcze nadwyżki finansowe, wypracowane w okresie realizacji kontraktu były dzielone z podmiotem zamawiającym. Reformy te obejmują:

- przyjęcie przez podmiot zamawiający i wykonawcę przejrzystego systemu zarządzania obiegiem informacji o kosztach w okresie realizacji projektu
- wprowadzenie mechanizmu podziału nadwyżki rezerwy tworzonej na koszty utrzymania, aby zapewnić, że wszelkie nadwyżki środków finansowych, powstałe w fazie eksploatacji projektu zostaną podzielone w końcu obowiązywania kontraktu.

Aby poprawić sprawność świadczenia usług przez cały okres obowiązywania kontraktu i uniknąć zbędnego powielania niestandardowej dokumentacji w zakresie usług, tworzonej w trakcie postępowania ofertowego:

- stworzony zostanie wzór standardowej specyfikacji końcowych efektów w zakresie usług oraz standardowy mechanizm płatności,
- w kontrakcie wprowadzone zostaną okresowe przeglądy efektywności świadczenia usług.

Usługi

- 4.1 W kontraktach PFI, sektor prywatny przyjmował zazwyczaj pełną odpowiedzialność za utrzymanie i usługi miękkie takie jak sprzątnięcie, catering i ochrona, przez okres obowiązywania kontraktu. Sektor prywatny ustalał cenę za świadczenie tych usług zgodnie ze specyfikacjami stworzonymi w ramach procesu postępowania ofertowego. Usługi te są często zlecane na mocy kontraktów podwykonawczych specjalistycznym firmom zarządzającym obiektami.
- 4.2 Wykonawca odpowiada też za wymianę elementów majątku, np. bojlerów, i w tym celu ustanawia fundusz rezerwowy na cały okres obowiązywania kontraktu, finansowany z rocznej opłaty zbiorczej. Sektor prywatny ponosi ryzyko polegające na tym, że wspomniany fundusz może się okazać niewystarczający dla wymiany elementów majątku i jednocześnie spełnienia zobowiązań w okresie ważności kontraktu. Jeśli wystąpi niedobór, sektor prywatny musi pokryć różnicę i odwrotnie – jeśli wystąpi nadwyżka, zachowuje ją sektor prywatny.
- 4.3 Połączenie projektowania obiektów i ich budowy z odpowiedzialnością za utrzymanie i odnawianie miało na celu poprawę postrzegania od początku wymagań w dłuższym horyzoncie czasowym, co miało prowadzić do lepszych efektów prac projektowych oraz niższych kosztów utrzymania i eksploatacji. Zasada motywowania wykonawcy do optymalizacji projektu obiektu na cały okres jego użytkowania i efektywności utrzymania była jednym z kluczowych sukcesów dotychczasowych projektów PFI. PF2 będzie kontynuować to zintegrowane podejście do utrzymania, przewidujące zawarcie w jednym kontrakcie zarówno budowy, jak i utrzymania obiektu. Zapewni to, że wykonawca będzie nadal motywowany do minimalizacji przyszłych kosztów eksploatacji.

4.4 Świadczenie usług w dotychczasowych projektach wiązało się jednak z szeregiem problemów:

- świadczenie usług było niewystarczająco elastyczne z punktu widzenia zarówno eksploatacji, jak i budżetu. Kiedy sektor publiczny staje wobec konieczności ograniczenia wydatków, chce uzyskać oszczędności płynące ze zwiększonej efektywności i obniżyć wydatki w całej swej bazie kosztowej. Nie było to możliwe w ramach kontraktów PFI, ponieważ wszystkie usługi były przewidziane kontraktem na długi okres czasu,
- ponadto, sektor publiczny nie był przekonany, że uzyskuje najkorzystniejsze warunki w zakresie elementów usług kontraktu, szczególnie gdy w grę wchodziło wprowadzanie drobnych zmian do jego wymogów,
- odnotowano wiele przykładów, kiedy koszty poszczególnych pozycji były znacznie wyższe, niż sektor publiczny spodziewał się płacić. Fakt ten podważył zaufanie sektora publicznego do tych usług (patrz Ramka 4.A),
- w dotychczasowych projektach pojawiały się też obawy o przejrzystość i zarządzanie funduszem rezerw, tworzoną na koszty utrzymania, ponieważ sektor publiczny uważał, że nie ma wglądu do faktycznych kosztów ponoszonych w okresie eksploatacji projektu. To doprowadziło do powstania podejrzeń, że fundusz rezerwowany jest często zawyżony, a sektor prywatny odnosi w efekcie nieuzasadnione zyski.

Ramka 4.A: Koszty drobnych robót w projektach PFI

W raporcie opublikowanym w styczniu 2008 r.⁸ NAO odnotował, że drobne roboty w projektach PFI były często drogie w porównaniu z branżowymi cenami referencyjnymi. NAO wskazał, że w przebadanej próbkę koszty bazowe dodatkowych gniazdek elektrycznych były wyższe od cen będących punktem odniesienia. NAO odnotował, że mimo iż naturalną kolejną rzeczą zakres cen bywa różny zależnie od szeregu różnych czynników, średni koszt bazowy instalacji gniazdek elektrycznych w ramach kontraktów PFI był o około 54 procent wyższy, niż publikowane ceny porównawcze.

Podniesienie elastyczności świadczenia usług

4.5 Aby podnieść elastyczność świadczenia usług, zakres usług ujętych w modelu PF2 będzie zredukowany. Usługi miękkie, w rodzaju sprzątnięcia czy cateringu, będą wyłączone z kontraktów oprócz okoliczności wyjątkowych. Usługi te będą świadczone odrębnie, na podstawie kontraktów o krótszych terminach, albo bezpośrednio przez podmiot publiczny, co da sektorowi publicznemu elastyczność w kwestii zmian specyfikacji usług na przestrzeni czasu. Podmioty zamawiające będą też mieć wolną rękę, jeśli chodzi o włączanie niektórych pomniejszych czynności utrzymania w zakres projektu od jego początku. Zapewniona też będzie dodatkowa elastyczność dodawania lub usuwania pewnych „fakultatywnych usług” takich jak mycie okien od zewnątrz, w fazie eksploatacyjnej kontraktu. Te fakultatywne usługi będą świadczone za z góry uzgodnioną cenę, będą też mogły być dodawane lub usuwane z projektu bez potrzeby modyfikowania modelu finansowego. Aby zapewnić większą elastyczność w momencie wygaśnięcia kontraktu, podmioty publiczne będą mieć możliwość dokonania zmiany wymagań odnośnie stanu obiektu w momencie jego przekazania.

Ramka 4.B: Przykład elastyczności eksploatacyjnej w ramach kontraktów PF2

W ramach kontraktów PFI korzystanie ze szkoły poza godzinami lekcyjnymi wymaga uzgodnienia z wykonawcą PFI, ponieważ jego pracownicy ochrony muszą otwierać i zamykać szkołę, ponadto mogą wystąpić dodatkowe opłaty za sprzątnięcie i usługi towarzyszące. Koszty te obciążają sektor publiczny.

W ramach PF2, usługi takie jak ochrona czy sprzątnięcie zostaną wyłączone z kontraktów. To umożliwi szkołom otwieranie obiektów do użytkowania poza zasadniczymi godzinami lekcyjnymi bez ponoszenia dodatkowych opłat, umożliwi też poszerzenie wykorzystania obiektów publicznych na potrzeby lokalnej społeczności.

¹¹ National Audit Office, Making changes in operational PFI projects, styczeń 2008 r.

4.6 Całościowe podsumowanie sposobu podejścia do usług w przyszłych projektach podaje Tabela 4.A.

Tabela 4.A: Odpowiedzialność za świadczenie usług w PF2		
WSZYSTKIE USŁUGI wymagane przez podmiot zamawiający, by sprawnie eksploatować budynek		
<p style="text-align: center;">USŁUGI UJMOWANE W KONTRAKTACH PFI</p> <p style="text-align: center;">Obciążane stałą, miesięczną opłatą</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">UTRZYMANIE</p> <p style="text-align: center;">Zarządzanie utrzymaniem Utrzymanie planowe Utrzymanie reaktywne Utrzymanie ustawowe</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">ZARZĄDZANIE ENERGIĄ</p> <p style="text-align: center;">Śledzenie i raportowanie zużycia energii, identyfikowanie możliwości uzyskania oszczędności energii</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">HELPEDESK</p> <p style="text-align: center;">Zapewnienie centralnego systemu reagowania na zgłoszenia, planowanie i monitorowanie wyników</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">ODNOWIENIA W FAZIE EKSPLOATACJI</p> <p style="text-align: center;">Planowe odtwarzanie środków trwałych, by utrzymać funkcjonalność i wygląd budynku</p> </div>	<p style="text-align: center;">USŁUGI, KTÓRE MOGĄ, ALE NIE MUSZĄ BYĆ UJMOWANE W KONTRAKTACH PFI</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">DROBNE OBOWIĄZKI W ZAKRESIE UTRZYMANIA</p> <p style="text-align: center;">Wykończenie ścian, sufitów, podłóg we wnętrzach, naprawy drzwi wewnętrznych i okien, elementy oświetlenia, usuwanie graffiti i inne drobne czynności utrzymania</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">USŁUGI FAKULTATYWNE</p> <p style="text-align: center;">Usługi, które organ zamawiający może dodać do PFI w cyklu rocznym lub jednorazowo, np.:</p> <p style="text-align: center;">Testowanie urządzeń przenośnych Okresowe remonty Czyszczenie okien od zewnątrz Usuwanie śniegu i lodu Utrzymanie terenu Drobne naprawy i Inne drobne czynności utrzymania</p> </div>	<p style="text-align: center;">USŁUGI NIE UJMOWANE W KONTRAKTACH PFI</p> <p style="text-align: center;">Zarządzane bezpośrednio przez podmiot publiczny, z wykorzystaniem innych usługodawców na podstawie krótkoterminowych kontraktów lub z wykorzystaniem własnych zasobów.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">USŁUGI MIĘKKIE</p> <p style="text-align: center;">Sprzątanie i odbiór odpadów, kontrola szkodników, catering, ochrona, pranie, poczta</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">USŁUGI ZARZĄDZANIA</p> <p style="text-align: center;">Zarządzanie kontraktem, koszty mediów, ubezpieczenia, lokalne podatki od przedsiębiorstw</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">INNE USŁUGI</p> <p style="text-align: center;">Usługi ICT, recepcja, telefonia, BHP, itp.</p> </div>

Źródło: Ministerstwo Skarbu JKM

Usunięcie miękkich usług zarządzania obiektami

4.7 Miękkie usługi zarządzania obiektami („usługi miękkie”) oznaczają generalnie codzienne usługi pomocnicze, niezbędne dla eksploatacji obiektu (patrz: Ramka 4.C). W przeszłości usługi miękkie były włączane w zakres większości kontraktów PFI. Aby podnieść elastyczność świadczenia usług, obecnie usługi miękkie będą wyłączone z przyszłych kontraktów, a zapewniane na podstawie kontraktów krótkoterminowych z sektorem publicznym, albo bezpośrednio przez sektor publiczny.

4.8 Jedynym wyjątkiem od tej reguły będą sytuacje, w których zamówienie wszystkich usług w jednym kontrakcie niesie istotne korzyści wynikające z elementów integracji i współzależności. Jeśli podmioty zamawiające uznają, że włączenie usług miękkich stanowi integralny element realizacji projektu, będzie to wymagać wykazania Ministerstwu Skarbu klarownego przypadku *value for money* i uzyskania zatwierdzenia od Ministerstwa.

Ramka 4.C: Przykłady miękkich usług zarządzania obiektami

Miękkie usługi zarządzania obiektami generalnie oznaczają codzienne usługi pomocnicze, konieczne dla prowadzenia eksploatacji obiektu. Przykłady obejmują:

- sprzątanie
- catering
- usługi portierskie
- pralnia
- ochrona
- usługi pocztowe
- śmieci

Elastyczność na początku projektu

4.9 Aby jeszcze bardziej zwiększyć elastyczność czynności utrzymania na początku projektu podmiot zamawiający będzie mieć możliwość rozważenia, czy właściwym będzie ująć, czy też wyłączyć konkretne czynności utrzymania. Podejmując tę decyzję podmiot zamawiający będzie musiał wziąć pod uwagę kilka kwestii, między innymi, czy:

- koszt zapewnienia tych usług utrzymania przez podmiot zamawiający jest niższy od oczekiwanej ceny żądanej przez wykonawcę,
- istnieją potencjalne korzyści wykluczenia tych czynności utrzymania z projektu, związane z większą elastycznością,
- podmiot zamawiający posiada zasoby umożliwiające mu wykonywanie czynności utrzymania (np. sprzętacze lub dozorczy),
- wyłączenie pewnych czynności utrzymania może stworzyć ryzyko zakłócenia spójnego przebiegu procesu eksploatacji, tak więc podmiot zamawiający musiałby rozważyć, czy korzyści wynikające z wyłączenia tych czynności utrzymania przeważają nad ryzykiem braku spójności.

4.10 Listę przykładowych czynności, które podmiot zamawiający może ująć lub wyłączyć zgodnie ze swym wyborem, zamieszcza poniższa Ramka 4.D.

Ramka 4.D: Przykładowa lista czynności utrzymania, które podmiot zamawiający może włączyć lub wyłączyć zgodnie ze swym wyborem

- malowanie i remont wewnątrz obiektu – wykończenie ścian i sufitów
- wymiana wykładzin podłogowych (np. dywanowych i winylowych)
- rutynowe testowanie oświetlenia awaryjnego
- wymiana opraw oświetleniowych
- pierwsza pomoc w przypadku problemów lub awarii instalacji wodnej, ciepłej, wentylacyjnej i elektrycznej
- rutynowe testowanie temperatury wody i przepłukiwanie urządzeń wodnych
- drobne naprawy w umywalniach
- inspekcje i drobne naprawy wewnętrznych drzwi i okien, a także stolarki drzwiowej i okiennej
- usuwanie graffiti

Elastyczność w trakcie trwania kontraktu

4.11 Aby podnieść elastyczność w okresie trwania kontraktu, podmiot zamawiający będzie mógł corocznie decydować, czy niektóre „usługi fakultatywne” będą świadczone przez wykonawcę, czy też osobno. Wykonawcy składający oferty na projekt będą proszeni o stworzenie katalogu wycenionych usług fakultatywnych, które mogą być dodane lub usunięte (poza modelem finansowym).

4.12 Zakres usług fakultatywnych zostanie zaproponowany i uzgodniony przed zamknięciem finansowym projektu. Jeśli podmiot zamawiający zdecyduje się powierzyć te usługi wykonawcy, wykonawca przyjmie też ryzyko możliwości świadczenia tych usług po cenie wskazanej w katalogu (podlegającej dorocznej indeksacji).

Ramka 4.E: Przykłady usług fakultatywnych

- testowanie urządzeń przenośnych
- okresowe remonty wewnątrz
- czyszczenie okien od zewnątrz
- usuwanie śniegu i posypywanie piaskiem
- utrzymanie terenu

4.13 Usługami fakultatywnymi powinny być usługi, które zasadnie mogą być świadczone w ramach normalnie posiadanych przez wykonawcę umiejętności i które mogą przynieść podmiotowi zamawiającemu *value for money*, jeśli będą świadczone przez wykonawcę. Mogą się tu mieścić czynności utrzymania, prowadzone przez podmiot zamawiający, poprzednio wyłączone z projektu, a okresowo wprowadzane z powrotem w zakres usług do wykonywania przez wykonawcę.

- 4.14 Dalsze informacje szczegółowe na temat zakresu usług, jakie ma świadczyć wykonawca z sektora prywatnego, i tych, które mogą być zachowane przez podmiot zamawiający, podajemy w Rozdziale 7 (Usługi i rozpoczęcie świadczenia usług) wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”.

Elastyczność na koniec kontraktu

- 4.15 Jedną z kluczowych cech PFI była zasada kalkulacji kosztów na cały okres zakładanego ekonomicznego użytkowania obiektu, aby zapewnić, że majątek będzie właściwie utrzymywany przez okres realizacji projektu. Oznaczało to, że na początku projektu sektor publiczny musiał określić stan majątku w momencie jego przekazania na koniec projektu.
- 4.16 Choć podejście to zapewniało utrzymanie majątku przez długi okres czasu, nie pozwalało ono na żadną elastyczność co do zmiany priorytetów lub wymogów podmiotu zamawiającego względem obiektu przez okres obowiązywania kontraktu. W przyszłych projektach PF2 sektor publiczny będzie nadal na początku projektu określał stan majątku na moment przekazania, ale podmiot zamawiający będzie mieć elastyczność polegającą na możliwości zmiany wymagań przekazania zwrotnego, jeśli zmiana ta lepiej spełni potrzeby podmiotu publicznego, albo stworzy możliwość uzyskania oszczędności dla sektora publicznego. Dalsze informacje na temat podejścia do przekazania majątku zawiera punkt 9.6 (Złagodzenie wymogów zwrotu) wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”.

Poprawa przejrzystości i mechanizm współuczestnictwa w oszczędnościach



- 4.17 Aby uzyskać bardziej widoczny obraz kosztów utrzymania w projektach PF2, podmiot zamawiający i wykonawca przyjmą przejrzysty system zarządzania kosztami utrzymania i obiegiem informacji o tych kosztach. To zapewni przejrzystość świadczonych usług i związanych z nimi wydatków, dając sektorowi publicznemu zrozumienie, za co dokładnie płaci.
- 4.18 Obok przejrzystości w relacjach klient-wykonawca, aby zapewnić rzetelne podejście do wszelkich nieprzewidzianych nadwyżek finansowych, związanych z utrzymaniem, strony z sektora publicznego i prywatnego będą co pięć lat przeprowadzać porównanie rzeczywistych i planowanych wydatków na utrzymanie. Wszelkie zidentyfikowane, autentyczne nadwyżki będą odnotowywane, zaś łączne nadwyżki za okres obowiązywania kontraktu zostaną w dacie jego wygaśnięcia podzielone równo między podmiot zamawiający a wykonawcę. Podmiot publiczny będzie mieć prawo żądać niezależnego przeglądu kosztów utrzymania.
- 4.19 Nadwyżka rozliczeń związanych z utrzymaniem będzie wyliczana przez porównanie oczekiwanych wydatków na utrzymanie z wydatkami rzeczywistymi na ten cel. Pozostawienie nadwyżki w funduszu rezerwowym na koszty utrzymania, tworzonym przez spółkę projektową sprawi, że będzie ona nadal dostępna na potrzeby „uzupełnienia niedoboru”, jeśli wydatki rzeczywiste na utrzymanie okażą się wyższe od oczekiwanych, natomiast przejrzyste podejście do informacji kosztowej (open book approach) sprawi, że wszelka redukcja nadwyżki będzie uzasadniona.
- 4.20 Bardziej szczegółowe informacje na temat rezerwy na koszty utrzymania zawarte są w punktach 9.2 (Fundusz na koszty utrzymania) i 9.3 (Wygaśnięcie kontraktu) wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”.

Poprawa efektywności świadczenia usług

- 4.21 Rząd podejmuje też kroki zmierzające do podniesienia efektywności świadczenia usług. Aby skrócić czas postępowania ofertowego i uniknąć niepotrzebnego powielania dokumentacji dla każdego projektu, tworzony jest wystandaryzowany wzorzec usług docelowych i mechanizm płatności. Aby stworzyć bodziec do efektywnego świadczenia usług w całym okresie obowiązywania kontraktu, do nowego modelu wprowadzone zostaną okresowe przeglądy efektywności.

Standaryzacja specyfikacji efektu końcowego w zakresie usług i mechanizm płatności

- 4.22 Ministerstwo Skarbu stworzyło wystandaryzowany wzór specyfikacji efektu końcowego w zakresie usług oraz mechanizm płatności proforma, odpowiedni dla większości projektów poświęconych obiektom użyteczności publicznej. Mają one zapewnić spójność podejścia we wszystkich projektach obiektów użyteczności publicznej, doprowadzić do tego, by wymogi odzwierciedlały zasadne wymagania sektora publicznego, a nie nierealistyczne oczekiwania, a także pozwolić na uniknięcie kosztownego powielania dedykowanej dokumentacji, tworzonej z projektu na projekt.
- 4.23 Wystandaryzowana specyfikacja efektu końcowego w zakresie usług i mechanizm płatności, są przeznaczone wyłącznie dla projektów obiektów użyteczności publicznej, jednakże mogą nie być odpowiednie dla każdego sektora, np. budownictwa komunalnego. Zasada głębszej standaryzacji wymogów w zakresie usług będzie mieć zastosowanie do wszystkich sektorów i o ile pojawiać się będą programy i projekty inne niż związane z obiektami użyteczności publicznej, Ministerstwo Skarbu rozważy, czy nie należy stworzyć nowych standardów, dedykowanych dla poszczególnych sektorów.
- 4.24 Wystandaryzowana specyfikacja efektu końcowego w zakresie usług składa się z dwóch części. Część 1 obejmuje główne wymagania i powinna pozostać w znormalizowanej postaci. Część 2 pozwala na włączenie do projektu wymogów szczególnych. Wystandaryzowana specyfikacja efektu końcowego w zakresie usług i mechanizm płatności proforma będą stanowić, odpowiednio, załączniki 3 i 5 do wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”, przewidziane do opublikowania do konsultacji na początku przyszłego roku.

Przeglądy efektywności świadczenia usług

- 4.25 Przeglądy wymagań w zakresie usług są jednym z kluczowych obszarów, w którym Program oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji znajduje oszczędności w realizowanych obecnie kontraktach PFI. W Programie tym podkreśla się znaczenie przeglądu zakresu i specyfikacji usług wobec wymagań sektora publicznego, z uwzględnieniem prognozowanych wymogów w przyszłości, a także wykorzystania usług i wyników uzyskanych w dotychczasowych projektach. Przeprowadzone do dziś przeglądy eksploatacji obejmowały przeanalizowanie specyfikacji usług i rozważenie możliwości bardziej efektywnego ich świadczenia. W ten sposób stwierdzono istnienie szeregu możliwości uzyskania oszczędności eksploatacyjnych, których przykłady podaje Ramka 4.F.

Ramka 4.F: Lekcje wyniesione z przeglądów efektywności eksploatacji

Oto przykłady potencjalnych oszczędności wynikających z przeglądu specyfikacji usług w stosunku do wymagań, zidentyfikowane we wczesnych przeglądach:

- Redukcja szpitalnych usług świadczonych w domu, które wyspecyfikowano na poziomie wyższym, niż generalnie stosowanym na rynku,
- Zmiana zasad odbioru odpadów komunalnych, aby ujednoczyć system przewidziany w kontrakcie PFI z wybranymi systemami odbioru, stosowanymi przez samorząd. Zmianę tę ułatwiło zwiększenie częstotliwości odbioru odpadów segregowanych z czterech do dwóch tygodni,
- Przegląd przeprowadzony przez lokalny samorząd z ich usługodawcą PFI wykazał, że zainwestowanie celem wypracowania oszczędności w centralny system sterowania i żarówki LED w oświetleniu ulic przyniesie znaczną redukcję zużycia energii dzięki wykorzystaniu osiągnięć technologicznych, jakie miały miejsce od momentu podpisania kontraktu,
- Przegląd systemu inspekcji w kontrakcie PFI na infrastrukturę transportową wykazał, że istnieje możliwość zredukowania częstotliwości prowadzenia inspekcji majątku bez istotnego wpływu na poprawność danych.

- 4.26 Do nowych kontraktów wprowadza się zatem okresowe przeglądy efektywności, aby ocenić, czy projekt spełnia wymogi sektora publicznego, a także by zarekomendować właściwe usprawnienia usług i podniesienie ich efektywności. Przeglądy efektywności będą prowadzone co dwa lub trzy lata, przy czym tam, gdzie będzie to wskazane, z uwagi na minimalizowanie kosztów, przeglądy powinny być skoordynowane w czasie z prowadzonymi co pięć lat przeglądami rzeczywistych w planowanych wydatków na utrzymanie.

- 4.27 Wykonawca będzie odpowiedzialny za dopilnowanie prowadzenia przeglądów efektywności i w związku z tym będzie pokrywać koszty poniesione przez sektor prywatny. Wszelkie wypracowane oszczędności będą dzielone między podmiot publiczny a wykonawcę w proporcji 75 procent dla podmiotu publicznego, a 25 procent dla wykonawcy. Ważne jest, aby podkreślić, że wykonywanie opisanych powyżej przeglądów efektywności nie powinno uniemożliwić wykonawcy, ani podmiotowi publicznemu proponowania działań dla zwiększenia efektywności w innych momentach w okresie obowiązywania kontraktu, nie powinno też zastąpić innych standardowych mechanizmów sprawozdawczych w zakresie wyników projektu.

5

Większa przejrzystość

Przejrzystość znajdzie się w centrum formuły PF2. Rząd wprowadzi znaczną liczbę rozwiązań, które zmienią podejście do przejrzystości, przyjmowane w przyszłych projektach. Są to między innymi:

- zwiększenie zakresu informacji o projekcie, udostępnianych podatnikom, aby dać im uzasadnione przekonanie, że *value for money* jest rzeczywiście uzyskiwana; jednocześnie, zwiększenie jawności rządowych procedur zatwierdzania projektów wobec prywatnego biznesu, aby firmy mogły budować plany z większą dozą pewności. Konkretnie:
 - publikowanie dorocznego raportu, podającego pełne informacje projektowe i finansowe o wszystkich projektach, w których rząd jest udziałowcem,
 - wymaganie od sektora prywatnego, aby przekazywał do publikacji informacje o rzeczywistych i prognozowanych stopach zwrotu z kapitału,
 - zwiększenie przejrzystości i kontroli w odniesieniu do zobowiązań powstających w wyniku przyszłych projektów PF2, poprzez wprowadzenie łącznego limitu kontrolnego dla zobowiązań pozabilansowych, wynikających z podpisanych kontraktów PF2. Postępy w tym zakresie zostaną przedstawione wraz z ogłoszeniem ustawy budżetowej na 2013 r.,
 - wprowadzenie na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu informatora umożliwiającego śledzenie procesu zatwierdzania propozycji projektów, podającego aktualizowany status postępów w zatwierdzaniu projektów przez sektor publiczny,
 - publikowanie szeroko dostępnych i łatwo zrozumiałych informacji o bieżących projektach PFI i przyszłych projektach PF2, a także o planowanych projektach infrastrukturalnych i budowlanych.
- poprawa przejrzystości projektów dla podmiotów zamawiających, co zapewni im lepsze informacje umożliwiające efektywne zarządzanie własnymi kontraktami przy jednoczesnej minimalizacji zwiększenia wymogów informacyjnych wobec sektora prywatnego. Do środków tych należy:
 - zaostreżenie postanowień i procedur dotyczących informacji służących zapewnieniu terminowości ich przekazywania,
 - wprowadzenie przejrzystego podejścia do obiegu informacji (*open book approach*) w sprawie funduszu rezerwy na koszty utrzymania,
 - nadanie podmiotowi zamawiającemu lub innemu przedstawicielowi lokalnych władz statusu obserwatora na posiedzeniach rady dyrektorów spółki projektowej.

5.1 Przejrzystość leży w centrum formuły PF2. Rząd wprowadza szereg rozwiązań, które zmienią podejście przyjmowane do przejrzystości w przyszłych projektach. Zmiany te wyjdą naprzeciw licznym obawom szerokiej rzeszy interesariuszy, w tym: parlamentu, który wezwał do większej przejrzystości i dyscypliny w projektach PFI; podmiotów zamawiających, które wymagają terminowych i dokładnych informacji od partnerów z sektora prywatnego, aby mieć możliwość skutecznego zarządzania kontraktami; firm prywatnych, które żądają lepszych informacji od rządu, by móc łatwiej i skuteczniej planować działalność i realizować usługi. Reformy nakreślone w niniejszym rozdziale mają na celu rozwiązanie tych problemów, a jednocześnie uzyskanie zbieżności zapisów umownych w zakresie informacji z istniejącą najlepszą praktyką oraz zminimalizowanie ewentualnego podniesienia wymogów w stosunku do biznesu.

Zwiększenie zewnętrznej przejrzystości PF2

5.2 Zwiększenie zewnętrznej przejrzystości formuły PF2 ma zasadnicze znaczenie, by dać podatnikowi uzasadnione przekonanie, że rozwiązanie to przynosi mu *value for money*, a sektorowi prywatnemu dostarczać istotnych informacji, których potrzebuje dla sprawnego planowania działalności i realizacji usług.

Uzyskanie przejrzystości projektów poprzez współ-inwestycje sektora publicznego

5.3 Jak o ukazano w Rozdziale 2, inwestycje kapitałowe sektora publicznego w przyszłych projektach PF2 ułatwią uzyskanie większej przejrzystości i dyscypliny w przygotowaniu i realizacji projektów. Poprzez członkostwo w radzie dyrektorów spółki projektowej sektor publiczny będzie otrzymywał informacje finansowe dotyczące wyników projektu, aby podejmować decyzje konieczne w tej roli. Dostęp do tych informacji pomoże uspokoić obawy dotyczące braku przejrzystości wyników finansowych projektów. Ministerstwo Skarbu będzie publikować roczny raport na temat inwestycji kapitałowych sektora publicz-

nego, w tym o rzeczywistym i prognozowanym poziomie stopy zwrotu z kapitału dla indywidualnych projektów i całego portfela.

- 5.4 Ponadto, organ zamawiający lub inny przedstawiciel lokalny będzie mieć status obserwatora podczas posiedzeń rady dyrektorów spółki projektowej, co również ma na celu zwiększenie przejrzystości oraz ułatwienie wymiany informacji i punktów widzenia między sektorem publicznym i prywatnym.

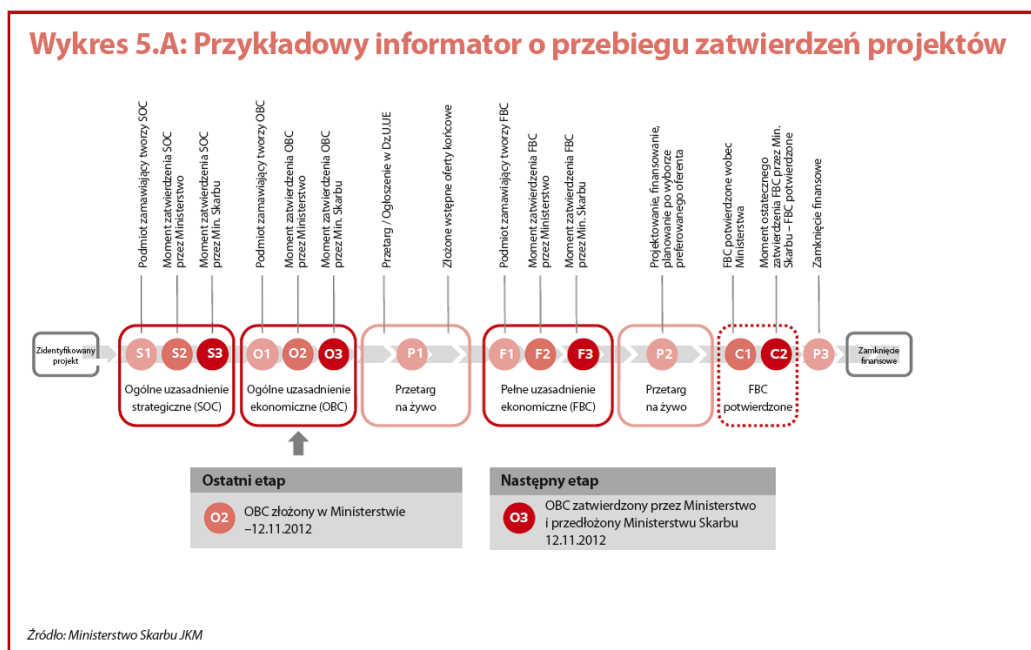
Publikowanie stóp zwrotu z kapitału sektora prywatnego

- 5.5 Jak wskazano w Rozdziale 2, cena kapitału sektora publicznego w projekcie będzie dostosowywana do stopy zwrotu z kapitału sektora prywatnego. Wyrównanie w ten sposób stóp zwrotu daje przejrzystość prognozowanych i rzeczywistych stóp zwrotu z kapitału akcyjnego, uzyskiwanych przez inwestorów z sektora prywatnego. Mogą się jednak zdarzać przypadki, gdy zwrot z kapitału będzie różny dla różnych inwestorów z sektora prywatnego, na przykład wówczas, kiedy jeden z inwestorów sprzeda swój udział w spółce projektowej. Dlatego, dla zapewnienia pełnej przejrzystości w tym względzie, inwestorzy sektora prywatnego będą mieć obowiązek przekazywania Ministerstwu Skarbu informacji o rzeczywistych i prognozowanych stopach zwrotu z kapitału, a Ministerstwo będzie je okresowo publikować. Aby mieć pewność, że informacje te będzie można łatwo zrozumieć i porównać pomiędzy projektami, nowe standardowe wytyczne dla kontraktów¹² określają precyzyjnie sposób, w który dane te należy obliczać i przekazywać.

Zwiększenie przejrzystości procesu zatwierdzania proponowanych projektów przez rząd

- 5.6 Dla uzyskiwania *value for money* ważne jest prowadzenie właściwego nadzoru nad wszystkimi wiążącymi decyzjami w zakresie wydatków publicznych. Projekty mogą wymagać zatwierdzenia w kilku stadiach, a wydatki przewyższające limity przyznane ministerstwom będą wymagać zatwierdzenia przez Ministerstwo Skarbu. W odpowiedziach uzyskanych w procesie konsultacji sektor prywatny sygnalizował wyraźnie, że rządowe procedury zatwierdzania wydają się przesadnie rozwlekle, a zwłaszcza, że sektor prywatny nie ma wglądu w aktualny status proponowanego projektu w żadnym momencie. Jest to szczególnie istotne w fazie poprzedzającej postępowanie ofertowe, kiedy to firmy chcą mieć wyobrażenie, na ile bliskie jest wprowadzenie potencjalnych projektów na rynek, oraz w toku samego przetargu, kiedy to wydłużone procedury, zatwierdzeń mogą wpływać bezpośrednio na koszty postępowania ofertowego, ponoszone przez sektor prywatny.
- 5.7 W ramach szerszego zobowiązania się do zapewnienia przedsiębiorstwom informacji potrzebnych im do planowania biznesowego w odniesieniu do projektów sektora publicznego, rząd zamierza zwiększyć jawność swego procesu zatwierdzania. Od wiosny 2013 r. na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu publikowany będzie informator podający dane o statusie projektów PF2 będących w fazie zatwierdzania uzasadnienia ekonomicznego projektu, a także projektów PFI w toku postępowania ofertowego. Informator będzie podawać aktualizowany status projektu w trakcie przechodzenia przez procedurę zatwierdzania. Wykres 5.A ilustruje, jak będzie wyglądać.

¹² Standaryzacja kontraktów PF2



Zwiększenie przejrzystości zobowiązań pozabilansowych

5.8 Zagregowane dane fiskalne, na podstawie których rząd wylicza sytuację budżetu, są kalkulowane przy zastosowaniu elementów pochodzących z rachunków narodowych UK, opartych o założenia Europejskiego Systemu Rachunków 1995 (ESA95). Krytyka PFI zasada się na tym, że z powodu sposobu ewidencji PFI w rachunkach narodowych wiele zobowiązań kontraktowych PFI nie jest wykazywanych w Długu Netto Sektora Publicznego (Public Sector Net Debt, PSND), ponieważ są traktowane jako nie wchodzące do bilansu rządu. W 2011 r. rząd opublikował po raz pierwszy Pełne rachunki rządowe (WGA), w których podano szacunek zobowiązań z PFI zgodnie ze standardami rachunkowości.

5.9 Aby zwiększyć przejrzystość i kontrolę nad zobowiązaniami tworzonymi przez przyszłe projekty PF2, rząd wprowadzi łączny limit kontrolny dla wszystkich zobowiązań wynikających z podpisanych pozabilansowych kontraktów PF2. Rząd będzie w przyszłości składał sprawozdania w kwestii tego limitu kontrolnego. Raport z postępu prac znajdzie się w dokumencie budżetu na 2013 r. Krok ten będzie elementem szerszego pakietu reform w kwestii zasad zarządzania zobowiązaniami pozabilansowymi, co postawi Wielką Brytanię na czele międzynarodowej najlepszej praktyki.

Zwiększenie dostępności i użyteczności informacji projektowych

5.10 Ministerstwo Skarbu już publikuje znaczną ilość informacji o PFI w postaci WGA (zob. Rozdział 1), a także gromadzi odrębnie informacje na temat poszczególnych projektów¹³ poprzez proces dorocznego gromadzenia danych. Do informacji o indywidualnych projektach należą: tytuł projektu, status postępowania ofertowego, opłaty zbiorcze, sponsorujące ministerstwo, firma spółki projektowej i jej udziałowcy. Rząd podejmie dalsze działania, by zwiększyć zrozumiałość informacji dla wszystkich użytkowników, na przykład poprzez wyjaśnienie różnic między liczbowymi danymi w WGA i PFI, a także przez opublikowanie prostego przewodnika po wybranych, bardziej technicznych szczegółach partnerstw publiczno-prywatnych, łącznie z rozwiązaniami finansowymi. Zostaną one ujęte w najbliższym uaktualnieniu danych na wiosnę 2013 r.

5.11 Podczas procesu konsultacji sektor prywatny podkreślał, że informacje o planowanych projektach są ważne dla celów planowania biznesowego. Wraz z Narodowym Planem Infrastruktury (National Infrastructure Plan) z 2011 r. rząd opublikował po raz pierwszy szczegółowe dane o planowanych inwestycjach infrastrukturalnych i rządowych projektach budowlanych¹⁴. Listy planowanych inwestycji zostały stwo-

¹³ Dane o PFI dostępne pod adresem: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm

¹⁴ Bazę projektów infrastrukturalnych i budowlanych można znaleźć pod adresem: http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_pipeline_data.htm

rzony na szczeblu rządowym, aby zapewnić biznesowi większą orientację co do przyszłej puli projektów: budowlanych, finansowanych przez rząd, szerzej regulowanych, a także infrastrukturalnych sektora prywatnego. Rząd stale pracuje nad poprawą szczegółowości, jakości i zakresu danych o projektach z tych list. Są one regularnie uaktualniane, aby zapewnić, by podawały bieżące i dokładne informacje o planach rządowych.

- 5.12 Oprócz podawania informacji o planowanych projektach, rząd nałożył na ministerstwa obowiązek publikowania na stronie GOV.UK, przy pomocy przeglądarki Contracts Finder¹⁵, informacji o wszystkich nowych przetargach rządu centralnego i kontraktach na kwotę wyższą niż 10 000 GBP. Jeśli chodzi o kontrakty budowlane będą one nadal przekazywane poprzez link do publikowanej listy rządowych projektów budowlanych (Government Construction Pipeline)¹⁶. Wszystkie nowe dokumenty dotyczące przetargów i kontraktów związanych z projektami PF2 rządu centralnego powinny więc być publikowane poprzez Contracts Finder, albo przez powiązaną z nią listę rządowych projektów budowlanych.

Zwiększenie przejrzystości PF2 dla podmiotów zamawiających

- 5.13 Podmioty zamawiające potrzebują rzetelnych informacji, które umożliwią im monitorowanie i zarządzanie kontraktami. Informacje, które podmiot zamawiający ma prawo otrzymywać, zostaną wskazane w kontrakcie. Kontrakty PFI zazwyczaj stanowią, że spółka projektowa winna przekazywać informacje finansowe i zarządcze, ale najczęściej następuje to dopiero wówczas, gdy wystąpi o nie podmiot zamawiający. Regularna sprawozdawczość okresowa jest ograniczona, nie licząc raportów wymaganych w ramach mechanizmu monitorowania wyników i płatności.
- 5.14 Wiele podmiotów zamawiających nie wykorzystuje w pełni posiadanego prawa do żądania informacji, często dlatego, że nie ma jasności, jakie informacje są dostępne, albo o jakie powinny wystąpić. W odpowiedziach na konsultacje respondenci podkreślali, że niektóre z postanowień zawartych w bieżących standardowych wytycznych kontraktowych są postrzegane jako niepotrzebnie skomplikowane lub dwuznaczne. Istnieje zatem ryzyko, że podmioty zamawiające nie mają dostatecznej jasności, ani pewności co do trwałego uzyskiwania *value for money* z posiadanych rozwiązań kontraktowych.
- 5.15 Aby wyjść naprzeciw tym problemom, nowe standardowe wytyczne kontraktowe¹⁷ zwiększą klarowność wymogów informacyjnych i postanowień wymaganych dla każdego kontraktu, jednocześnie minimalizując wzrost wymagań informacyjnych wobec sektora prywatnego. Terminowe otrzymywanie klarownych i adekwatnych informacji pomoże podmiotom zamawiającym efektywnie zarządzać kontraktami, planować i optymalizować korzystanie z majątku i usług, aby uzyskać wyższą i trwałą *value for money*. Ramka 5.A pokazuje niektóre kluczowe udoskonalenia dotyczące wymogów informacyjnych w nowych standardowych wytycznych kontraktowych.
- 5.16 Jak wskazano w Rozdziale 4, aby jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość, podmiot zamawiający i wykonawca będą przyjmować przejrzyste podejście („open book approach”) do obiegu informacji dotyczących funduszu rezerw na koszty utrzymania, aby podnieść jawność tych kosztów w projektach PF2. Zapewni to przejrzystość w zakresie świadczonych usług i związanych z nimi wydatków, a sektorowi publicznemu da jasne wyobrażenie o tym, za co płaci.

¹⁵ <http://www.hm-treasury.gov.uk/contracts-finder>

¹⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_pipeline_data.htm

¹⁷ Standaryzacja kontraktów PF2, Rozdział 3

Ramka 5.A: Podwyższone wymogi informacyjne

Aby podwyższyć wymogi informacyjne, do PF2 wprowadzono następujące zmiany:

- aby ułatwić zrozumienie kontraktu, wymogi informacyjne zostaną zebrane w jednym miejscu, co umożliwi managerom kontraktów uświadomienie sobie, jakich informacji mają prawo żądać i kiedy oraz w jakiej postaci mogą ich oczekiwać,
- natychmiast po podpisaniu kontraktu, sektor prywatny dostarczy praktyczny przewodnik po kontrakcie będący podsumowaniem jego głównych punktów, co pomoże sektorowi publicznemu w zarządzaniu kontraktem,
- wyrażenia, które wносиły pewną dwuznaczność i stanowiły potencjalne źródło sporów między stronami kontraktu zostały usunięte. Wśród nich należy wymienić na przykład wymaganie stawiane podmiotowi zamawiającemu, by działał „rozsądnie” formułując wnioski, oraz stawiany wykonawcy wymóg przekazywania informacji w postaci niesprecyzowanego „zestawienia zbiorczego” zamiast w formacie oryginalnych danych, co mogło powodować, że podmiot mógł nie uzyskiwać wszystkich koniecznych dlań informacji,
- zwiększono jasność w kwestii tego, czym są poufne informacje komercyjnie, poprzez odniesienie się w tej kwestii do wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie Ustawy o swobodzie informacji (FOIA),
- doprecyzowane zostanie, że przekazywanie informacji wchodzi w zakres usług kontraktowych, a stąd niedostarczenie ich będzie stanowić niezadowolającą realizację umowy, co spowoduje potrącenia finansowe z płatności otrzymywanych przez wykonawcę, z możliwością wypowiedzenia kontraktu w przypadku jego nagminnego łamania.

6

Właściwa alokacja ryzyka

Alokacja ryzyka

W PF2 wprowadzone zostaną zmiany do alokacji ryzyka, aby podnieść *value for money* poprzez zachowanie i zarządzanie przez sektor publiczny większego zakresu pewnych rodzajów ryzyka. W PF2:

- ryzyko dodatkowych nakładów kapitałowych, wynikające z nieprzewidywalnych ogólnych zmian prawa zostanie przyjęte przez sektor publiczny,
- ryzyko poziomu zużycia mediów zostanie przyjęte przez sektor publiczny pod warunkiem wprowadzenia dwuletnich testów odbiorczych,
- ryzyko skażenia miejsca lokalizacji ze źródeł pozostających poza jego terenem zostanie przyjęte przez sektor publiczny, o ile sektor ten zapewni grunt,
- podmioty zamawiające będą mieć obowiązek podjęcia adekwatnych badań tytułu prawnego do miejsc lokalizacji udostępnianych oferentom, udzielią też gwarancji wykonawcy,
- jeżeli grunt pod projekt zapewnia podmiot zamawiający, to będzie on też mieć obowiązek uzyskać jego badania geologiczne, po czym udostępnić je wszystkim oferentom wraz z gwarancją.

Ubezpieczenie

Aby zwiększyć *value for money* ubezpieczeń:

- rząd zmieni obecnie obowiązujące postanowienia dotyczące podziału ryzyka składki od podstawowych ubezpieczeń wymaganych w fazie eksploatacji projektu, aby pozwolić podmiotowi publicznemu na przyjęcie większego udziału w ryzyku i obniżyć potrzebę tworzenia przez wykonawcę rezerw na niekorzystne zmiany rynkowe,
- rząd zbada opcję przyjęcia modelu, w którym podmiot zamawiający zachowa ryzyko istotnej szkody i zakłóceń w działalności obiektu w ciągu fazy operacyjnej obiektu (zamiast pozyskać ubezpieczenie na rynku) dla projektów/programów PF2 o rozproszonej bazie aktywów i przewidywalnej historii roszczeń.

Alokacja ryzyka

6.1 Skuteczne zarządzanie ryzykiem jest ważne we wszystkich postaciach zamówień publicznych, szczególnie zaś w kontraktach w formule PPP. Kontrakty te dążą do optymalizacji *value for money* poprzez uzgodnienie alokacji ryzyka między sektor publiczny i prywatny w trakcie długoterminowego kontraktu. Jednakże, w przeszłości, niektóre obszary ryzyka w projektach PFI były przenoszone na sektor prywatny, mimo iż krok ten nie zapewniał *value for money*.

Zwiększenie *value for money* wynikającej z alokacji ryzyka w kontraktach PF2

6.2 W programie PF2 wprowadzone zostaną zmiany alokacji ryzyka, by zwiększyć *value for money* poprzez zachowanie i zarządzanie pewnymi obszarami ryzyka poprzednio przenieszonego w projektach PFI przez sektor publiczny. Ryzyko będzie alokowane tak, by optymalizować *value for money*, a nie by maksymalizować przeniesienie ryzyka. Konkretnie, zmiany alokacji ryzyka będą obejmować ryzyko zmiany uregulowań prawnych, zużycia mediów, skażenia gruntu i gwarancji dla raportów *due diligence*.

Ryzyko zmian prawnych

6.3 Dodatkowe nakłady kapitałowe, wynikające z nieprzewidzianej, ogólnej zmiany prawa zdarzają się bardzo rzadko. Podmioty finansujące wymagały jednak w przeszłości od wykonawców zapewnienia posiadania środków, które pozwolą zabsorbować koszt tego ryzyka, gdyby wystąpiło. W efekcie, sektor publiczny płacił wysoką premię za przeniesienie ryzyka, które w praktyce występowało rzadko. W projektach PF2 sektor publiczny zachowa to ryzyko zapewniając wyższą *value for money*.

Ryzyko mediów

- 6.4 W przeszłości, wytyczne do PFI zachęcały do przenoszenia ryzyka wielkości zużycia mediów na wykonawcę, ale w praktyce wiele kontraktów zawierało złożone, wypracowane dla indywidualnych projektów postanowienia przewidujące podział tego ryzyka. Wynegocjowanie tych postanowień było czasochłonne, a zarządzanie nimi wymagało znacznych zasobów. W rezultacie nie było jasności, czy uzgodnienia te zapewniają sektorowi publicznemu *value for money*. Wraz z usunięciem usług miękkich z PF2, o czym mowa w Rozdziale 4, wyraźnie zarysowała się potrzeba zrewidowania tego podejścia, ponieważ w sytuacji, gdy obowiązki wykonawcy zawężone zostają do świadczenia twardych usług utrzymania obiektu, ma on jeszcze węższe możliwości zarządzania wykorzystaniem mediów.
- 6.5 W przyszłości, w formule PF2 zmiany kosztów zużycia mediów będą alokowane na sektor publiczny, z zastrzeżeniem, że wykonawca zachowa odpowiedzialność za efektywne zaprojektowanie budynku (zgodnie ze standardami sprawności energetycznej, określonymi w procesie przetargowym). Efekt ten będzie uzyskiwany poprzez rygorystyczną procedurę przekazania obiektu, obejmującą dwuletni program testowania. Jeśli program ten wykaże, że zużycie mediów jest wyższe, niż uzgodnione standardy efektywności, wykonawca będzie musiał wprowadzić korekty do budynku lub wypłacić rekompensatę pokrywającą stratę poniesioną przez podmiot zamawiający. Ryzyko taryfy opłat również pozostanie przy sektorze publicznym.
- 6.6 W normalnej sytuacji, podmiot zamawiający powinien przejąć ryzyko zużycia mediów po przedłużonym, dwuletnim okresie odbioru, by uniknąć obciążania wykonawcy tym ryzykiem. Wyjątki od tej ogólnej zasady mogą być możliwe tylko w szczególnych sektorach, gdzie:
- dokumentacja projektowa obejmuje jako standard odpowiednie systemy pomiarowe (których zastosowanie nie rodzi nieproporcjonalnych kosztów),
 - fizyczne środowisko obszarów zabudowanych i sposób wykorzystania są proste,
 - stworzone zostaną uzgodnienia dotyczące podziału ryzyka, możliwe do przyjęcia przez rynek i nie wiążące się z ustanowieniem przez wykonawcę wysokich i stałych rezerw na to ryzyko.
- 6.7 Dalsze szczegóły w wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”, Część 19.9.

Ryzyko skażenia miejsca lokalizacji ze źródeł zewnętrznych

- 6.8 W wielu odpowiedziach uzyskanych w toku konsultacji wykonawcy i podmioty finansujące podnosiły zagadnienie alokacji ryzyka skażenia gruntów przez źródło nie znajdujące się w miejscu lokalizacji. Wykonawcy i podmioty finansujące sugerowały, że jeśli lokalizację zapewnia podmiot publiczny, wykonawca nie jest w stanie zrobić nic, by zarządzać tym ryzykiem, toteż przeniesienie nań tej odpowiedzialności nie jest skuteczną alokacją ryzyka. W przyszłości, w formule PF2, ryzyko to nie będzie przenoszone na sektor prywatny, ale zachowywane przez sektor publiczny.

Gwarancja badań *due diligence* i tytułu własności gruntów

- 6.9 W projektach PFI proces postępowania ofertowego był często opóźniany z powodu problemów związanych z tytułem prawnym do miejsca lokalizacji, nawet jeśli przed postępowaniem grunt był własnością podmiotu publicznego. Aby zredukować obciążenie oferentów badaniem *due diligence*, a także skrócić czas i zmniejszyć koszt postępowania ofertowego, w przyszłości podmiot publiczny, zapewniający lokalizację projektu będzie również obowiązany zlecić badania warunków gruntowych i udostępnić je wszystkim oferentom wraz ze swą gwarancją. Podobnie też, w przyszłości podmioty zamawiające będą obowiązane podjąć odpowiednie badania w zakresie tytułu prawnego do gruntów udostępnianych oferentom i udzielić gwarancji wykonawcom. (Zobacz Rozdział 13 wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2” (Gwarancje)).

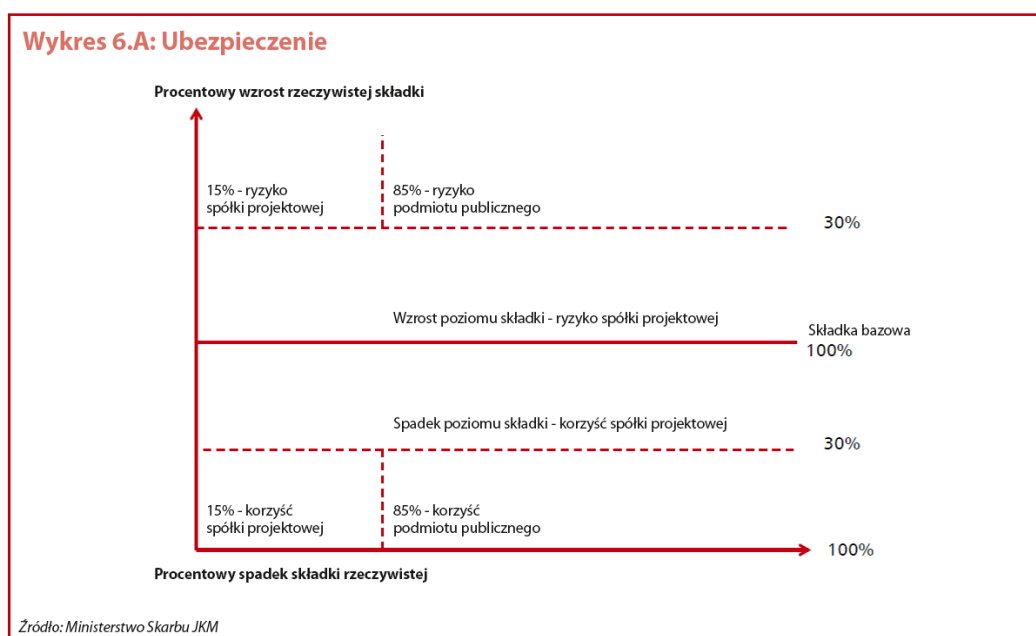
Ubezpieczenia

- 6.10 Ubezpieczenie jest nabywane, by zabezpieczyć się przed wystąpieniem konkretnych rodzajów ryzyka i jest szczególnie użyteczne w przypadku ryzyka o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale wysokim wpływem (np. utrata budynku lub zgon osoby). Dlatego standardową praktyką wśród wykonawców

było ubezpieczanie obiektów PFI i przenoszenie kosztów ubezpieczenia z powrotem na podmiot zamawiający sektora publicznego¹⁸. Podejście to oparte jest na następujących założeniach:

- najkorzystniej jest, gdy ryzyko przejmowane jest przez stronę zdolną najlepiej nim zarządzać. W formule PF2 za zaprojektowanie, sfinansowanie, zbudowanie, naprawy i odbudowanie obiektu (jeśli zostanie uszkodzony lub zniszczony) odpowiada wykonawca. Podmiot publiczny płaci za usługę jedynie wówczas, gdy jest świadczona. Dlatego ryzyko ubezpieczenia przed zdarzeniami przerywającymi świadczenie usług należy z natury rzeczy do wykonawcy,
- kredytodawcy wymagają wykupu ubezpieczeń (szczegółowej natury) dla finansowanych przez siebie obiektów; kluczowymi obszarami ubezpieczenia dla kredytodawców są: znaczna szkoda i przerwanie działalności.

6.11 Od 2006 r. w kontraktach PFI stosowane są standardowe warunki ubezpieczeniowe, dotyczące szczególnie podziału ryzyka wysokości składki w zakresie ubezpieczeń obowiązujących w okresie eksploatacji. W ramach tych unormowań ubezpieczenia fazy budowy są wyceniane i ustalone przy zamknięciu finansowym, zaś ubezpieczenia eksploatacyjne są szacowane (w układzie, gdzie podmiot publiczny przyjmuje na siebie 85 procent ryzyka zmiany ceny wskutek ogólnych zmian na rynku, wykraczających poza 30 procentowy przedział zmian, nie powodujący zmiany w górę lub w dół) i wyceniane w modelu finansowym. Ilustrujemy to poniżej:



Zwiększenie *value for money* rozwiązań ubezpieczeniowych

6.12 Rząd uważa jednak, że do poprzedniego modelu można wprowadzić udoskonalenia, szczególnie w zakresie ubezpieczeń w eksploatacyjnej fazie projektów, które mogą przynieść wyższą *value for money*. Sektor publiczny będzie mógł przyjąć większy udział w ryzyku rynkowych zmian kosztów ubezpieczenia, co zmniejszy wysokość rezerw wymagających ustanowienia przez wykonawców. Ponadto, akceptowalne będzie wprowadzanie zmian do podziału pewnych obszarów ryzyka w projektach będących w fazie eksploatacji poprzez dozwoleństwo podmiotowi publicznemu na ich pokrycie, zamiast pozyskania dla nich ubezpieczenia na rynku przez wykonawcę.

¹⁸ Szacowany koszt ubezpieczenia wykonawcy był ujmowany w kosztach w modelu finansowym, determinującym miesięczną opłatę zbiorczą.

Większy udział w ryzyku zmian rynkowych dla obniżenia kosztu rezerw

6.13 Podmioty publiczne zyskają teraz swobodę modyfikowania standardowych wytycznych dotyczących podziału ryzyka składki poprzez wybór własnego przedziału nie wywołującego zmiany, w granicach od 5 procent do 30 procent w dół i w górę od zakładanej składki bazowej (zamiast obecnego, obowiązkowego przedziału 30 procent). Powinno to obniżyć poziom rezerw, które wykonawcy obecnie utrzymują na wypadek nieprzewidzianego wzrostu składek.

Samoubezpieczenie podmiotów publicznych przed niektórymi rodzajami ryzyka

6.14 Dla projektów o szczególnej charakterystyce ryzyka, w ramach formuły PF2 przetestowane zostanie nowe podejście, zgodnie z którym organy publiczne będą mogły pokrywać pewne rodzaje ryzyka samodzielnie zamiast wymagać od wykonawcy wykupienia odpowiedniego ubezpieczenia na rynku. Podejście to odnosiłoby się do ubezpieczenia przed poważną szkodą i zakłóceniami działalności w fazie eksploatacji projektów PF2 (ale nie do OC, ani innych ubezpieczeń). Oczywiście, miałyby to wpływ na podział ryzyka, określony w kontrakcie i będzie właściwe tylko dla projektów o następującej charakterystyce ryzyka:

- rozproszona baza aktywów,
- obniżone ryzyko jednego katastroficznego roszczenia,
- obiekty specjalistyczne, bądź wykorzystywane w niebezpiecznych sytuacjach, jak na przykład niektóre obiekty Ministerstwa Obrony (gdzie rynek może nie być głęboki lub efektywny).

6.15 Wiadomo, że samorządy lokalne, nie dysponujące tak znacznymi zasobami finansowymi, jakie mają ministerstwa, byłyby skłonne przyjąć rozwiązanie zakładające kompensację wyłącznie wówczas, gdy ryzyko strat katastroficznych jest odległe. Projekty drogowe i mieszkaniowe mogą się mieścić w tej kategorii. Skala strat, szczególnie w projektach drogowych, jest na ogół niska i przewidywalna, a stopy odzysku (od stron trzecich powodujących szkodę) wysokie. Ministerstwa centralne, prowadzące programy narodowe, mogą jednak pragnąć rozważyć powyższe podejście.

6.16 Modyfikacja postanowień o ubezpieczeniach w kontraktach PF2 w kierunku przejścia na formułę kompensacji, jest jednak skomplikowana z punktu widzenia zarządzania ryzykiem, aspektów prawnych, kontraktowych, a także *value for money*, toteż początkowo powinno się jej dokonywać na zasadzie precedensu. Dalsze szczegółowe informacje o ubezpieczeniach zawarte są w Rozdziale 17 wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”.

7

Efektywność i *value for money*

PF2 zapewni wyższą *value for money* dla sektora publicznego i podatnika. Reforma podjęta dla osiągnięcia tego celu obejmuje wprowadzenie następujących środków:

- wspólnych inwestycji kapitałowych sektora publicznego w przyszłych projektach, aby zapewnić lepszą zbieżność celów, większą przejrzystość i wyższą *value for money*,
- usprawnionego procesu postępowania ofertowego, służącego przyspieszeniu wdrażania projektów, przy zapewnieniu szybszego i tańszego niż w przeszłości przebiegu tego procesu, a także posiadania przez sektor publiczny wyższych kompetencji jego prowadzenia,
- elastyczności świadczenia usług poprzez wyłączenie miękkich usług zarządzania obiektami i przyznanie sektorowi publicznemu możliwości decydowania o włączaniu pewnych pomniejszych czynności utrzymania,
- przejrzystego podejścia do informacji („open book approach”) o kosztach utrzymania wraz z mechanizmem podziału wszelkich nadwyżek zgromadzonych w funduszu rezerw na koszty utrzymania,
- zwiększonej elastyczności w zakresie dotacji kapitałowych, które podmioty publiczne mogą wносить do projektów bez zakłócania przeniesienia ryzyka na sektor prywatny,
- środków zachęcających do oceny i wykorzystania szerszego wachlarza źródeł finansowania dłużnego, aby zapewnić przystępne, przynoszące *value for money*, długoterminowe finansowanie dłużne.

W lipcu 2011 r. rząd ogłosił, że przyjął plan uzyskania co najmniej 1,5 mld GBP oszczędności z projektów PFI będących w fazie eksploatacji w Anglii:

- podmioty zamawiające złożyły wiążące zobowiązania na kwotę ponad 1,5 mld GBP z tytułu podjętych usprawnień i oszczędności, a także zadeklarowały dalszą kwotę 1 mld GBP, będącą w fazie dyskusji,
- z przeglądu istniejących projektów wyciągnięto wartościowe lekcje, które zostały wykorzystane w nowym programie PF2, w tym w zakresie przejrzystości mającej umożliwić sprawne zarządzanie kontraktami projektowymi.

Istnieje szereg wariantów kontraktowych, które w porównaniu z PF2 przyjmują odmienne podejścia do alokacji odpowiedzialności w zakresie zaprojektowania, zbudowania, sfinansowania, utrzymania i eksploatacji majątku między sektorem publicznym i prywatnym. Oszacowanie *value for money* uzyskiwanej w różnych podejściach kontraktowych wymaga porównania różnych alternatyw. Rząd uaktualni istniejące Wytyczne do szacunku *value for money* (Value for Money Assessment Guidance), aby objęły one szerszą gamę wariantów kontraktowych. Uaktualnione wytyczne zostaną opublikowane do konsultacji wiosną 2013 r.

7.1 PF2 zapewni wyższą *value for money* dla sektora publicznego i podatników. Reforma podjęta dla jej uzyskania, a nakreślona w niniejszym dokumencie programowym, obejmuje:

- publiczne wspólne inwestycje kapitałowe w przyszłe projekty, aby zapewnić lepszą zbieżność celów, ściślejszą współpracę, większą przejrzystość i ogólnie wyższą *value for money*,
- przyspieszenie wdrażania projektów poprzez usprawnienie procesu postępowania ofertowego, sprawienie, by postępowanie to przebiegało szybciej i taniej niż w przeszłości i podniesienie zdolności sektora publicznego do przygotowania projektów,
- zapewnienie elastyczności świadczonych usług poprzez wydzielenie miękkich usług zarządzania obiektami z kontraktów PF2 i umożliwienie podmiotom publicznym podejmowania się drobniejszych czynności utrzymania,
- wprowadzenie przejrzystego obiegu informacji („open book approach”) o kosztach utrzymania wraz z mechanizmem podziału wszelkich nadwyżek środków, powstałych w funduszu rezerw na koszty utrzymania,
- istotne zwiększenie poziomu dotacji kapitałowych, jakie podmioty publiczne mogą wносить do projektów bez zakłócenia przeniesienia ryzyka na sektor prywatny, co poprawia zarówno „*value for money*”, jak i przystępność kosztową,
- zachęcanie do oceny i korzystania z szerszego wachlarza źródeł finansowania dłużnego, łącznie z obligacjami emitowanymi w obrocie publicznym i prywatnym, celem zapewnienia przystępnego, przynoszącego *value for money* i długoterminowego finansowania dłużnego, zbieżnego z długoterminowymi zobowiązaniami wynikającymi z projektów.

7.2 Z uwagi na skalę istniejącego portfela projektów, bardzo duże znaczenie ma to, by wyciągnąć wnioski z projektów już zrealizowanych i uwzględnić je w polityce przyjmowanej dla projektów w przyszłości, a także podjęcie kroków mających na celu rozwiązanie pewnych szerszych problemów dotyczących PFI.

Usprawnienia i oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji

Program oszczędności w projektach PFI w fazie eksploatacji

7.3 Jak podano w części 1, w lipcu 2011 r. rząd ogłosił plan uzyskania co najmniej 1,5 mld GBP oszczędności w programach PFI będących w fazie eksploatacji w Anglii.

7.4 Program wspiera działania na rzecz efektywności, przejrzystości i wzrostu, a jego nadrzędne cele to:

- podnieść efektywność i *value for money* poprzez uzyskanie maksymalnych korzyści z przeglądu portfela prywatnie finansowanych kontraktów w Anglii, przy wstępnym zobowiązaniu się do uzyskania oszczędności na minimalnym poziomie 1,5 mld GBP, który to cel został wyznaczony przez Sekretarza ds. Gospodarczych Ministerstwa Skarbu,
- poprawić wyniki poprzez identyfikację przykładów dobrej praktyki i uczenie się, jak wprowadzać je na rynek, aby usprawnić wdrażanie i wspierać włączenie tych praktyk w projekty PF2, a tym samym wspierać efektywny rozwój infrastruktury społecznej w przyszłości i przyczynić się do wspierania wzrostu gospodarczego,
- poprawić relacje partnerskie poprzez stworzenie i wdrożenie do praktyki dobrowolnego kodeksu postępowania w celu ustalenia podstawowych zasad współpracy między stronami kontraktu w ramach planu poprawy przejrzystości, wzajemnego zrozumienia i sposobu postępowania obu stron, a także wspierania efektywnych relacji w kontraktach długoterminowych.

7.5 W zakres programu wchodzi ponad 700 projektów w fazie eksploatacji o pozostałej nominalnej wysokości planowanych przychodów, wynoszącej ponad 200 mld GBP. Kontrakty te są realizowane w całym sektorze publicznym, przy czym ponad 75 procent jest prowadzonych na szczeblu organów lokalnych, w tym samorządów i Trustów NHS.

7.6 W Ministerstwie Skarbu utworzono centralny zespół z zadaniem koordynowania działań ministerstw i zespołów pracujących nad indywidualnymi projektami, nadawania kierunku działania, przekazywania wytycznych i umożliwienia komunikacji pomiędzy wszystkimi sektorami. Zespół pracuje nad tym, by dopilnować, aby wszystkie projekty mogły skorzystać z możliwości pełnego wsparcia rządu i wymiany wiedzy wyniesionej z szerokiej gamy przedsięwzięć.

7.7 Rząd stawia sobie za cel, by wszystkie podmioty zamawiające przeprowadziły wszechstronny przegląd swych projektów, aby zidentyfikować potencjalne możliwości uzyskania usprawnień i oszczędności w następujących obszarach:

- warunki kontraktu,
- zarządzanie kontraktem,
- finansowanie,
- element usług eksploatacyjnych (zakres),
- elementy usług nie-eksploatacyjnych (np. ubezpieczenia).
- Dotychczasowe osiągnięcia

7.8 Na dzień dzisiejszy podmioty zamawiające zgłosiły wiążące zobowiązanie wypracowania usprawnień i oszczędności na kwotę ponad 1,5 mld GBP poprzez podjęte usprawnienia, zadeklarowały też dalszą kwotę 1 mld GBP, będącą w trakcie dyskusji. Oszczędności te są przedmiotem uzgodnień między stroną publiczną i prywatną już od lipca 2011 r. i kontynuują oszczędności uzyskane w trakcie kadencji obecnego rządu przed tą datą. Równoległe, dzięki zwiększonemu zaangażowaniu szczebla ministerialnego i wsparciu lokalnych projektów w przygotowaniu uniknięto znacznych kosztów przed ich podpisaniem.

7.9 Oszczędności te są wynikiem prac przeprowadzonych przez organy sektora publicznego, a obejmujących ponad sto kontraktów. Przeprowadzono kompleksowe przeglądy ponad 15 projektów, a dalsze 60 jest w toku, albo w fazie planowania. Spośród tej liczby około dwie trzecie to projekty szczebla centralne-

go, a jedna trzecia szczebla samorządowego. Przeglądy już wykonane i w toku stanowią około 10 procent całkowitej liczby projektów i około 30 procent pozostałej wartości opłat zbiorczych.

- 7.10 Oszczędności te są uzyskiwane bez rezygnowania ze świadczenia usług o krytycznym znaczeniu. Oszczędności są zatrzymywane przez podmiot zamawiający, aby wspierać dalszą realizację wysokiej jakości usług podstawowych.
- 7.11 Oszczędności ujęte w kwotach łącznych programu są wyrażone w wartościach nominalnych, aby odzwierciedlić indeksację cen kontraktowych w czasie, muszą też spełnić następujące kryteria:
- uwzględniać całość ryzyka zachowanego, należy też je wykazywać po potrąceniu kosztów rzeczywistych,
 - wykazywać korzyści uzyskane obecnie lub przewidywane w najbliższej przyszłości (gotówka, obniżona cena lub równoważna, mierzalna korzyść), aby uzasadnić koszt realizacji,
 - wykazywać długoterminową *value for money*.

Ramka 7.A: Przykłady zidentyfikowanych możliwości usprawnień i oszczędności

Zidentyfikowano możliwość uzyskania usprawnień i oszczędności następujących rodzajów:

- Renegocjowanie zakresu kontraktów poprzez:
 - wyłączenie usług, które stały się już zbędne,
 - obniżenie wymaganego poziomów wyników, jeśli został wyspecyfikowany zbyt wysoko,
 - zmianę profilu planowanego utrzymania,
 - rozwiązanie kontraktów, na które zapotrzebowanie ustało;
- Poprawę alokacji ryzyka przez:
 - przejęcie ryzyka poziomu zużycia energii,
 - obniżenie wymagań co do warunków przekazania obiektu do rozsądnego poziomu,
 - współdziałanie w korzyściach z obniżenia składek ubezpieczeniowych;
- Podniesienie efektywności przez:
 - zwiększenie poziomów zasiedlenia budynków,
 - poprawę sprawności energetycznej dzięki usprawnieniu technologii,
 - wykorzystanie siły przetargowej rządu w obszarze zakupów dla obniżenia kosztów mediów i materiałów eksploatacyjnych,
 - łączenie kontraktów zawartych z tym samym usługodawcą w jeden kontrakt, aby obniżyć koszty zarządzania i wykorzystać ekonomię skali;
- Wylimitowanie marnotrawstwa poprzez:
 - zapobieganie wykonywaniu prac w nadgodzinach,
 - poprawę procesów redukujących niepotrzebne koszty administracyjne,
 - zabezpieczenie urządzeń/obiektów nieużytkowanych z możliwością ich szybkiego włączenia do eksploatacji w razie potrzeby,
 - znalezienie alternatywnych sposobów użytkowania majątku niedostatecznie wykorzystywanego,
 - zredukowanie mechanizmów indeksacji, które nie odzwierciedlają rzeczywistego wzrostu kosztów;
- Unikanie kosztów dodatkowych poprzez:
 - lepsze zarządzanie kontraktami, aby uniknąć niepotrzebnych zmian w trakcie eksploatacji,
 - uproszczenie procedur i opłat za zmiany.

- 7.12 Na obecnym etapie większość oszczędności zidentyfikowano w większych kontraktach na szczeblu centralnym. Na podstawie informacji z pierwszych przeglądów oczekuje się, że przeglądy zostaną podjęte dla większej liczby projektów lokalnych. Choć oczekuje się, że możliwości uzyskania oszczędności nie dorównają tu skali osiągniętej w większych kontraktach, poziom oszczędności powinien być wystarczający, by znać go za znaczący i zarazem konieczny w obecnych warunkach gospodarczych.

- 7.13 To, co wykazano do dziś, to fakt, że uzyskanie lepszych efektów wymaga intensywnego zaangażowania wszystkich stron kontraktu. Krytyczne znaczenie dla umożliwienia skutecznej realizacji usprawnień ma dostępność kadry o potrzebnych kwalifikacjach komercyjnych i specjalistycznych. Ponadto, musi być podjęta kwestia relacji i zachowań obserwowanych w pewnych kontraktach, które nie przynoszą widocznej *value for money*. Kwestie te mogą dotyczyć zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Konieczne są zmiany, aby poprawić efektywność kosztową usług z korzyścią dla obu stron, a także dla podatnika.

- 7.14 Kluczowym elementem prac zmierzających do poprawy relacji jest stworzenie Dobrowolnego kodeksu postępowania (Voluntary Code of Conduct). Ma on wdrożyć do praktyki podstawowe zasady obowiązujące obie strony, odzwierciedlające determinację, by konstruktywnie angażować się i współpracować dla wspierania większej przejrzystości i zrozumienia między stronami.
- 7.15 Wstępne ustalenia z szeroką reprezentacją sektora prywatnego wykazały zrozumienie potrzeby stworzenia takiego instrumentu i ogólną gotowość do podpisania się pod wieloma zasadami. Wykazały one też obawę, że proponowane zobowiązanie do wzajemnego przekazywania danych może nałożyć na sektor prywatny zbędny ciężar i niepotrzebnie podnieść koszty.
- 7.16 Rząd jest zdecydowany zrealizować ideę kodeksu, który będzie promował poprawę zachowań w szeregu obszarach, w tym większą przejrzystość relacji między stronami. Rząd pracuje też nad stworzeniem projektu kodeksu, który zostanie poddany pod dalszą dyskusję, co pozwoli na wyeliminować ryzyko, a jednocześnie przekazać ogólną intencję dokumentu.
- 7.17 Intencją rządu jest wprowadzić kodeks przed końcem roku budżetowego wraz z regularnie uaktualnianą listą jego sygnatariuszy, udostępnianą na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu JKM.

Wybór właściwego wariantu wdrożenia projektu

Dotychczasowe doświadczenia PFI

- 7.18 Kluczowym zadaniem przeglądu PFI było zapewnienie wyższej *value for money* w przyszłych projektach. Formuła PFI była stosowana w szerokiej gamie projektów, od budowy obiektów użyteczności publicznej takich jak szkoły czy szpitale, po bardziej złożone projekty w rodzaju zarządzania odpadami czy urządzeń wojskowych. To bogate doświadczenie stale pogłębia wiedzę władz rządowych o tym, gdzie rozwiązania polegające na finansowaniu realizacji projektów ze środków prywatnych sprawdzają się najlepiej.
- 7.19 Wiele kryteriów decydujących o tym, że formuła PFI jest odpowiednia dla danego przedsięwzięcia będzie nadal mieć zastosowanie i należy je uwzględniać w procesie oceny projektu. Na przykład, zasadniczymi kwestiami pozostaną nadal: długie horyzonty czasowe w procesie planowania i pewność, że infrastruktura i usługi będą potrzebne przez cały okres obowiązywania kontraktu. Decyzja o zainwestowaniu w środek trwały, niezależnie od tego, jak będzie finansowany, stanowi poważne zaangażowanie. Jednakże, koszty wycofania się z długoterminowego kontraktu, finansowanego przez kapitał prywatny są wyższe, niż w przypadku tradycyjnie finansowanej alternatywy i dlatego należy dołożyć szczególnej uwagi podejmując wstępną decyzję inwestycyjną. Ostatnie doświadczenia wykazały, że należy zachować ostrożność również w innych obszarach. Widzieliśmy, na przykład, że projekty mogą się rozrosnąć do takiej skali wielkości i złożoności, że sektor prywatny może mieć trudności z ponoszeniem wszystkich typów ryzyka związanego z projektem.

Ramka 7.B: Cechy projektów, dla których formuła PF2 może być odpowiednia

Cechy projektu, decydujące o tym, czy formuła PF2 może być odpowiednia, obejmują sytuacje, gdzie:

- istnieje potrzeba realizacji poważnej inwestycji kapitałowej, wymagającej skutecznego zarządzania ryzykiem związanym z budową i wdrożeniem,
- istnieje stabilne otoczenie polityczne i długoterminowe horyzonty planistyczne, dzięki którym można zyskać wysoki stopień przekonania, że zapotrzebowanie na infrastrukturę i usługi utrzyma się przez cały okres obowiązywania kontraktu,
- istota popytu pozwala sektorowi publicznemu na określenie swoich potrzeb w postaci docelowego efektu usług, które można właściwie zakontraktować w sposób zapewniający efektywne i rozliczalne świadczenie usług publicznych przez długi okres czasu. Dzięki temu zapewniona zostaje możliwość jasnego zdefiniowania i wdrożenia alokacji ryzyka między sektor publiczny i prywatny,
- charakter obiektów i usług wchodzących w zakres projektu, a także związane z nimi obszary ryzyka, poddają się skosztorysowaniu obejmującemu cały, długoterminowy cykl życia przedsięwzięcia,
- tempo zmian technologicznych jest niskie – na przykład, projekty zawierające znaczny element technologii informatycznych najprawdopodobniej nie zapewnią stabilności popytu, koniecznej w podejściu PF2,
- nakłady kapitałowe powyżej 50 mln GBP – ponieważ projekty o niższej kapitałochłonności rzadko usprawiedliwiają ponoszone tutaj koszty przygotowania i zarządzania projektem,
- projekt nie jest na tyle duży, ani złożony, by sektor prywatny nie był w stanie unieść przeniesionego nań ryzyka.

Alternatywne rozwiązania kontraktowe

- 7.20 Strona rządowa zawsze zajmowała stanowisko, że po PFI należy sięgać tylko wówczas, gdy formuła ta niesie *value for money*. Szanowanie *value for money* dla różnych rozwiązań kontraktowych jest koncepcją względną, wymagającą porównania wariantów poprzez zidentyfikowanie, zdefiniowanie, szacowanie i porównywanie ich oczekiwanych efektów z alternatywami.
- 7.21 *Value for money* jest obliczana na różnych etapach w okresie realizacji projektu. Na wczesnych stadiach oceny projektu mamy do czynienia z wysoką dozą szacunków co do prawdopodobnych kosztów i ostatecznych efektów alternatywnych wariantów projektu. Ważne jest wówczas sięganie po dane historyczne oraz wnioskowanie na podstawie efektów i rezultatów podobnych projektów, niemniej ocena relatywnej *value for money* dla alternatywnych wariantów realizacji wiąże się w sposób nieunikniony ze znacznym stopniem osądu, szczególnie na wczesnych etapach procesu oceny.
- 7.22 W stosunku do PF2 istnieje szereg wariantów kontraktowych, z których każdy przyjmuje inne podejście do alokacji odpowiedzialności za zaprojektowanie, budowę, sfinansowanie, utrzymanie majątku i eksploatację między sektor publiczny i prywatny. Są to między innymi: kontrakty na generalne wykonawstwo, kontrakty na zaprojektowanie i budowę, kontrakty najmu instytucjonalnego, przedsięwzięcia joint venture, partnerstwa strategiczne, koncesje i kontrakty relacyjne bądź partnerskie (alliancing). Ponadto, w ramach planów modernizacji usług publicznych rząd jest gotów promować przyjmowanie nowych podejść takich jak spółki pracownicze, przedsiębiorstwa społeczne lub przedsięwzięcia charytatywne. Rozszerzy to wachlarz dostępnych wariantów realizacji projektów, jednocześnie jednak jeszcze bardziej zwiększy złożoność ocen projektów i porównań wariantów alternatywnych. Celem nadrzędnym rządu pozostanie zapewnienie *value for money*.

Ocena wariantów

- 7.23 W myśl ogólnej praktyki oceny i ewaluacji, obowiązującej wszystkie instytucje rządu centralnego, decyzje o tym, kiedy zastosować PF2, winny być podejmowane zgodnie z zasadami określonymi w Zielonej księdze¹⁹. Analizy ekonomicznej zasadności projektu powinny prezentować więcej niż jeden możliwy wariant realizacji oraz dostarczać wyważonej oceny silnych i słabych stron każdego podejścia. Wybór preferowanego rozwiązania kontraktowego ma być oparty na specyficznej dla każdego konkretnego projektu ocenie jakościowej i ilościowej dostępnych wariantów. Ponieważ decyzje o relatywnej *value for money* dla alternatywnych formuł kontraktowych wiążą się nieodłącznie z dokonywaniem sądów wartościujących, zasadnicze znaczenie ma zachowanie klarowności i przejrzystości w kwestii sposobu, w jaki podejmowane są oceny *value for money*. Podmioty zamawiające winny wyraźnie wyartykułować swoją porównawczą ocenę różnych rozwiązań kontraktowych.
- 7.24 Formuła PF2 jest komplementarna w stosunku do innych wariantów kontraktu, toteż należy do niej przywiązywać równoważne, a nie większe niż w innych wariantach znaczenie w ustrukturyzowanej ocenie wariantów w ramach analizy zasadności ekonomicznej i komercyjnej przedstawionego projektu lub programu. Dla PFI stworzono odrębne metodologie i wytyczne oceny, ponieważ formuła ta była postrzegana jako relatywnie złożona w porównaniu z wieloma jej alternatywami. W następstwie, istnieje więcej wytycznych dla PFI niż dla wielu innych wariantów rozwiązań kontraktowych.
- 7.25 Mimo wyraźnego podkreślenia w rządowych wytycznych do analizy ekonomicznej zasadności projektu, iż trzeba należyście rozważyć wszystkie racjonalne warianty realizacji projektu, fakt istnienia odrębnych, szczegółowych wytycznych oceny dla formuły PFI spowodował, iż oceniający mieli skłonność do podejmowania pogłębionej oceny PFI przy jednoczesnym przywiązywaniu mniejszej wagi do jej potencjalnie realnych alternatyw. W dodatku, istnienie dotacji kapitałowych dla projektów PFI²⁰ – a więc środków wyodrębnionych, dostępnych dla wsparcia PFI, ale nie dla innych form realizacji projektów, pogorszyło sytuację, ponieważ istniał wyraźny bodziec budżetowy, skłaniający podmioty zamawiające do podejmo-

¹⁹ HM Treasury, *Green Book*, 2003 r.

²⁰ W ramach systemu dotacji do PFI, ministerstwa pragnące wesprzeć program projektów PFI władz samorządowych otrzymywały warunkową alokację dotacji do PFI przy okazji przeglądu wydatków budżetowych. Dotacje do PFI reprezentowały kalkulacyjną kwotę kapitału, a ich intencją było wspieranie finansowania kosztów kapitałowych projektu, co uzyskiwane było poprzez wypłatę subwencji dla samorządu (Revenue Support Grant).

wania formuły PFI. Dlatego jesienią 2010 r. obecny rząd zniósł dotacje do PFI, aby stworzyć równe szanse dla wszystkich postaci zamówień publicznych, próbując w ten sposób stworzyć warunki, by podmioty zamawiające rozważały wszystkie zasadne warianty spełniające ich wymagania.

Mapa drogowa do przygotowania projektów infrastrukturalnych

7.26 Rząd opracował Mapę drogową do przygotowania projektów infrastrukturalnych (Infrastructure Procurement Routemap) we współpracy z użytkownikami infrastruktury, prywatnymi firmami i akademikami dla wdrażania dużych projektów i programów infrastruktury ekonomicznej. Zostanie ona opublikowana do konsultacji w styczniu 2013 r. Idąc dalej, aby wyjść naprzeciw słabym stronom obowiązującej praktyki w kwestii ocen, rząd rozszerzy zakres istniejących Wytycznych do oceny *value for money* (Value for Money Assessment Guidance)²¹ w celu objęcia nimi szerszej gamy wariantów rozwiązań kontraktowych.

7.27 Rozszerzone Wytyczne do oceny *value for money* ustawią alternatywne struktury kontraktowe w kontekście, obok PF2, wyjaśniając dostępne warianty wdrożenia, sposób ich funkcjonowania i sytuację, w których są najbardziej odpowiednie. Pomoże to podmiotom zamawiającym lepiej zrozumieć, jakie są możliwości najefektywniejszego zaangażowania sektora prywatnego w zależności od profilu ryzyka konkretnego projektu, a także jak podejmować bardziej świadome decyzje. Uaktualnione wytyczne zostaną opublikowane do konsultacji na wiosnę 2013 r.

Rola analizy ilościowej

7.28 Ocena ilościowa stanowi ważną część szerszego procesu analizy, dotyczącego możliwych sposobów wdrożenia projektu. Każdy wariant powinien mieć sporządzony możliwie najdokładniejszy kosztorys oparty o dane dotyczące zakładanych wyników. Tam, gdzie nie ma pewności co do elementów nakładów, albo gdzie efekty końcowe wykazują wysoką wrażliwość na zmienne po stronie nakładów, ważne jest uzyskanie większej pewności co do tych ostatnich, gdzie tylko jest to możliwe, choć równie ważne jest też przeprowadzenie właściwej analizy wrażliwości i analiz scenariuszowych.

7.29 Obecne podejście do oceny PFI zakłada, że aspekty jakościowe – możliwość realizacji, pożądalność, osiągalność – powinny tworzyć ramy dla oceny ilościowej. Intencją jest, aby szacunek ilościowy był częścią wszechstronnej oceny *value for money*, a nie postrzegany jako samodzielny test decydujący o akceptacji lub odrzuceniu danego wariantu; ani ilościowa, ani jakościowa ocena nie powinna być brana pod uwagę w izolacji. W przeszłości NAO wyrażał obawy, że zbyt duża waga przywiązywana jest do ocen opartych na modelowaniu kosztów²² i dość zdecydowanie podkreślał, że ocena finansowa stanowi tylko część całościowej oceny podejścia do rozwiązania kontraktowego, nadto usiłowała odwieść oceniających od podejmowania wysiłków, by osiągać nadmierny poziom dokładności.

7.30 Poprzedni rząd szukał sposobu na rozwiązanie tego problemu tworząc prostsze narzędzie oceny ilościowej, odzwierciedlające bardziej zrównoważone podejście do analiz ilościowych. Intencją było tutaj umożliwienie dokonania wyboru spośród alternatywnych ścieżek wdrożenia na etapie ogólnego uzasadnienia ekonomicznego (Outline Business Case) w procesie przygotowawczym, gdyby zostały one uznane za oferujące wyższą *value for money*. W praktyce jednak narzędzie oceny ilościowej zachęcało podmioty zamawiające do porównywania rozwiązania PFI z rozwiązaniami finansowanymi w sposób tradycyjny, czasem niemożliwymi do zrealizowania, zamiast rozważenia alternatywnych formuł kontraktowych. Zbyt często nadal interpretowano to narzędzie jako test działający na zasadzie akceptuj/odrzuć bez nadania wystarczającej wagi ocenom jakościowym.

7.31 Narzędzie kalkulacyjne „Value for Money Quantitative Assessment”²³ zostanie wycofane z dniem 5 grudnia 2012 r. Podmioty zamawiające powinny nadal przeprowadzać odpowiednią ocenę ilościową zgodnie z zasadami określonymi w Zielonej księdze, wspierając się pogłębionym rozważeniem czynników jakościowych, wpływających na wybór ścieżki wdrożenia projektu. Dalsze rady co do sposobu stosowania zasad z Zielonej księgi przy wyborze wariantu rozwiązania kontraktowego dla projektu oraz relacji po-

²¹ HM Treasury, *Value for money assessment guidance*, 2006 r.

²² National Audit Office, *Private finance projects*, październik 2009 r.

²³ HM Treasury, *Value for money quantitative assessment tool*, grudzień 2011 r. (http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_ppp_vfm.htm)

między aspektami ekonomicznymi i komercyjnymi uzasadnienia ekonomicznego projektu, zostaną przekazane w uaktualnionych wytycznych oceny *value for money*.

Zastosowanie w przyszłości

- 7.32 Pierwszym zatwierdzonym programem, w którym zastosowana zostanie formuła PF2, jest prywatnie finansowany element Priorytetowego programu budowy szkół (Priority Schools Building Programme, PSBP). O wartości 1,75 mld GBP. Ministerstwo Skarbu i Ministerstwo Edukacji współpracowały blisko ze sobą przy stworzeniu tego PF2.
- 7.33 Ponadto, Ministerstwo Skarbu pracuje wraz z Ministerstwem Obrony w finalizowaniu przezeń strategii zarządzania bazami i planów inwestycji infrastrukturalnych dla bardziej efektywnego kosztowo zasobu obiektów, który spełni wymagania planu „Future Force 2020”. Celem jest tu zbadanie, jaka część tej inwestycji – łącznie z robotami budowlanymi i utrzymaniem – może być zrealizowana w formule PF2.
- 7.34 W sektorze ochrony zdrowia zespół projektu Sandwell and West Birmingham Hospitals NHS Trust pracuje wraz z Ministerstwem Zdrowia nad oceną formuły PF2 pod kątem jej przydatności do realizacji tej poważnej, nowej inwestycji, która pozwoli na konsolidację usług z wielu lokalizacji i reorganizację działań na styku szpital – społeczność.
- 7.35 Podczas, gdy najbliższe plany w zakresie projektów PF2 obejmują głównie projekty związane z obiektami użyteczności publicznej, czyli klasą aktywów, na której szczególnie skupiają się reformy PFI, rząd chce zapewnić, by wszystkie odpowiednie projekty skorzystały z zalet PF2. Patrząc w przyszłość, Ministerstwo Skarbu będzie pracować z pozostałymi ministerstwami nad oceną, które z przyszłych projektów kwalifikują się do PF2.

Rząd jest zdecydowany nadal wspierać wykorzystanie długoterminowego finansowania w długoterminowych projektach.

Aktywność rynków bankowych kredytów długoterminowych pozostaje ograniczona. Koszt długoterminowych kredytów udzielanych na projekty infrastrukturalne ostro wzrósł, a dostępność długoterminowych kredytów bankowych znacznie spadła. Mimo, iż banki nadal oferują kredyty krótkoterminowe, rząd nie uważa, by ryzyko refinansowania było do pogodzenia z uzyskiwaniem *value for money* w projektach wspieranych przez rząd. Formuła PF2:

- utrzyma korzyści wynikające z badań *due diligence*, prowadzonych w projektach finansowanych ze środków prywatnych poprzez poszukiwanie szerszego wachlarza źródeł długoterminowego finansowania dłużnego i kapitałowego,
- umożliwi bankom odgrywanie istotnej roli w finansowaniu projektów PF2 poprzez długoterminowe kredyty lub produkty wspierające zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych, w tym gwarancje kontraktów budowlanych lub produkty finansowania „mezzanine”, podnoszące jakość kredytową,
- będzie zachęcać do oceny i korzystania z szeregu różnych źródeł finansowania dłużnego, w tym z obligacji emitowanych na rynkach publicznych i prywatnych, z komercyjnych kredytów bankowych i produktów dłużnych międzynarodowych banków rozwojowych.

Korzyści wynikające z roli instytucji kredytowych w projektach



- 8.1 Kredytodawcy odgrywali historycznie ważną rolę w prowadzeniu badań *due diligence* w projektach PFI. Finansowanie dłużne jest narażone na potencjalną stratę wskutek niekorzystnych wyników, na przykład jeśli projekt odnotuje niepowodzenia w fazie budowy lub nie spełni kryteriów eksploatacji, ponieważ sektor publiczny nie będzie mieć obowiązku regulowania części lub wręcz całości opłaty zbiorczej za projekt. Z drugiej strony, wysokość dochodu kredytodawców jest efektywnie ograniczona, ponieważ spłata rat kapitałowych i odsetkowych jest ustalona na początku projektu, a szczególnie ponieważ:
- kredytodawcy przyjmują konserwatywne podejście do ryzyka i przed podpisaniem kontraktu dopilnowują przyjęcia zdyscyplinowanego podejścia do ograniczenia i alokacji ryzyka żądając zdecydowanie rozwiązania problemów ujawnionych w raportach *due diligence*,
 - w fazach budowy i eksploatacji projektu nadal odgrywają ważną rolę monitorując wyniki projektu i terminowe rozwiązywanie wszelkich rodzajów się problemów,
 - instytucje kredytowe są łącznikami między inwestorami projektu, a klientem z sektora publicznego. W projektach realizowanych w formule tradycyjnej sektor publiczny w przeszłości często akceptował wzrost ceny spowodowany przekroczeniami budżetu lub opóźnieniami. Banki odgrywają istotną rolę w zapewnieniu finansowania dla firm i często wspierają wykonawców, z którymi mają relacje biznesowe. W konsekwencji, wykonawca jest silnie umotywowany do podejmowania szybkich działań dla rozwiązywania wszelkich problemów związanych z wynikami projektu i w ten sposób zabezpiecza sektor publiczny przed tego rodzaju ryzykiem.
- 8.2 Ta niezwykle ważna dyscyplina wynikająca z badań *due diligence* i monitoringu przyczyniła się w znacznym stopniu do wysokiej efektywności wdrażanych struktur kontraktowych, przynosząc w efekcie niezwykle niski wskaźnik braku spłaty kredytów udzielanych na finansowanie projektów infrastrukturalnych.
- 8.3 Jednakże, choć badania *due diligence* przeprowadzane przez kredytodawców były i pozostają dużą wartością, oparte na wysokiej dźwigni struktury kapitałowe dotychczasowych projektów PFI²⁴ miały tendencję do ograniczania elastyczności projektu w fazie eksploatacji. Czynnikiem przyczyniającym się do wysoko lewarowanych struktur projektu była na ogół presja konkurencji, ciężąca na oferentach i zmuszająca ich od oferowania organom sektora publicznego²⁵ niższych opłat zbiorczych. Jednakże, wysoki udział

²⁴ Proporcja powyżej 90:10 środków dłużnych do kapitałowych.

²⁵ Projekty mogły uzyskać tak wysokiej dźwigni dzięki zawartym w kontrakcie mechanizmom płatności (które pozwalały oferentom na tworzenie dokładnych prognoz przychodów z projektu) połączonym z umowami podwykonawczymi, które przenosiły niższe potrącenia z tytułu nieuzyskania zakładanych wyników.

stałych płatności koniecznych dla spełnienia wymogów obsługi zadłużenia pozostawiał udziałowcom niewiele miejsca na elastyczne podejście do wymagań sektora publicznego.

- 8.4 Formuła PF2 zachowa dyscyplinę sektora prywatnego w przyjmowaniu twardego podejścia do *due diligence* projektu przez cały okres jego realizacji, ale jednocześnie będzie szukać sposobów na zwiększenie elastyczności. Działania te opisane są szerzej w poniższych punktach 8.16 do 8.19, ale ważne jest ukazać je w kontekście zwięzłego opisu źródeł długu, po które sięgano ostatnio w projektach PFI, a także przyczyn, dla których bieżące warunki rynkowe stwarzają możliwości znajdowania nowych źródeł finansowania dłużnego i inwestycji kapitałowych.

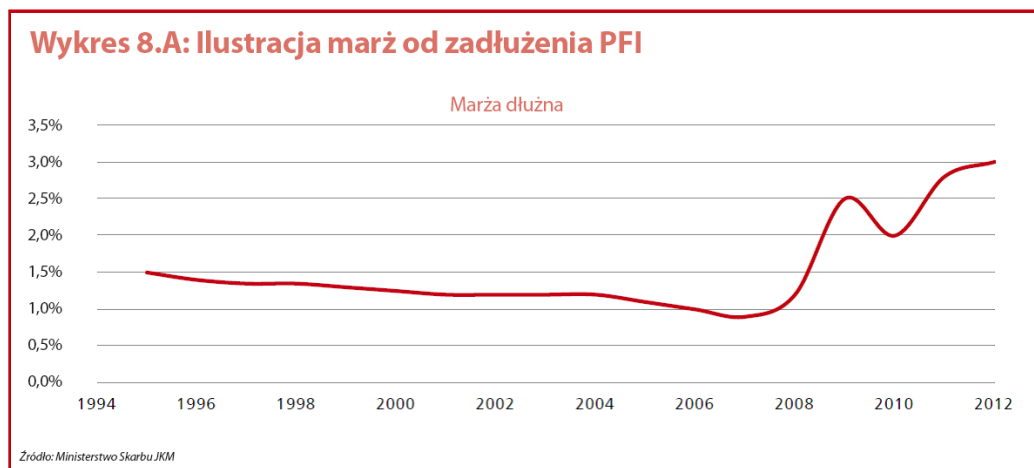
Globalne warunki na rynkach dłużnych

- 8.5 Przed rokiem 2008 istniał wtykny rynek obligacji na projekty PFI/PPP w Wielkiej Brytanii i za granicą, dostarczający środków dłużnych po stopie zarówno stałej, jak i powiązanej z inflacją. Obligacje te korzystały z gwarancji²⁶, czyli "opakowania" („wrap”) zapewnianego przez jednego lub większą liczbę ubezpieczycieli obligacji typu monoline. W rezultacie, inwestorzy obligacyjni inwestowali w produkt AAA, oceniany tak na podstawie ratingów kredytowych ubezpieczycieli monoline, natomiast ubezpieczyciele przyjmowali ryzyko projektu w zamian za opłatę.
- 8.6 Obligacje projektowe stanowiły źródło finansowania alternatywne w stosunku do kredytów bankowych i konkurencja ta obniżała cenę środków dłużnych. W okresie tym marża kredytu bankowego i kupon z obligacji (plus opłata gwarancyjna dla monolines) często wynosiły około 1 procent rocznie w okresie budowy i eksploatacji, a czasem nawet mniej.
- 8.7 W ramach innej linii działalności, monolines udzielały też gwarancji na inne przepływy pieniężne, w tym sekurytyzacje kredytów hipotecznych i innych zabezpieczonych zobowiązań dłużnych. W 2007 r. w rynki dłużne uderzył „kryzys kredytowy”, wywołany przez straty na portfelach kredytów hipotecznych „sub-prime”. Ekspozycja na te straty spowodowała obniżenie lub wycofanie ratingów wszystkich monolines²⁷ działających na europejskich rynkach finansowania projektów. Po utracie przez monolines ratingu kredytowego na poziomie AAA inwestorzy przestali nabywać obligacje projektowe, „opakowane” gwarancjami monolines.
- 8.8 Od momentu upadku branży monoline, projekty PFI są w dużej mierze zależne od rynku kredytów bankowych, jako źródła długoterminowego finansowania dłużnego. Banki kontynuowały udzielanie kredytów na projekty PFI po wybuchu kryzysu finansowego, uznając jakość kredytową tych aktywów, czyniły to jednak po wyższej marży kredytowej, odzwierciedlającej rosnące koszty pozyskiwania środków na rynku międzybankowym (LIBOR). Pod koniec 2009 r. cena kredytu ustabilizowała się przy marżach na poziomie około 2,50 procent rocznie, zaś w 2010 r. zaczęła nawet spadać, zanim kryzys długu publicznego w strefie euro, powiązany z dekonjunkcją gospodarki globalnej nie wywarł znaczącego wpływu na rynku dłużne. Pozyskanie finansowania prywatnego dla projektów stało się coraz trudniejsze.
- 8.9 Jednocześnie, w odpowiedzi na kryzys finansowy, wprowadzany jest nowy globalny standard regulacyjny, dotyczący adekwatności kapitałowej banków, testów warunków skrajnych (stress testing) i płynności rynku. Umowa bazylejska III będzie wymagać od banków ustanawiania wyższych kapitałów własnych pod aktywa ważone ryzykiem. Konsekwencją tego wymogu regulacyjnego wymogu jest fakt, że ceny kredytów wzrosną, aby odzwierciedlić wyższe koszty własne kapitału banków. Przy kredytach długoterminowych wpływ na cenę jest znacznie wyższy. Poza tym, wiele banków uprzednio zaciągało krótkoterminowe pożyczki po to, by udzielać kredytów długoterminowych, co spowodowało, że wykazały straty, kiedy koszty środków krótkoterminowych gwałtownie wzrosły. Zarządy tych banków dokonały przewartościowania swojej działalności w zakresie kredytów długoterminowych i w niektórych przypadkach wycofały się czasowo z rynku po dokonaniu znacznych odpisów w straty na transakcjach historycznych.

²⁶ Gwarancja terminowej spłaty odsetek i kapitału.

²⁷ Tylko jeden ubezpieczyciel obligacji monoline, działający na tych rynkach, zachowuje rating powyżej BBB+.

8.10 W rezultacie, koszt długoterminowych kredytów na projekty infrastrukturalne wzrósł gwałtownie, a dostępność długoterminowych kredytów bankowych znacznie spadła. W niektórych przypadkach banki tradycyjnie oferujące finansowanie projektów wycofały się całkowicie z rynku. Tam, gdzie długoterminowe kredyty bankowe są dostępne, marże są na ogół wyceniane na więcej niż 3 procent rocznie w fazie budowy, ponadto zawierają mechanizm „zapadkowego” wzrostu marży (margin ratchet mechanism), stanowiący bodziec do wczesnego refinansowania. Sądząc po wszelkich rozsądnych, historycznych punktach odniesienia, cena ta nie odzwierciedla rzeczywistego ryzyka projektów, ale wynika z ponoszonych przez banki własnych kosztów funduszy długoterminowych.



8.11 Projekty PFI były zwykle strukturyzowane w taki sposób, by być na granicy klasy inwestycyjnej ratingu kredytowego (czyli w okolicy poziomu BBB/Baa). Można argumentować, że ceny środków dłużnych, obserwowane w połowie pierwszej dekady XXI wieku były zaniżone w stosunku do ryzyka projektu, a więc historycznie rzecz biorąc podatnik uzyskiwał wyższą *value for money* z projektów PFI w tamtym okresie. Byłoby nierealistycznym oczekiwać, że cena środków dłużnych powróci do poziomów sprzed 2008 r., ale z drugiej strony rząd dąży do tego, by cena odzwierciedlała rzeczywiste ryzyko projektów, a nie koszty finansowania banków.

Działania rządu

8.12 Rząd już przyjął proaktywną postawę w odpowiedzi na te warunki, podejmując szereg działań, aby zapewnić, by projekty nie uległy opóźnieniu wskutek niemożności uzyskania finansowania po przystępnej cenie. Inicjatywy te przedstawiamy poniżej w Ramce 8.A.

Ramka 8.A: Inicjatywy rządu dla wsparcia projektów infrastrukturalnych

- Program UK Guarantees, wprowadzony po to, by uniknąć opóźnień w projektach infrastrukturalnych o znaczeniu ogólnokrajowym, spowodowanych przez trudne warunki kredytowania. Gwarancje są dostępne dla projektów infrastrukturalnych, spełniających kryteria Ministerstwa Skarbu, w tym posiadanie znaczenia ogólnokrajowego, gotowość do rozpoczęcia robót budowlanych, wiarygodność finansowa, uzależnienie uruchomienia od gwarancji i wysoka wartość dla podatników,
- Współkredytowanie projektów PFI w celu ich wsparcia, poprzez kredytowanie wraz z innymi kredytodawcami na warunkach komercyjnych, aby złagodzić ograniczenia podażowe na rynku,
- Zwiększenie wkładów kapitałowych do projektów PFI, rozłożonych w ciągu okresu budowy, aby zredukować koszty finansowania i złagodzić ograniczenie zdolności pozyskiwania środków dłużnych. Wsparcie tego typu zostało zatwierdzone dla szeregu projektów w fazie przygotowania,
- Podpisanie porozumienia z Japońskim Bankiem Współpracy Międzynarodowej (Japanese Bank for International Cooperation, JBIC) w sprawie promowania inwestycji w projekty infrastrukturalne oraz pogłębiania i dalszego rozwijania stosunków gospodarczych między Wielką Brytanią a Japonią. JBIC zainwestował w program taboru kolejowego dla Intercity Express, zaangażował się też w finansowanie projektów energii odnawialnej, w tym morskich elektrowni wiatrowych,
- Założony został Green Investment Bank (GIB) z kapitałem 3 mld GBP w celu przeciwdziałania nieskuteczności mechanizmów rynkowych, mającej wpływ na projekty infrastruktury ochrony środowiska, poprzez stymulowanie wzrostu inwestycji prywatnych. Bank jest już aktywnie zaangażowany w dużą liczbę projektów.
- Rząd pracuje też wraz ze Stowarzyszeniem Ubezpieczycieli Brytyjskich (Association of British Insurers, ABI) poprzez Forum Inwestycji Infrastrukturalnych Ubezpieczycieli nad zrozumieniem i rozwiązaniem problemów, przed którymi stoi ta grupa inwestorów.
- Gwarancje mieszkaniowe, mające na celu pomoc w budowie nowych domów w przystępnym sektorze prywatnych nieruchomości dzierżawionych i mieszkań komunalnych, przynoszące bardzo potrzebne wsparcie dla branży budowlanej i pomoc w zaspokojeniu zapotrzebowania na mieszkania.
- NAPF i PPF podpisały w zeszłym roku porozumienie o utworzeniu Platformy Inwestycji Emerytalnych (Pension Investment Platform, PIP). Jest ona częścią planów mających na celu rozwinięcie finansowania sektora prywatnego dla infrastruktury w UK. Do dziś siedem największych funduszy emerytalnych w Wielkiej Brytanii przystąpiło do PIP, która ma zacząć działalność w pierwszej połowie 2013 r.
- Propozycja rządowa podwojenia kwoty, jaką fundusze emerytalne lokalnych samorządów w UK mogą inwestować poprzez spółki komandytowe (z 15 procent do 30 procent), aby umożliwić szersze inwestycje w kluczowe projekty infrastrukturalne i odblokować dodatkowe środki na projekty mieszkaniowe, drogowe i szybkiej kolei.

8.13 Szereg tych posunięć ma jednak ograniczony czas ważności, natomiast program PF2 musi być budowany na solidnych fundamentach tak, by umożliwić stworzenie trwałego, długotrwałego modelu finansowania.

8.14 Banki nadal proponują finansowanie projektów kredytami na krótsze okresy, w tym zawierającymi tzw. miękkie²⁸ i twarde²⁹ opcje refinansowania (soft and hard mini-perm options). Rząd uważa, że podejście oparte na krótkoterminowym zadłużeniu bankowym nie jest właściwe dla przyszłych projektów z następujących powodów:

- niepewności związanej z procesem budżetowym, dotyczącym przyjmowania przez sektor publiczny ryzyka refinansowania, a także kwestii przyszłych kosztów, jeśli koszt finansowania nie jest ustalony,
- złożoności związanej z oddzieleniem ryzyka rynkowego (ogólnych zmian rynkowych stóp procentowych) od ryzyka wyników projektu (zmiany oprocentowania kredytu wskutek wyników uzyskanych w projekcie),
- ograniczonej chęci zaakceptowania tego ryzyka przez sektor prywatny i możliwości generowania nieuzasadnionych zysków tam, gdzie przyjmie on to ryzyko w zamian za premię,
- potencjalnie ujemnego wpływu na znaczenie przywiązywane przez kredytodawców do badań *due diligence*, obejmujących długi okres realizacji projektu,
- pragnienia, aby maksymalizować inwestowanie długoterminowych zasobów kapitałowych od początku realizacji projektu w formule PF2.

8.15 Model PF2 wychodzi naprzeciw problemom z elastycznością projektu i kosztem kapitału akcyjnego, powodowanym sposobem finansowania, a jednocześnie dostarcza rozwiązań neutralizujących niekorzyst-

²⁸ Dłuższy umowny termin spłaty, choć refinansowanie jest silnie stymulowane poprzez mechanizm „zapadkowego” wzrostu marży i automatyczne przelewy na spłacenie zadłużenia przed terminem zapadalności

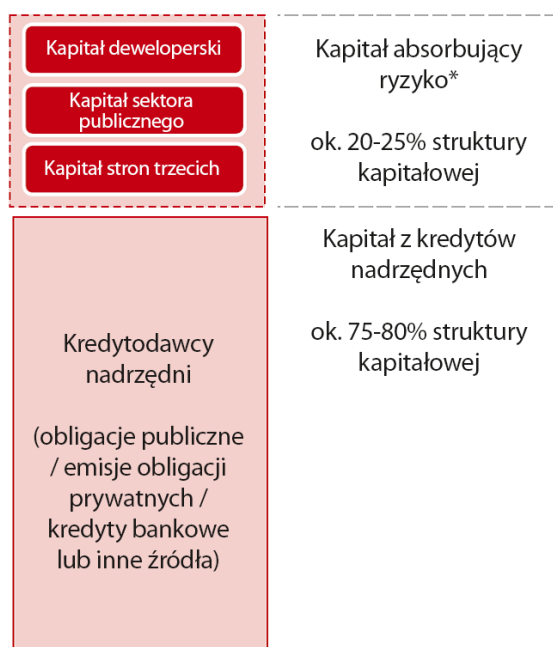
²⁹ Krótszy termin spłaty, wymuszający refinansowanie projektu

ne warunki na rynku dłużnym i wykorzystujących gotowość inwestorów instytucjonalnych inwestowania w infrastrukturę w UK poprzez długoterminowe finansowanie dłużne. Dalsze szczegóły podajemy poniżej.

Finansowanie PF2

- 8.16 Formuła PF2 zachowa dyscyplinę sektora prywatnego przy stosowaniu rzetelnego podejścia do badań *due diligence* projektu przez cały okres jego realizacji. Pozwoli to projektom na uzyskanie dostępu do alternatywnych źródeł długoterminowego finansowania dłużnego wobec ograniczonej aktywności rynku bankowych kredytów długoterminowych.
- 8.17 Formuła PF2 jest zaprojektowana tak, by rozszerzyć źródła finansowania kapitałem akcyjnym i zachęcić inwestorów dokonujących inwestycji na dłuższe terminy, np. fundusze emerytalne, do przystępowania do projektów na wczesnym etapie. Aby przyciągnąć inwestorów długoterminowych, na etapie wyboru preferowanego oferenta wprowadzone zostaną konkursy na finansowanie kapitałem akcyjnym. Potencjalnie, konkursy te mogą też przynieść efekt w postaci obniżenia z biegiem czasu stóp zwrotu z kapitału i zredukowania kosztów łącznych, ponoszonych przez sektor publiczny (patrz Rozdział 2).
- 8.18 Stymulowanie zaangażowania inwestorów długoterminowych od początku projektu ma też konkretny cel w postaci ograniczenia liczby i wielkości transakcji udziałami na rynku wtórnym. Transakcje te były często obiektem krytyki z uwagi na zyski kapitałowe uważane za nadmierne. Rząd podejmuje też inne środki, by ograniczyć możliwość uzyskiwania nieuzasadnionych zysków z kapitału. Są one podsumowane w Rozdziale 2.
- 8.19 Chociaż prywatne środki finansowe będą nadal stanowić podstawę finansowania projektów PF2, rząd jest dąży do zwiększenia *value for money* ze struktury finansowania przez inwestowanie części środków sektora publicznego w formie udziałów kapitałowych. Pozwoli to na uzyskanie lepszej zbieżności celów służąc generalnie skuteczniejszemu partnerstwu publiczno-prywatnemu i lepszym wynikom w postaci wyższej *value for money* dla sektora publicznego (patrz Rozdział 2).

Wykres 8.B: Struktura kapitałowa spółki projektowej



* Może obejmować finansowanie „mezzanine” (lub inną transzę podporządkowaną), aby podnieść jakość kredytową zadłużenia nadrzędnego

Dostęp do szerszego wachlarza źródeł finansowania dłużnego

- 8.20 W odpowiedzi na zmiany warunków panujących na globalnych rynkach dłużnych rząd szuka sposobów na uzyskiwanie dostępu do szerszego wachlarza źródeł finansowania dłużnego w celu zapewnienia długoterminowego finansowania dłużnego na warunkach efektywnych kosztowo. Projekty PF2 będą w związku z tym strukturyzowane w taki sposób, by ułatwić dostęp do rynków kapitałowych, wykorzystując zainteresowanie inwestorów instytucjonalnych, albo do innych źródeł długoterminowego finansowania. Rynki kapitałowe, zarówno publiczne jak i prywatne, mają szeroką bazę inwestorów, których przyciąga klasa aktywów infrastrukturalnych o relatywnie niskim ryzyku. Duża zdolność do mobilizacji funduszy, zapewniana przez rynki kapitałowe, w konkurencji z innymi źródłami finansowania, łącznie z tradycyjnymi kredytami bankowymi, powinna obniżyć koszty długu dla projektów.
- 8.21 Rząd nawiązał bezpośrednią współpracę z inwestorami instytucjonalnymi, bankami, agencjami ratingowymi i EBI dla dokonania oceny wachlarza alternatywnych wariantów finansowania dostępnego dla wspierania rozwoju infrastruktury, a także dla analizy wymogów kredytowych i cech projektów, koniecznych dla spełnienia wymagań inwestorów.

Inwestorzy instytucjonalni

- 8.22 Z powyższych przyczyn oczekuje się, że projekty PF2 będą sięgać po inne niż kredyty bankowe źródła finansowania dłużnego. Procedura przetargowa będzie wymagać od oferentów stworzenia długoterminowego rozwiązania finansowego, w którym kredyty bankowe nie pokrywają większości zapotrzebowania na środki. Dlatego oczekuje się, że inwestorzy instytucjonalni staną się ważnym źródłem finansowania projektów PF2.
- 8.23 Inwestorzy instytucjonalni stają przed szeregiem wyzwań angażując się w finansowanie projektów, między innymi:
- pozyskanie zasobów kadrowych i doświadczenia – historycznie, inwestorzy instytucjonalni zapewniali bardzo niewiele długu dla projektów PFI, który nie był gwarantowany przez monolines, co powoduje niedobór umiejętności koniecznych do oceny ryzyka projektów,
 - ryzyko budowlane – niektórzy inwestorzy unikali ryzyka budowlanego w projektach typu „greenfield”. Jednakże, niskie straty kredytowe oraz atrakcyjność związana z możliwością optymalizacji stóp rentowności oznacza, że obecnie inwestorzy zmieniają swe poglądy, zwłaszcza tam, gdzie istnieje możliwość stworzenia właściwych pakietów zabezpieczeń, ograniczających ryzyko budowlane,
 - Dyrektywa Solwency II – podobnie jak Bazylea III, która będzie wymagać od sektora bankowego utrzymania wyższego kapitału własnego na aktywa ważone ryzykiem, branża ubezpieczeniowa stoi przed podobnym wyzwaniem wobec wdrożenia w przyszłości Dyrektywy Solwency II Komisji Europejskiej. Kredyty długoterminowe o niższej jakości będą wymagać spełnienia wyższych wymogów kapitałowych. Aby obniżyć wysokość wymaganego kapitału i uniknąć konieczności nakładania na kredytobiorcę wysokich stóp procentowych, przekraczających jego zdolność do obsługi długu, projekty będą musiały osiągnąć wyższą jakość kredytową, niż uzyskiwana w przeszłości w projektach PFI.
- 8.24 Z wyżej nakreślonych powodów, aby stymulować popyt wśród inwestorów instytucjonalnych na obligacje związane z infrastrukturą, a emitowane na rynku kapitałowym, projekty prawdopodobnie będą musiały osiągać rating kredytowy w przedziale od A- do BBB+. Aby osiągnąć ten wymagany poziom ratingu, potrzebne będą środki podnoszące jakość kredytową. Środki te obejmują między innymi zmiany struktury kapitałowej, zwiększone zabezpieczenia zapewnione przez wykonawców lub zmiany w typowej alokacji ryzyka w projektach. Dług „mezzanine” i gwarancje mogą również zapewnić podniesienie jakości kredytowej, co ułatwi pozyskanie długoterminowego długu nadrzędnego/uprzywilejowanego. Rząd jest świadomy szeregu inicjatyw sektora prywatnego na tym polu i wspiera ich dalszy rozwój.
- 8.25 Rząd nawiązał współpracę z kręgami finansowymi, w tym z agencjami ratingowymi, inwestorami instytucjonalnymi i bankami, aby zrozumieć kluczowe czynniki wpływające na ratingi projektów. Rząd przyznaje, że różni inwestorzy i agencje ratingowe mają różne poglądy, również na to, czy największe ryzyko występuje w trakcie budowy, czy też eksploatacji. Stąd, aby odpowiedzieć na obawy o ryzyko zarówno budowlane, jak i eksploatacyjne, projekty będą prawdopodobnie strukturyzowane przy udziale zwiększonego kapitału absorbującego ryzyko, który zapewni bufor chroniący przed ryzykiem projektu i fluktuacjami

w przepływach pieniężnych projektu. W opinii rządu projekty PF2 będą prawdopodobnie wymagać zaangażowania około 20-25 procent kapitału absorbującego ryzyko przy standardowych projektach budowy obiektów użyteczności publicznej, natomiast udział ten może być wyższy w innych sektorach lub projektach postrzeganych jako wiążące się z dodatkowym ryzykiem. Kapitał absorbujący ryzyko może być wnoszony w postaci kombinacji kapitału akcyjnego i długu podporządkowanego lub innych postaci instrumentów finansowych, zapewniających ochronę kredytodawcom nadrzędnym.

8.26 Rząd spodziewa się, że koszt środków dłużnych będzie się zmniejszał w miarę, jak rynek PF2 będzie dojrzewał, a jednocześnie aktywa tej klasy przyciągną większą liczbę inwestorów dzięki tworzeniu solidnych struktur kontraktowych i wykazywanemu powodzeniu projektów.

Europejski Bank Inwestycyjny

8.27 Od 2000 r. Europejski Bank Inwestycyjny podpisał umowy kredytowe na kwotę ponad 6 mld GBP na finansowanie projektów PPP i innych projektów realizowanych w formule „project finance” na terenie Wielkiej Brytanii. Jest to bardzo znaczący wkład w inwestycje i wzrost gospodarczy w Wielkiej Brytanii. Inwestycje te w Wielkiej Brytanii objęły różnorodne przedsięwzięcia, od autostrad i linii kolejowych po utylizację odpadów, programy energetyczne, szkoły, szpitale i uniwersytety. Wśród konkretnych przykładów można wymienić zbudowanie i wielokrotne przedłużanie systemu kolei miejskiej Docklands Light Railway w Londynie i okolicach, budowę linii Crossrail, budowę nowego szpitala w Bristolu i obiektu uniwersyteckiego w Birmingham, a ostatnio program inwestycji w tabor kolejowy, Intercity Express Programme.

8.28 Bank oferuje szereg produktów zaprojektowanych w celu wspierania rozwoju infrastruktury, w tym kredyty bezpośrednie i udzielane za pośrednictwem innych banków, gwarancje i inne produkty podnoszące jakość kredytową oraz dotacje rozwojowe. EBI oferuje swe produkty po niskich stopach³⁰ i dlatego może pomóc projektom w spełnieniu wymagań podmiotu publicznego w zakresie przystępności kosztowej. Rząd zachęca sponsorów projektów do dalszego korzystania z finansowania EBI w projektach PF2.

Banki komercyjne

8.29 Jak wskazano powyżej, wiele banków finansujących projekty wycofało się z długoterminowego kredytowania, albo oferuje takie kredyty po wyższych stopach, aby pokryć własne koszty finansowania. W związku z tym program PF2 kładzie nacisk na korzystanie z alternatywnych źródeł środków dłużnych. Banki mają nadal pewną rolę do odegrania w PF2, jednak w niektórych przypadkach może to od nich wymagać przedstawienia się na inną ofertę produktową.

8.30 Niektóre banki są nadal w stanie oferować finansowanie długoterminowe po przystępnych stopach dzięki swej strategii finansowania lub krajowi pochodzenia. W takich przypadkach nadal oczekujemy, że bankowy produkt kredytowy będzie w stanie mocno konkurować z alternatywnymi rozwiązaniami finansowymi. Jeżeli koszty pozyskania środków przez banki w przyszłości spadną, skutkiem czego zdecydują się one ponownie wejść na rynek kredytów długoterminowych, spodziewamy się, że powstała sytuacja będzie taka sama.

8.31 Banki i inne instytucje finansowe rozpoczęły też tworzenie innych rozwiązań dla wspierania finansowania infrastruktury, które mogą uzupełnić finansowanie dostarczane przez inwestorów instytucjonalnych. Wśród nich są:

- gwarancje ryzyka budowlanego i innych rodzajów ryzyka tam, gdzie niektórzy inwestorzy są nadal niechętni, aby je przyjmować,
- produkty „mezzanine” dla podniesienia jakości kredytowej długu nadrzędnego,
- krótkoterminowe kredyty obrotowe lub pomostowe,
- rola wierzyciela kontrolującego (controlling creditor) lub powiernika (trustee) tam, gdzie inwestorzy instytucjonalni cenią sobie doświadczenie banków występujących w tej funkcji.

8.32 Rząd zachęca do rozwijania tych i innych alternatywnych produktów i generalnie popiera różnorodność rozwiązań finansowych, by promować efektywność w budowie infrastruktury i jej finansowaniu.

³⁰ Odzwierciedlających zdolność finansowania przez EBI swojej działalności po stopach niższych, niż banki komercyjne.

Wkłady kapitałowe

- 8.33 Dotychczasowa polityka PFI ograniczała wykorzystanie udziałów kapitałowych podmiotów zamawiających do 30 procent kosztów projektu, możliwych do wniesienia dopiero w momencie ukończenia budowy. Obecnie, po dokonaniu przeglądu tej polityki, rząd dopuszcza wyższe wkłady kapitałowe i może zatwierdzić dokonywanie wpłat pod kluczowe etapy w ciągu fazy budowy, o ile wpłaty kapitałowe nie zaburzą ustalonej alokacji ryzyka, utrzymają bodźce motywujące sponsorów i kredytodawców, a nadto będzie możliwość wykazania *value for money*.
- 8.34 Zwiększenie wkładów kapitałowych obniża zapotrzebowanie na finansowanie dłużne, łagodząc tym samym ograniczenia potencjału podażowego rynku i zapewniając bardziej konkurencyjną cenę. Wnoszenie wkładów w okresie budowy eliminuje potrzebę korzystania z krótkoterminowych bankowych kredytów pomostowych i związane z tym koszty finansowania. Kombinacja tych oddziaływań redukuje wysokość ogólnej opłaty zbiorczej sprawiając, że projekty będą bardziej przystępne kosztowo. Dalsze informacje na ten temat zawiera Rozdział 21 wytycznych „Standaryzacja kontraktów PF2”.
- 8.35 Zwiększone wkłady kapitałowe oraz ich wpłaty w okresie budowy zostały ostatnio zatwierdzone w szeregu projektach.

Przyszłe struktury finansowe

- 8.36 Rząd przyznaje, że struktury finansowe ewoluują w czasie w miarę pojawiania się nowych źródeł finansowania, zapewnianych przez inwestorów innych rodzajów niż ci, którzy byli typowymi właścicielami i menadżerami aktywów infrastrukturalnych w przeszłości. Branża funduszy emerytalnych wyraziła zainteresowanie i gotowość do inwestowania znacznych zasobów finansowych, przyjęcia własności i zarządzania majątkiem infrastrukturalnym w Wielkiej Brytanii, aby zapewnić sobie długotrwałe, stabilne stopy zwrotu z inwestycji, odpowiadające zapadającym zobowiązaniom.
- 8.37 Niektóre fundusze emerytalne wyraziły preferencję dla niższego udziału środków dłużnych w strukturze kapitałowej projektów, aby zredukować ryzyko finansowe. Zależnie od wymaganej przez tych inwestorów wysokości stopy zwrotu z kapitału, postulat ten niesie potencjalną możliwość obniżenia ogólnych kosztów finansowania, co przyniesie wyższą *value for money* dla podatnika.
- 8.38 Rząd pozostaje trwale zaangażowany w obniżanie ogólnych kosztów finansowania i wykorzystywanie długoterminowego finansowania w długoterminowych projektach. Rząd docenia znaczenie współpracy z funduszami emerytalnymi i infrastrukturalnymi, a także z innymi inwestorami finansowymi, ponieważ bierze pod uwagę pełen wachlarz rozwiązań projektowych, które mogą spełnić jego cele wobec następnej generacji inwestycji infrastrukturalnych.

Załącznik A. Podsumowanie odpowiedzi uzyskanych w trakcie konsultacji

Reforma programu Private Finance Initiative

- A.1 W dniu 15 listopada 2011 r. Kanclerz Skarbu ogłosił zamiar przeprowadzenia przez rząd fundamentalnego przewartościowania zasad programu PFI.
- A.2 Aby zrealizować ten cel i dać wszystkim zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia propozycji najlepszego sposobu zreformowania modelu PFI, w dniu 1 grudnia 2011 r. rząd ogłosił zaproszenie do udziału w konsultacjach. Ministerstwo Skarbu zaprosiło wszystkie strony zainteresowane rozwojem i finansowaniem aktywów i usług publicznych do przedstawienia poglądów na zmiany, jakie należy wprowadzić w odniesieniu do przyszłych projektów. Ministerstwo Skarbu opublikowało dokument konsultacyjny, w którym wskazało główne obszary do rozważenia przez respondentów, a także zaprosiło do wyrażenia poglądów na inne zagadnienia nie poruszone w konkretnych pytaniach.

Odpowiedzi uzyskanie w trakcie konsultacji

- A.3 Konsultacje zakończono 10 lutego 2012 r. Otrzymano 139 odpowiedzi od szeregu różnych organizacji, w tym doradców, inwestorów, wykonawców, usługodawców, związków zawodowych, akademików i sektora publicznego. 16 odpowiedzi wpłynęło od osób prywatnych.
- A.4 Od momentu zamknięcia konsultacji Ministerstwo Skarbu zapoznało się z licznymi, otrzymanymi odpowiedziami i dokonało ich oceny. Miała też miejsce szeroka debata z udziałem interesariuszy publicznych i prywatnych, mająca na celu szczegółowe rozpoznanie różnych propozycji.
- A.5 Jesteśmy wdzięczni wszystkim interesariuszom, którzy zaangażowali się w kwestię reformy PFI. Mamy tu na myśli interesariuszy, którzy przedstawili pisemne odpowiedzi na zaproszenie do udziału w konsultacjach, którym jesteśmy wdzięczni za czas i uwagę, a także tych, którzy wzięli udział w rozmowach i debatach zarówno dwustronnych, jak i przy okrągłym stole.
- A.6 Dokument konsultacyjny mówił, że rząd opublikuje odpowiedzi uzyskane w procesie konsultacji, aby spełnić podjęte zobowiązanie jawności, dlatego zostały one opublikowane wraz z niniejszym dokumentem programowym. Aneks ten przedstawia podsumowanie odpowiedzi otrzymanych na każdy z tematów reformy. Pełne zestawienie organizacji, które udzieliły odpowiedzi, zamieszczamy w Aneksie B.
- A.7 Aneks ten podsumowuje główne problemy podniesione w odpowiedziach otrzymanych w trakcie konsultacji. Wielu respondentów przekazało odpowiedzi obejmujące łącznie szereg pytań, w związku z czym podsumowanie odzwierciedla ten fakt poprzez przedstawienie kolejnych tematów reformy, a nie indywidualnych pytań. Nie wskazuje przy tym osób czy organizacji będących autorami konkretnych poglądów.

Rola sektora prywatnego

- A.8 Większość respondentów zaproszenia do konsultacji wyraziła pogląd, że sektor prywatny powinien współuczestniczyć w tworzeniu majątku sektora publicznego. Respondenci stwierdzili, że wynika to z szeregu czynników takich jak umiejętności i doświadczenie, które sektor prywatny wnosi do projektów, jego komercyjna dyscyplina i *due diligence*, a także przeniesienie ryzyka i innowacyjność.

- A.9 Niektórzy respondenci stwierdzili jednocześnie, że sektor prywatny nie powinien pełnić żadnej roli w sektorach takich jak ICT czy obrona, obszarach wrażliwych politycznie, a także przy świadczeniu usług w bezpośrednim kontakcie z użytkownikiem.
- A.10 Szereg respondentów proponowało inne modele wdrożeń, przygotowania i finansowania, stosowane w rozwoju infrastruktury publicznej w Wielkiej Brytanii i za granicą, jako sposób na rozwiązanie pewnych dostrzeganych problemów związanych z PFI. Rozwiązania te obejmowały model regulowanej bazy aktywów, przedsięwzięcia joint venture, struktury Local Improvement Finance Trusts (LIFT), model Non Profit Distributing (NPD), spółki Local Asset Backed Vehicles (LABV), leasing instytucjonalny, trusty charytatywne, kontrakty relacyjne (alliancing), instrument Tax Increment Financing (TIF) oraz tradycyjne zamówienie publiczne. Kluczowymi cechami tych alternatywnych modeli były między innymi: podejście oparte na partnerstwie, regulowanie stóp zwrotu z kapitału, przejrzystość, wyższa elastyczność i lepsza alokacja ryzyka, atrakcyjność dla inwestorów instytucjonalnych oraz szybkość procesu przygotowania i wdrożenia projektu.
- A.11 Respondenci wskazali jednak na szeroki wachlarz cech modelu PFI, które należałoby zachować. Tu mieściły się bodźce motywujące do zapewnienia dobrych wyników projektu, przeniesienie ryzyka budowlanego i eksploatacyjnego na sektor prywatny, zapewnienie usług utrzymania przez cały okres obowiązywania kontraktu i nacisk na kosztorysy obejmujące pełny zakładany cykl ekonomicznego użytkowania aktywów, a nadto standaryzacja kontraktów.
- A.12 Zastanawiając się nad tym, jak oceniać wykorzystanie prywatnego finansowania przy rozpatrywaniu właściwej ścieżki wdrożenia dla projektu, respondenci sugerowali, że podobnie jak to się dzieje obecnie, wykorzystanie prywatnych środków finansowych należy oceniać przez pryzmat *value for money*. Inne aspekty wskazane przez respondentów obejmowały trwałość projektu, efekty środowiskowe i społeczne, a także pewność co do czasu i kosztów projektu.

Zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych

- A.13 Przeważająca część respondentów uczestniczących w konsultacji poparła większe zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych w finansowanie dłużne dla wsparcia rozwoju infrastruktury publicznej, choć podkreślano, że istniejący model wymaga pewnych zmian, aby przyciągnąć tego rodzaju inwestycje. Większość propozycji koncentrowała się na rozwiązaniach podnoszących jakość kredytową dla uzyskania wyższych ratingów zazwyczaj wymaganych przez inwestorów instytucjonalnych. Wśród środków służących podniesieniu jakości kredytowej wymieniano niższą dźwignię (czyli większy udział kapitału absorbującego ryzyko), ograniczenie ryzyka budowlanego poprzez wzmocnione pakiety zabezpieczeń lub gwarancje, zmiany alokacji ryzyka i kilkupoziomowe struktury kapitałowe.
- A.14 Niewielka liczba respondentów sugerowała, że bieżący model nie wymaga żadnych zmian, i wskazywała na pewnych inwestorów już czynnie działających na polu inwestycji w infrastrukturę publiczną oraz na instytucje finansowe oferujące obecnie produkty, które ułatwiają dokonywanie inwestycji instytucjonalnych poprzez podniesienie jakości kredytowej.
- A.15 Wielu respondentów wyraziło pogląd, że inwestorzy instytucjonalni nie będą skłonni zapewnić finansowania dłużnego, jeżeli miałyby ono być narażone na ryzyko budowlane. Sugerowano, że potencjalnym rozwiązaniem byłoby finansowanie (lub gwarantowanie) okresu budowy przez banki, po czym następowaloby refinansowanie długiem dostarczonemu przez inwestorów instytucjonalnych. Respondenci podkreślali, że wszelkie zmiany w cenie długu (lub ryzyko niedostępności środków dłużnych) w momencie refinansowania powinien zabsorbować rząd. Sugerowano też, że łączenie projektów w portfele po etapie budowy mogłoby uczynić inwestycję bardziej atrakcyjną, ponieważ czyniłoby ją większą, kwalifikującą się potencjalnie do wprowadzenia do indeksów giełdowych, a jednocześnie dywersyfikowałoby ryzyko poprzez portfel aktywów.
- A.16 Szereg respondentów sugerowało, że rząd mógłby ułatwić finansowanie przez inwestorów instytucjonalnych poprzez wprowadzenie udoskonaleń do obecnego modelu. Obejmowały one usprawnienie procesu postępowania ofertowego w projektach, wprowadzenie scentralizowanego i dysponującego właściwymi kompetencjami podmiotu zajmującego się postępowaniami ofertowymi, uproszczenie me-

chanizmu płatności, przejście na powrót niektórych obszarów ryzyka przez sektor publiczny, zapewnienie indeksacji cen do inflacji, usunięcie elastyczności i wprowadzenie finansowania w formie inwestycji kapitałowych sektora publicznego, długu podporządkowanego lub gwarancji.

A.17 Niektórzy respondenci podkreślali bariery hamujące finansowanie przez inwestorów instytucjonalnych, w tym posiadanie zasobów kadrowych z umiejętnościami koniecznymi dla oceny możliwości inwestycyjnych i przeprowadzenia badań *due diligence* projektów. Sugerowano, że zwiększenie tych zasobów wymagałoby istnienia wyraźnych planów inwestycji w projekty.

Rola rządu w finansowaniu projektów

A.18 Pytanie o to, czy sektor publiczny powinien bezpośrednio zapewniać finansowanie projektów i na jakim etapie powinno być on udostępniane, przyniosło w odpowiedzi zróżnicowane poglądy. Niektórzy respondenci uważali, że sektor publiczny powinien zapewnić całość finansowania w okresie robót budowlanych. Po oddaniu do eksploatacji, projekt mógłby być przekazany na własność sektorowi prywatnemu. Inni respondenci uważali, że w fazie budowy obiektów infrastruktury publicznej należy stosować finansowanie prywatne. Po przekazaniu do eksploatacji, projekt mógłby być przeniesiony na własność sektora publicznego, albo pozostać w ręku sektora prywatnego, przy refinansowaniu zadłużenia.

A.19 Różnorodne poglądy wyrażono też w kwestii, czy rząd powinien być współkredytodawcą w projektach. Niektórzy respondenci uważali, że obniżyłoby to koszt finansowania, albo zwiększyło zdolność do finansowania większych projektów, natomiast inni wyrażali obawy o potencjalne konflikty interesów. Niemniej, zauważono, że kwestie te można rozwiązać poprzez utworzenie scentralizowanego podmiotu działającego na zasadach komercyjnych oraz uzgadniając odpowiednio uprawnienia co do kontroli i glosowania.

A.20 Na ogół uważano, że gwarancje rządowe służą najlepiej, jeśli selektywnie pokrywają wybrane obszary ryzyka, których sektor prywatny albo nie może ponieść, albo wycenia je z premią. Respondenci sugerowali, że rodzaje ryzyka, które mogłyby być objęte gwarancją, to między innymi wolumen (czyli popyt), inflacja, warunki gruntowe, skażenie i niektóre aspekty budowlane przy dużych i złożonych projektach budowlanych. Sugerowano też, że rząd mógłby zapewnić pewne instrumenty podnoszące jakość kredytową, aby uzyskać dostęp do nowych inwestorów dłużnych. Instrumenty te obejmowały dług „mezzanine” i gwarancje dla długu na wypadek przerwania projektu. W niektórych przypadkach respondenci wysuwali propozycje, by rząd gwarantował całość lub część zadłużenia nadrzędnego.

A.21 Wielu respondentów podkreślało, że wkłady (dotacje) kapitałowe sektora publicznego mogą przyczynić się do poprawienia przystępności kosztowej i obniżyć kwotę wymaganego finansowania, choć zauważono, że nie ma to wpływu na względną atrakcyjność projektu dla inwestorów i prawdopodobnie nie wpłynie na koszt środków dłużnych czy kapitałowych. W niektórych przypadkach respondenci sugerowali jednak, że wkłady kapitałowe mogą mieć wpływ na dźwignię operacyjną projektu, kreując dodatkowe obszary ryzyka, co może niekorzystnie wpłynąć na cenę długu. Powszechnie uważano, że wkłady kapitałowe powinny być stosowane wyłącznie tam, gdzie podnoszą *value for money* projektu i gdzie nie podważą przeniesienia ryzyka oraz elementów motywujących sektor prywatny do wysokiej efektywności. Szereg respondentów uważało, że wkłady kapitałowe powinny zostać podniesione powyżej bieżącego pułapu wynoszącego 30 procent kosztów kapitałowych.

Finansowanie dłużne

A.22 Pewna liczba respondentów sugerowała alternatywne podejścia do finansowania dłużnego, aby rozwiązać problem rosnących kosztów środków dłużnych, spowodowanych bieżącymi warunkami na rynku i wymogami regulacyjnymi Bazylei III. Tu padły między innymi propozycje sięgnięcia po finansowanie dłużne z rynku kapitałowego, jakkolwiek generalnie uważano, że wymagałoby to podniesienia jakości kredytowej długu nadrzędnego, albo rozdzielenia faz budowlanej i eksploatacyjnej projektu.

A.23 Szereg respondentów podkreślało potencjalne korzyści oddzielenia fazy budowlanej od fazy eksploatacyjnej. Główną korzyścią tego podejścia byłoby obniżenie kosztów finansowania dłużnego. Sugerowano, że banki mogłyby zapewniać krótkoterminowe kredyty na sfinansowanie okresu budowy, co pozwoliłoby im obniżyć marże kredytowe, ponieważ ich koszt finansowania byłby niższy dla kredytów na krótsze terminy. Zadłużenie po etapie budowy mogłoby być refinansowane przez inwestorów instytucjonalnych, którzy nie byłoby wówczas narażeni na ryzyko budowlane i dlatego można oczekiwać, że ustaliby ceny środków dłużnych na konkurencyjnym poziomie. W konsekwencji, można byłoby oczekiwać, że koszt środków dłużnych będzie niższy w porównaniu z obecnymi cenami długoterminowych kredytów bankowych. Niemniej, zauważono też, że oddzielenie fazy budowlanej od eksploatacyjnej projektu może stworzyć szereg problemów, między innymi:

- ryzyko refinansowania – jak zagwarantować możliwość pozyskania przyszłego finansowania i jego cenę w momencie zamknięcia finansowego,
- *due diligence* – badania *due diligence*, prowadzone przez banki byłyby skoncentrowane wyłącznie na fazie budowy. Inwestorzy nabywający obligacje również musieliby te badania wykonać, co spowodowałoby mnożenie kosztów,
- zmiany umów finansowania – aby uwzględnić przejście z kredytu na obligacje,
- postanowienia gwarancyjne – inwestorzy obligacyjni potrzebowaliby w ciągu fazy eksploatacji pewnej ochrony prawnej przed problemami wynikającymi z fazy budowy,
- niektórzy respondenci sugerowali, że portfelowe podejście do refinansowania projektów w eksploatacji mogłoby przynieść korzyści cenowe.

A.24 Większość respondentów uważała, że sektor publiczny powinien przyjąć na siebie ryzyko refinansowania wskazując na możliwy wzrost premii w cenie kapitału akcyjnego w przypadku, gdyby ryzyko to miał ponieść sektor prywatny. Niemniej, respondenci rozumieli, że trudno jest oddzielić wpływ ryzyka niekorzystnych wyników projektu od ryzyka stopy rynkowej.

A.25 Większość respondentów uważała że konkursy na finansowanie dłużne na etapie wyboru preferowanego oferenta nie będą efektywne, choć zauważono, że w pewnych sytuacjach mogą one przynieść niewielkie korzyści cenowe. Powodem takiego poglądu były wyższe koszty postępowania ofertowego w projekcie, opóźnienie zamknięcia finansowego, brak współpracy z dawcą finansowania w fazie tworzenia oferty, potencjał dla renegocjacji warunków kontraktu po wyborze preferowanego oferenta i zamrożenie innowacyjności podmiotu finansującego, ponieważ zgodnie z ogólną percepcją większym zaufaniem cieszą się wypróbowane rozwiązania związane z kredytami bankowymi.

A.26 Szereg respondentów wyraziło pogląd, że zawarcie pełnej indeksacji (albo dolnego i górnego poziomu inflacji) opłaty zbiorczej w mechanizmie płatności mogłoby pomóc przyciągnąć fundusze emerytalne i inwestorów instytucjonalnych. Inni respondenci opowiadali się raczej za tym, że tylko część opłaty zbiorczej powinna być powiązana z inflacją, aby stworzyć naturalne zabezpieczenie przed związanymi i niezwiązanymi z inflacją elementami kosztów eksploatacji i finansowania.

A.27 Stwierdzono, że zapewnienie długoterminowych transakcji swapu stóp procentowych może obniżyć elastyczność z uwagi na potencjalne wystąpienie dodatkowych kosztów („breakage costs”), które byłyby poniesione przez sektor publiczny, gdyby projekty były kończone przed terminem. Respondenci sugerowali, że istnieje możliwość stosowania strategii częściowego zabezpieczenia przed zmianami stóp procentowych, odnawialnego programu transakcji swapowych stopy procentowej na krótsze terminy, albo prawa banku do zakończenia swapu (break point) dla minimalizacji kosztów. Niemniej, ryzyko zmian stóp procentowych od niezabezpieczonego zadłużenia powinien przejąć rząd centralny lub organ samorządowy.

Finansowanie kapitałem akcyjnym

A.28 Odpowiedzi generalnie popierały zasadę inwestowania przez sektor publiczny w kapitał akcyjny projektu, aby uzyskać zbieżność interesów sektora publicznego i prywatnego w zakresie efektów końcowych projektu, pod warunkiem rozwiązania wszelkich konfliktów interesów wynikających z roli sektora publicznego jako klienta. Respondenci podkreślali też skuteczność współinwestowania przez sektor publiczny w kapitał własny niektórych z istniejących projektów w zapewnieniu zbieżności interesów sektora publicznego i pry-

watnego, podnoszeniu przejrzystości wyników projektu i udostępnieniu sektorowi publicznemu udziału w zyskach z inwestycji. Korzyści te były jednak przeciwstawiane wzrostowi ekspozycji sektora publicznego na ryzyko projektu, jaki wiązałby się ze współinwestycją w kapitał akcyjny, a także potencjalnym konfliktem interesów w sektorze publicznym, będącym zarówno klientem, jak i inwestorem.

A.29 W kwestii potencjalnego regulowania wysokości zwrotu z kapitału, respondenci generalnie uważali, że regulacja jest najbardziej odpowiednia w sektorach, gdzie za usługi płaci użytkownik końcowy, a nie rząd. Wielu respondentów uważało, że podział zysku z kapitału akcyjnego byłby bardziej skutecznym podejściem, aniżeli wyznaczenie ich pułapu, choć powinno ono być zrównoważone współudziałem również w ryzyku straty, nadto powinno być stosowane przede wszystkim wówczas, gdy sektor publiczny dokonuje inwestycji kapitałowej. Na wypadek, gdyby podział zysków został wprowadzony, na ogół popierano zastosowanie zróżnicowanych klas udziałów w kapitale, aby zachować motywację do utrzymania efektywności.

A.30 Pewna liczba respondentów wyraziła pogląd, że ograniczenie sprzedaży udziałów kapitałowych przez minimalny okres byłoby nie do zaakceptowania, gdyż spowodowałoby albo wycofanie się niektórych stron z rynku, albo żądanie zwiększenia zwrotu z kapitału dla odzwierciedlenia premii za brak płynności.

Alokacja ryzyka

A.31 Wielu respondentów biorących udział w procesie konsultacji uważało, że w modelu PFI alokacja ryzyka czasem odchodziła od zasady, że każde ryzyko powinno być alokowane na stronę posiadającą najlepsze możliwości zarządzania nim. Większość z tych respondentów sugerowała zmiany typowej alokacji ryzyka w modelu PFI i podkreślała, że zachowanie i zarządzanie niektórymi obszarami ryzyka w sektorze publicznym mogłoby potencjalnie podnieść *value for money*. Kluczowymi przykładami, wskazanymi przez znaczną liczbę respondentów były: ryzyko dodatkowych nakładów kapitałowych, wynikających z nieprzewidywalnej ogólnej zmiany prawa, ryzyko wyższego niż planowany poziomu zużycia mediów oraz ryzyko skażenia miejsca lokalizacji ze źródeł znajdujących się poza nim.

A.32 Ponadto, znaczna liczba respondentów wyraziła odczucie, że sektor publiczny powinien być bardziej aktywny w podejmowaniu działań zmierzających do ograniczenia ryzyka przed lub w trakcie fazy postępowania ofertowego. Respondenci z sektora prywatnego sugerowali, że zamawiające podmioty publiczne powinny zawsze podejmować odpowiednie badania tytułów prawnych do lokalizacji udostępnianych oferentom i gwarantować wykonawcy tytuł prawny, a także że badania te należy zaczynać wcześniej, aby nie opóźnić procesu postępowania ofertowego. Niektórzy respondenci sugerowali, że jeżeli miejsce na lokalizację projektu zapewnia podmiot zamawiający, organ ten powinien przeprowadzić badania warunków gruntowych i udostępnić je wszystkim oferentom wraz ze swoją gwarancją.

A.33 Opinie o tym, czy obecne zasady dotyczące kontraktów sprawdzają się, były bardzo zróżnicowane. Ci spośród respondentów, którzy uważali, że bieżące rozwiązania sprawdzają się zadowalająco, wyrażali pogląd, że należy zachować wytyczne w sprawie standaryzacji kontraktów, a także przyjąć standardowe kontrakty sektorowe. Wiele podmiotów publicznych oceniało proces dokonywania wyłączeń w kontraktach za pomocny, ponieważ umożliwia im przyjmowanie twardej pozycji w relacji z wykonawcami. Niemniej, sugerowano, że dopuszczenie pewnych odstępstw od warunków standardowych jest korzystne.

A.34 Niektórzy respondenci byli zwolennikami uproszczenia kontraktów i twierdzili, że istnieje przestrzeń dla większej standaryzacji. Niektórzy sugerowali, że zasady kontraktowe można uprościć poprzez mniejszą złożoność i większą przyjazność mechanizmów płatności. Uproszczenia mogą też mieć korzystny wpływ na wycenę specyfikacji wymagań i proces zatwierdzania dokumentacji projektowej.

A.35 Uważano w szczególności, że zredukowanie liczby standardów efektywności i skupienie się na mniejszej liczbie kluczowych mierników przyniosłoby nadal wymagany przez sektor publiczny poziom wyników projektu. Ponadto, zasugerowano, że większa standaryzacja w ramach sektorów dałaby oferentom większą pewność.

- A.36 Zasugerowano, że w niektórych sektorach system wprowadzania zmian powinien być bardziej przejrzysty, a specyfikacje bardziej ujednoczone w celu uproszczenia modelu kontraktowego.
- A.37 Ci spośród respondentów, którzy nie opowiadali się za uproszczeniem kontraktów, stwierdzili, że kontrakty są niedostatecznie elastyczne, aby uwzględnić nieprzewidziane zmiany, a także że pole dla modyfikacji reguł kontraktowych jest ograniczone. Sugerowano również, że zasad kontraktowych nie można uprościć, ponieważ determinują je rozwiązania w zakresie zabezpieczeń i finansowania projektu.

Postępowanie ofertowe i zarządzanie kontraktem

- A.38 Wielu respondentów uważało, że istnieje potrzeba podniesienia umiejętności prowadzenia postępowania ofertowego przez sektor publiczny. Najczęściej przewijającą się sugestią reformy, podnoszoną dla rozwiązania dostrzeganego problemu deficytu umiejętności, była propozycja większej centralizacji i podniesienia profesjonalizmu prowadzenia przetargów przez sektor publiczny. Inne propozycje obejmowały między innymi poprawę wytycznych do fazy poprzedzającej postępowanie ofertowe i lepsze szkolenie dla osób prowadzących zamówienia w sektorze publicznym.
- A.39 Wielu respondentów przedstawiało propozycje reform zmierzających do usprawnienia postępowań ofertowych w projektach PFI. Szereg odpowiedzi sugerowało, że sektor publiczny powinien starać się zapewnić większą klarowność swych wymogów przed opublikowaniem ogłoszenia o projekcie w Dzienniku Urzędowym UE. Inne odpowiedzi przedstawiały różne modele wspierające większe zaangażowanie wykonawcy na wcześniejszym etapie projektu, a także pracę według specyfikacji mniej preskryptywnych, natomiast określających wymagane efekty. Pewna liczba respondentów nawoływała również rząd do przyjęcia bardziej pragmatycznego podejścia do poziomu szczegółowości i ilości informacji wymaganych w składanych ofertach.
- A.40 Wiele odpowiedzi sugerowało, że większa standaryzacja dokumentów kontraktowych może pomóc ujednoczyć procedurę postępowania ofertowego. Niektóre odpowiedzi sugerowały, że zastosowanie dialogu konkurencyjnego w trakcie postępowań na PFI było przyczyną opóźnień, stąd należałoby rozważyć stosowanie procedury negocjacji lub przetargu ograniczonego. Niektóre odpowiedzi nawoływały do przejrzystości i uproszczenia protokołu zmian.
- A.41 Szereg odpowiedzi sugerowało, że rząd powinien ustalać jasne terminy dla procesu postępowania ofertowego i pilnować, by ich dotrzymano w poszczególnych projektach. Wiązano z tym sugestie wprowadzenia wadium lub mechanizmów motywujących podmioty zamawiające. Inne odpowiedzi sugerowały, że liczbę oferentów należy ograniczyć na wcześniejszym etapie procesu, a także że etap konkurowania powinien być skrócony. Jeszcze inne odpowiedzi wskazywały, że proces zatwierdzania był przyczyną opóźnień procedury postępowania ofertowego. Szereg odpowiedzi wnosilo też o przekazywanie rzetelnej informacji na temat planowanych w przyszłości projektów publicznych oraz zapewnienie przejrzystości procesu zatwierdzania.
- A.42 Wielu respondentów uważało też, że istnieje potrzeba podniesienia umiejętności sektora publicznego w zarządzaniu kontraktami. Proponowane sposoby rozwiązania tej kwestii obejmowały udoskonalenie wytycznych dla fazy zarządzania kontraktami i szersze szkolenia dla menedżerów kontraktów w sektorze publicznym. Uważano też, że zainwestowanie w stałe zarządzanie kontraktem mogłoby być warunkiem stosowania dotacji obwarowanych klauzulą warunkowego zwrotu. Niektóre odpowiedzi sugerowały, że poprawę mogłaby też przynieść większa ciągłość w ramach zespołów oraz komunikacja pomiędzy zespołem prowadzącym postępowanie ofertowe a zespołem zarządzającym kontraktem.

Znajdowanie równowagi między innowacją a standaryzacją w specyfikacjach kontraktowych

- A.43 Niektórzy respondenci wyrażali preferencję dla opartej na oczekiwanych efektach końcowych i wystandaryzowanej specyfikacji. Szereg innych stwierdziło jednak, że korzystanie z opartych na oczekiwanych

efektach końcowych i wystandaryzowanych specyfikacjach powinny zależeć od charakteru danego projektu, potrzeby innowacyjności, pożądanego poziomu przeniesienia ryzyka i stopnia pewności kosztów.

- A.44 Wśród korzyści wynikających ze stosowania standardowej specyfikacji wymieniano obniżenie czasu i kosztów procedury przetargowej. Niektórzy respondenci sugerowali, że standaryzacja ma także i wady, ponieważ nie zawsze prowadzi do obniżenia kosztów, a zbyt daleko idąca standaryzacja może uniemożliwić innowacje.
- A.45 Niektórzy respondenci sugerowali, że odpowiedniość standardowych specyfikacji zależy od tego, czy konieczna jest innowacja. Uważano, że specyfikacja efektów końcowych może być właściwa dla projektów, gdzie innowacyjność sektora prywatnego ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia realizacji. Inni respondenci sugerowali jednak, że do większego przeniesienia ryzyka i innowacyjności może prowadzić stosowanie specyfikacji ostatecznych celów projektu, a nie tylko efektu w postaci standardów świadczonych usług.
- A.46 Rozważając podejście do angażowania wykonawców w proces postępowania ofertowego, szereg respondentów stwierdziło, że wcześniejsze ich zaangażowanie sprzyjałoby osiągnięciu większej innowacyjności sektora prywatnego. Należy tu natomiast wziąć pod uwagę ochronę praw własności intelektualnej oraz kwestię konkurencyjnej przewagi oferentów.
- A.47 Uznano, że wiele posunięć sprzyja innowacyjności, w tym wykorzystanie bodźców motywacyjnych, dialog konkurencyjny i pozwolenie wykonawcom na proponowanie unikalnych rozwiązań. Wskazano szereg czynników stanowiących przeszkodę dla innowacyjności. Wymieniano tu niechęć kredytodawców do finansowania innowacyjności, nadmiernie szczegółowe specyfikacje, niedoskonałą komunikację i poufność informacji.

„Miękkie” usługi zarządzania obiektami

- A.48 Szereg respondentów biorących udział w procesie konsultacji wyraziło pogląd, że usługi „miękkie” powinny być wyłączone z wszystkich przyszłych modeli. Respondenci podkreślali, że podejście to zwiększyłoby elastyczność projektów, gdyż ułatwiłoby zmianę wymogów w zakresie usług bez potrzeby wprowadzania złożonej zmiany kontraktowej. Uznano też, że podejście to zapewniłoby wyższą *value for money*. Niektórzy z tych respondentów podkreślili jednak, że wyłączenie tego typu usług może prowadzić do ryzyka niespójności procesów operacyjnych, które wymagałoby skutecznego zarządzania. Niektórzy respondenci sugerowali, że wyłączenie tychże usług może podnieść zainteresowanie inwestorów instytucjonalnych projektami.
- A.49 Ci spośród respondentów, którzy opowiadali się za pozostawieniem usług „miękkich” w przyszłym modelu, uważali, że będzie to miało wpływ na lepsze zaprojektowanie obiektu, większą innowacyjność i obniżone koszty w okresie realizacji projektu. Niektórzy respondenci wyrażali pogląd, że włączenie usług „miękkich” jest korzystne tylko w projektach z niektórymi sektorami z uwagi na spójność procesu świadczenia usług eksploatacyjnych, po czym przytaczali przykład więziennictwa.
- A.50 Niektórzy respondenci uznali, że decyzję o włączeniu usług „miękkich” należy podejmować dla każdego projektu z osobna.

„Twarde” usługi zarządzania obiektami i utrzymanie przez okres obowiązywania kontraktu

- A.51 Szereg respondentów zwracało uwagę na brak przejrzystości w tworzeniu i zarządzaniu funduszem rezerw na koszty utrzymania, a w szczególności na ryzyko, że na koniec kontraktu sektor prywatny może uzyskać nadmierne zyski. Wielu spośród tych respondentów sądziło, że problemy te można przezwyciężyć zapewniając większą przejrzystość prognoz i informacji na temat rzeczywistego poziomu kosztów utrzymania, poprzez jakąś formę przejrzystego obiegu danych (open book management) o kosztach utrzymania.

- A.52 Wiele odpowiedzi wyrażało pragnienie większej elastyczności w zakresie specyfikacji „twardych” usług zarządzania obiektem i terminów remontów wchodzących w skład tych usług. Niektóre odpowiedzi sugerowały, że wdrożenie otwartego obiegu danych może tu doprowadzić do większej przejrzystości i bardziej efektywnej wyceny. Alternatywne sugestie w zakresie poprawy elastyczności obejmowały korzystanie z krótszych kontraktów, wprowadzenie postanowień o prowadzeniu benchmarkingu i testach rynkowych, mechanizm współdzielenia obciążeń i zysków przez strony sektora publicznego i prywatnego, albo podejmowanie decyzji o wydatkach na utrzymanie w oparciu o coroczne badania. Inni uważali, że elastyczność można poprawić poprzez uproszczenie podejścia do dokonywania zmian kontraktowych.
- A.53 Niektórzy respondenci sugerowali, że czynnikiem podnoszącym koszty często było wprowadzenie nadmiernie rozbudowanych i wygórowanych specyfikacji „twardych” usług zarządzania obiektem oraz warunków jego przekazania na koniec kontraktu, których ograniczenie mogłoby obniżyć ceny płacone przez sektor publiczny.
- A.54 Wyrażono sprzeczne poglądy na temat umiejętności sektora prywatnego w zakresie skutecznej wyceny usług utrzymania. Szereg odpowiedzi wyrażało przekonanie, że sektor prywatny wyrobił sobie wysoką umiejętność wyceny „twardych” usług zarządzania obiektem, stąd są one już obecnie dokładnie i konkurencyjnie wyceniane przez ten sektor. Pewne odpowiedzi zauważały jednak, że niektóre elementy „twardych” usług zarządzania obiektem są trudne do wyceny. Inni uważali, że trudno jest dokładnie wycenić usługi zarządzania obiektem na okres koncesji, trwający dwadzieścia pięć lat. Wielu respondentów sugerowało też, że dziś jest jeszcze zbyt wcześnie, by oceniać poprawność cen usług utrzymania w obecnie realizowanych kontraktach, ponieważ duże nakłady będą jeszcze konieczne w późniejszym okresie, a liczba projektów będących dzisiaj w eksploatacji jest niewystarczająca, by uchwycić tendencję.

Ubezpieczenia

- A.55 Wielu respondentów podkreślało dojrzałość i konkurencyjność rynku ubezpieczeniowego, a także zwróciło uwagę na znaczne obniżenie kosztów ubezpieczenia z biegiem czasu. Uważano, że dzieje się tak po części dlatego, że doświadczeni oferenci z sektora prywatnego korzystają z istniejących, dużych portfeli PFI, by obniżyć koszty ubezpieczenia. Wobec tego, respondenci ci uważali, że bieżące umowy ubezpieczeń PFI dają sektorowi publicznemu dobrą *value for money*. Szereg respondentów podkreśliło też, że koszty ubezpieczenia projektów PIF stanowią niewielką część łącznych opłat za usługi w ramach PFI.
- A.56 Niektórzy respondenci uznali jednak, że historia niskich zgłoszeń odszkodowawczych z PFI wskazuje, że samoubezpieczenie projektów PFI przez sektor publiczny przyniosłoby wyższą *value for money*. Podniesiono przy tym szereg komplikacji związanych z tym podejściem, szczególnie troskę o to, czy sektor publiczny posiada kompetencje, by zarządzać potencjalną ekspozycją na wysokie ryzyko. Podkreślano również koszty tego podejścia, zarówno koszty administracyjne, jak i potencjalną ekspozycję na wysokie lub liczne zgłoszenia odszkodowawcze. Uznano też, że samoubezpieczenie może nie spełnić wymagań kredytodawców.
- A.57 Niektórzy respondenci sądzili, że powinno się wprowadzić jednolite reguły działania ubezpieczycieli, przy czym opinie o tym, czy reguły te powinny być obligatoryjne, czy opcjonalne, były zróżnicowane. Jednakże, inni respondenci byli zdania, że zakup ubezpieczenia w ramach ujednoczonych reguł może nie zapewnić *value for money*, a potencjalnie mógłby osłabić konkurencję.
- A.58 Wśród innych proponowanych podejść była propozycja polegająca na pozyskiwaniu ubezpieczenia dla projektu przez sektor prywatny oraz przenoszenia przezeń kosztów na sektor publiczny w każdym terminie odnowienia, zamiast żądania od sektora prywatnego oszacowania kosztów ubezpieczenia na cały okres obowiązywania kontraktu. Inni sugerowali, że rząd powinien wprowadzić mechanizm podziału ryzyka fluktuacji składek ubezpieczeniowych, albo mechanizm, który zapewni obciążenie zmianą kosztów ubezpieczenia tej strony, której działania spowodowały wzrost kosztów ubezpieczenia.

A.59 Niektórzy respondenci uważali też, że odpowiedzialność za ubezpieczenie może być podzielona na fazę budowlaną i eksploatacyjną projektu, gdzie sektor prywatny byłby odpowiedzialny za ubezpieczenie fazy budowlanej, po czym w fazie eksploatacji odpowiedzialność ta przeszłaby na sektor publiczny.

Elastyczność kontraktu

A.60 Respondenci biorący udział w procesie konsultacji wyrażali szereg opinii na temat uprawnień do jednostronnego odstąpienia od kontraktu w określonych punktach czasowych w trakcie realizacji kontraktu (breakpoints in contracts). Niektórzy uważali, że potrzebna jest większa liczba punktów odstąpienia, aby można było odpowiedzieć na zmiany w potrzebach użytkowników w ciągu fazy eksploatacji. Sugerowano, że powtarzające się periodycznie punkty odstąpienia przy stałej cenie mogą przynieść korzyść sektorowi publicznemu i usunąć niejednoznaczność obliczeń w momencie rozwiązania kontraktu.

A.61 Szereg respondentów zauważyło jednak, że punkty odstąpienia podnoszą cenę i wprowadzają ryzyko, stąd sugerowali, że fakt ten może obniżyć gotowość finansowania projektów przez inwestorów i finansistów. Ponadto, odpowiedzi ujawniły, że podmiot zamawiający winien od samego początku określić stopień elastyczności, jakiej oczekuje w kontrakcie, ponieważ pomogłoby to ustalić, czy PFI jest odpowiednim modelem dla danego projektu. Sugerowano też, że punkty odstąpienia mogą zniechęcać do przyjęcia długoterminowego podejścia do określania kosztów na cały okres obowiązywania kontraktu, mogą też sprawić, że długoterminowe transakcje swapów stopy procentowej staną się mniej odpowiednie.

A.62 Szereg respondentów stwierdziło, że zadowala ich rekompensata z tytułu jednostronnego rozwiązania kontraktu. Szereg innych uwag zawierało sugestię ustalania punktów odstąpienia w okresach refinansowania, dzięki czemu rekompensata byłaby wypłacana w niższej kwocie, proponowało też, by rekompensata z tytułu rozwiązania opierała się na ocenie kosztów i zobowiązań oraz na koszcie przeniesienia aktywów i personelu, a nadto by rekompensata odpowiadała stratom prognozowanym z projektu na datę rozwiązania kontraktu.

Przejrzystość

A.63 Respondenci wyrazili szereg różnych opinii o stopniu przejrzystości finansowej, koniecznym w przyszłych projektach, choć generalnie popierali zwiększenie przejrzystości. Respondenci opowiadający się za większą przejrzystością popierali korzystanie z rozwiązań opartych na otwartym obiegu informacji i uważali, że projekt powinien być w pełni przejrzysty we wszystkich jego fazach. Inni uważali, że Ustawa o swobodzie informacji (Freedom of Information Act, FOIA) powinna zostać rozciągnięta na sektor prywatny. Niektórzy uważali, że cel w postaci poprawy przejrzystości można osiągnąć poprzez inwestowanie przez sektor publiczny w projekty.

A.64 Zdaniem innych respondentów, obecne rozwiązania dotyczące przejrzystości są zadowalające. Respondenci, którzy nie opowiadali się za zwiększeniem przejrzystości, stwierdzali, że nie należy udostępniać informacji wrażliwych komercyjnie z uwagi na potencjalne implikacje, jakie fakt ten może nieść, a także że zakres stosowania FOIA nie powinien być rozszerzany.

A.65 Wyrażono szeroką gamę uwag o potencjalnym rozszerzeniu wymagań w zakresie informacji o projekcie. Niektórzy respondenci stwierdzili, że udostępnianie okresowych sprawozdań finansowych przez SPV jest możliwe do zaakceptowania, a także że podwykonawcy powinni być objęci obowiązkiem pełnego ujawniania danych, że informacje ze sprawozdań finansowych powinny być udostępniane sektorowi publicznemu na żądanie oraz że powinno się odbywać oficjalne miesięczne posiedzenia z SPV.

A.66 Inni respondenci uważali, że obecne wymogi informacyjne są odpowiednie, a dalsze kroki mogą nieść ryzyko naruszenia wrażliwości komercyjnej. Ci respondenci sądzili, że przejrzystości nie należy rozciągać w dół łańcucha dostawców i inwestorów. Uważano, że sektor publiczny nie powinien otrzymywać dalszych informacji od podwykonawców, ponieważ dane o kosztach ostatecznych podwykonawców są wysoce wrażliwe

komercyjnie. Uznano też za niewykonalne żądanie sprawozdawczości finansowej i ujawniania danych przez podwykonawców, nadto wskazano, że ich publikacja mogłaby podważyć cały rynek.

A.67 Szereg respondentów poparło zaangażowanie sektora publicznego w zarządzanie projektem. Niektórzy zgodzili się z tym poglądem jedynie pod warunkiem zaangażowania kapitałowego sektora publicznego, a więc jego udziału w spółce realizującej projekt. Wśród innych uwag wymieniono pogląd, że komitet łącznikowy (liaison committee) mógłby pomóc w zarządzaniu projektem.

A.68 Inni respondenci stwierdzili, że udział sektora publicznego w zarządzaniu projektem spowodowałby powstanie konfliktów interesów w niektórych aspektach, a także że inne podejście do zarządzania projektem nie stanowiłoby rozwiązania dającego podniesienie przejrzystości. Niektórzy respondenci uważali, że jeśli projekt jest realizowany zgodnie z ustaleniami na moment zamknięcia kontraktu, nie powinno być potrzeby, by sektor publiczny angażował się w zarządzanie nim w stopniu wyższym, niż określają go zwyczajowe uzgodnienia.

Załącznik B. Lista respondentów

B.1 Poniżej zamieszczamy listę 136 organizacji oraz 3 parlamentarzystów, którzy odpowiedzieli na zaproszenie do udziału w konsultacjach. W tym dokumencie wymieniamy ich w porządku alfabetycznym. 16 osób prywatnych również odpowiedziało na zaproszenie, a ich odpowiedzi zostały opublikowane anonimowo.

1. Addleshaw Goddard LLP
2. ADEPT
3. Affinitext
4. Aintree University Hospital NHS Foundation Trust
5. Allen and Overy LLP
6. Amber Infrastructure Ltd
7. Amey
8. Appleyards
9. Ashley House
10. Ashurst
11. Association for Consultancy and Engineering (ACE)
12. Association of British Insurers (ABI)
13. Association of Chief Police Officers
14. Assured Guaranty
15. Association of Teachers and Lecturers (ATL)
16. Aviva Investors
17. Balfour Beatty
18. BAM PPP UK Ltd
19. Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ
20. Barclays Bank plc
21. Barclays Infrastructure Fund
22. BDO LLP
23. Bevan Brittan LLP
24. Bilfinger Berger Project Investments
25. Birmingham City Council
26. Blackpool Council
27. British Services Association
28. BT Pension Scheme
29. Canmore Partnership Ltd
30. Carillion
31. Confederation of British Industry (CBI)
32. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)
33. Civil Engineering Contractors Association
34. Constructing Excellence
35. CorLa Limited
36. Construction Products Association (CPA)
37. Currie and Brown UK Ltd
38. DAC Beachcroft
39. Deloitte LLP
40. Deutsche Pfandbriefbank AG
41. Dundas & Wilson LLP
42. EC Harris LLP
43. EDHEC Risk Institute

44. Equitix
45. Ernst and Young
46. Essex County Council
47. European Institute of Public Administration
48. European Services Strategy Unit
49. Evolution Securities
50. Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague
51. FCC Projects
52. Federation of Property Societies
53. Financing and Leasing Association (FLA)
54. Foundation Trust Network
55. Frank Field MP
56. Freshfields Bruckhaus Deringer
57. Gallagher Health
58. Galliford Try plc
59. Genesis Equity Ltd
60. Grant Thornton
61. Guildhouse UK Ltd
62. Hadrian's Wall Capital
63. Harvest Housing Group
64. Highway Electrical Association
65. Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)
66. Infrastructure Alliance – w skład którego wchodzi: Association for Consultancy and Engineering (ACE), Civil Engineering Contractors Association (CECA), Construction Products Association (CPA) | Institution of Civil Engineers (ICE).
67. Infrastructure Journal
68. Institution of Civil Engineers (ICE)
69. International Facilities and Property Information Ltd
70. International Project Finance Association (IPFA)
71. Investec Bank
72. J²
73. Jesse Norman MP
74. JLT Specialty Ltd
75. Kent County Council
76. Kier
77. KPMG
78. Laing O'Rourke
79. Leeds City Council
80. Legal and General Group Plc
81. Lexius
82. Liverpool City Council
83. Local Government Association
84. Local Partnerships
85. London Borough of Waltham Forest
86. London Councils
87. London First
88. Macquarie Capital
89. Manchester City Council
90. Margaret Hodge MP
91. Mill Asset Management Group
92. Morgan Sindall
93. Mott MacDonald
94. Mouchel
95. Nabarro LLP
96. National Housing Federation

97. National Union of Teachers
98. National Wealth Service
99. Newcastle city council
100. NHS Wales Shared Services Partnership (NWSSP) oraz Central England Audit and Consultancy (CEAC)
101. Norfolk County Council
102. North Tees and Hartlepool NHS Foundation Trust
103. North Yorkshire County Council
104. Nottingham City Council
105. Partnerships Bulletin. Wkład od: K&L Gates LLP, Appleyards, Ernst & Young, PFF Construction, Grant Thornton, Laing O'Routke, Aon, SGP
106. Pinsent Masons LLP
107. PKF LLP
108. PPP Forum
109. Prime / CBRE
110. Procurement Management and Training Company
111. Rathbone Bros plc
112. RBC Capital Markets
113. Royal Institute of British Architects (RIBA)
114. Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)
115. Rock Infrastructure Ltd
116. Royal Liverpool and Broadgreen Hospital NHS Trust
117. Ryhurst
118. Salford City Council
119. Sandwell and West Birmingham Hospital NHS Trust
120. Scottish Futures Trust
121. Serco
122. Shanks
123. Skanska
124. Society of County Treasurers
125. SSE plc
126. Steeds & Co.
127. The LIFT Council
128. TheCityUK
129. Trades Union Congress (TUC)
130. Transport for London
131. Transport for London Pension Fund
132. Trowers and Hamlins LLP
133. UK Contractors Group (UKCG)
134. UNISON
135. United Kingdom Without Incineration Network (UKWIN)
136. United Learning Trust
137. University of Aberdeen oraz University of Ulster
138. Wates
139. West Yorkshire Police

Kontakty na Ministerstwo Skarbu JKM

Niniejszy dokument można znaleźć w pełnym brzmieniu na: <http://www/hm-treasury.gov.uk>

Jeśli informacje te są potrzebne w innym języku, formacie, albo jeśli potrzebne są informacje ogólne o Ministerstwie Skarbu JKM i jego pracach, prosimy o kontakt z:

Correspondence Team

HM Treasury

1 Horse Guards Road

London

SW1A 2HQ

Tel.: 020 7270 5000

E-mail: public.enquiries@hm-treasury.gov.uk

[kod paskowy:]

ISBN 978-1-909096-14-1

9 781909 096141 >

Komentarz (str. 12) – Bartosz Korbus

Podłoże reformy PFI z 2012 roku

Reforma PFI wprowadzona w grudniu 2012 r. przez rząd koalicji konserwatywno-liberalnej kierowany przez Davida Camerona była zapowiadana już od dłuższego czasu przez czołowych polityków odpowiedzialnych za problematykę gospodarczą.

Motywy wdrożenia tej reformy nie poddają się łatwej ocenie. Wyrażają one złożony splot czynników politycznych, ekonomicznych i finansowych, jakie oddziaływały na sytuację brytyjskich finansów publicznych, stan rynków finansowych oraz potrzeby rozwoju infrastruktury Wielkiej Brytanii w latach poprzedzającym reformę, a które w ostatecznym rachunku zmusiły rząd Camerona do zmian w modelu PFI.

Ogólnie rzecz biorąc, można wskazać na dwie zasadnicze przesłanki reformy PFI z 2012 roku. Pierwszą z nich były kontrowersje dotyczące efektywności ekonomicznej i społecznej modelu PFI, prowadzące do bardzo ostrych debat w mediach i parlamencie na temat słabości tej formy inwestycji publicznych. Jak wiadomo, kontrowersje dotyczące zasadności ekonomicznej i społecznej partnerstwa publiczno-prywatnego towarzyszą projektom ppp w zasadzie we wszystkich krajach, gdzie są one realizowane, z uwagi na skomplikowany charakter tych przedsięwzięć i ich dużą „wrażliwość” polityczną i medialną¹. Jednak temperatura debaty na temat PFI toczony w Wielkiej Brytanii na początku obecnej dekady była na tyle wysoka, że nie pozostawiła praktycznie rządowi wyjścia – musiał on dokonać jakiegoś możliwie spektakularnego kroku, korygującego rzeczywiste lub domniemane wady dotychczas stosowanego wariantu ppp.

Drugą przesłanką reformy były skutki globalnego kryzysu finansowego z lat 2007-2008, który dotknął system bankowy i gospodarkę Wielkiej Brytanii. Pośrednio kryzys rzutował także na ekonomikę projektów PFI. Były to skutki dwójakiego rodzaju. Kryzys radykalnie ograniczył dostępność i podniósł koszt długoterminowego kredytu bankowego na cele inwestycyjne, który był podstawowym źródłem finansowania projektów PFI. Zaburzenia na rynku bankowym wywołały szereg problemów z bieżącym finansowaniem projektów PFI, przede wszystkim jednak spowodowały one znaczące pogorszenie relatywnej opłacalności formuły PFI w porównaniu z projektami finansowanymi w tradycyjnym trybie budżetowym, co osłabiało zasadność ekonomiczną (Value for Money) dla wyboru wariantu PFI do realizacji inwestycji publicznych².

Z drugiej strony kryzys uderzył bardzo silnie w brytyjskie finanse publiczne, wskutek czego podstawowym kierunkiem polityki gospodarczej rządu koalicji konserwatywno-liberalnej, który objął władzę w maju 2010 roku, stała się dyscyplina budżetowa i dążenie do ograniczenia wzrostu długu publicznego.

Często wskazuje się, że problemy z nadmiernym deficytem budżetowym i/lub długiem publicznym w ostatnich latach powszechne w wielu krajach na świecie są szansą dla rozwoju ppp³, ale w przypadku Wielkiej Brytanii ten argument zupełnie nie zadziałał. Już w pierwszych miesiącach urzędowania rząd Camerona w poszukiwaniu szybkich efektów budżetowych, ograniczył subsydia dla projektów PFI realizowanych przez samorządy lokalne oraz wdrożył program oszczędności kosztowych w projektach PFI będących już w fazie eksploatacji.

Należy tu wskazać, że, niezależnie od względów natury ekonomicznej, istotną rolę w podejściu rządu Camerona do programu PFI odegrały motywy czysto polityczne. Jakkolwiek PFI zostało wprowadzone w Wielkiej Brytanii na początku lat 90. przez konserwatywny rząd Johna Majora, to swój wielki rozkwit program PFI prze-

¹ Chodzi tu głównie o projekty realizowane w obszarze infrastruktury społecznej, zwłaszcza w sektorze służby zdrowia i szkolnictwa. Sektory te tradycyjnie finansowane są z budżetu, a ich funkcjonowanie w odbiorze społecznym powinno być w dużej mierze wyłączone z gry sił rynkowych. Dostępność tych usług powinna być w tym przypadku powszechna, a same usługi oferowane za darmo.

² Wyższy koszt finansowania projektów ppp na rynku bankowym i kapitałowym przez prywatne spółki SPV w stosunku do kosztu finansowania projektów budżetowych jest jednym z głównych argumentów podważających opłacalność ekonomiczną ppp. Zwolennicy ppp utrzymują, że korzyści uzyskane w trakcie budowy obiektów infrastruktury w formule ppp oraz ich późniejszej eksploatacji przewyższają efekt droższego finansowania, ale całościowy porównawczy rachunek opłacalności projektów ppp jest bardzo złożony i krytykowany jako mało wiarygodny. Ponadto z punktu widzenia decydentów publicznych bieżący niższy koszt finansowania jest często mocniejszym argumentem niż potencjalne korzyści możliwe do osiągnięcia w okresie kilkudziesięciu lat eksploatacji majątku infrastrukturalnego.

³ Argumentacja ta wskazuje, że sektor publiczny przy swoim wysokim zadłużeniu nie jest w stanie samodzielnie sfinansować potrzeb rozwoju infrastruktury, stąd powinien w coraz większym stopniu sięgać po środki sektora prywatnego. Warto wskazać, że jest to w pełni prawdziwe tylko w tych projektach ppp, gdzie wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z bezpośrednich opłat użytkowników infrastruktury wybudowanej i eksploatowanej w trakcie trwania umowy o ppp. Znacząca większość projektów ppp, w tym wszystkie projekty PFI, realizowane są w formule, gdzie wynagrodzenie partnera prywatnego wypłacane jest przez sektor publiczny w formie tzw. opłat za dostępność. Formuła ta oznacza istotne złagodzenie ciężaru finansowego dla strony publicznej, gdyż zamiast skumulowanego na początku wydatku inwestycyjnego (jak w projekcie tradycyjnym) oraz ponoszonych odrębnie późniejszych kosztów eksploatacji w ppp płatności strony publicznej zostają rozłożone na cały okres eksploatacji infrastruktury. Inaczej mówiąc, środki na rozwój infrastruktury pochodzą w ostatecznym rachunku od sektora publicznego, ale zostają rozłożone w czasie (przesunięte w przyszłość).

żywał dopiero później, w okresie rządów Partii Pracy w latach 1997-2010. Stąd PFI było przez media i opinię publiczną kojarzone przede wszystkim z Partią Pracy i jej czołowymi politykami, takimi jak premierzy Tony Blair i Gordon Brown.

W rezultacie konserwatyści, pomimo ideologicznego przywiązania do roli sektora prywatnego w gospodarce, jeszcze będąc w opozycji, często przyłączali się do nurtu krytyki PFI, podkreślając związek tego programu z polityką gospodarczą Partii Pracy. Tak więc, gdy konserwatyści znaleźli się już u władzy w pewnym sensie byli zobligowani do przeprowadzenia reformy PFI.

Zamiar wprowadzenia fundamentalnych zmian w programie PFI ogłosił ostatecznie Minister Finansów George Osborne w dniu 15 listopada 2011 roku. Wkrótce potem 1 grudnia 2011 roku ogłoszono rozpoczęcie procesu konsultacji w sprawie przeglądu zasad PFI. Konsultacje finansowe i biznesowe oraz prace nad przygotowaniem nowego modelu brytyjskiego ppp zajęły rok. Dokument programowy z założeniami programu PF2 opublikowany został 5 grudnia 2012 roku.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 20) – Bartosz Korbus

Krytyka modelu PFI

Główną rolę w krytyce, jakiej poddawany był w Wielkiej Brytanii model PFI w latach poprzedzających jego reformę z grudnia 2012 roku, odgrywała kwestia nadmiernych kosztów projektów PFI ponoszonych przez sektor publiczny, czyli *de facto* przez całe społeczeństwo.

Jak argumentowali krytycy modelu, korzyści z PFI odnosili przede wszystkim prywatni inwestorzy, deweloperzy i wykonawcy, którzy, wykorzystując brak doświadczenia i kompetencji podmiotów publicznych w dziedzinie zarządzania skomplikowanymi projektami inwestycyjnymi, narzucali sektorowi publicznemu zawyżone ceny realizacji projektu, a jednocześnie bezwzględnie cięli własne koszty. W rezultacie prywatni inwestorzy i wykonawcy realizowali w projektach PFI absurdalnie wysokie stopy zysku, dostarczając zarazem społeczeństwu obiekty i usługi infrastrukturalne o wątpliwej jakości. Zdaniem krytyków, projekty PFI nie dostarczały brytyjskiemu podatnikowi relatywnej korzyści, czyli Value for Money (VFM) w porównaniu z tradycyjnymi inwestycjami publicznymi finansowanymi z budżetu.

Należy podkreślić, że debata na temat efektywności ekonomicznej i społecznej modelu PFI nie toczyła się w próżni, lecz odnosiła się do przykładów czerpanych z szerokiego spectrum projektów inwestycyjnych realizowanych w formule PFI w infrastrukturze brytyjskiej w ciągu ostatniego 20-lecia. Od momentu zainicjowania programu PFI na początku lat 90. w Wielkiej Brytanii wprowadzono na rynek inwestycyjny lub podjęto realizację ponad 700 projektów PFI. Znacząca większość z tych projektów była realizowana bez większych kłopotów przy wykorzystaniu standaryzowanej dokumentacji projektowej, ale zdarzyły się też spektakularne porażki. Na tych właśnie przypadkach skupiała się uwaga krytyków i one wzbudzały największe emocje.

Najgłośniejszym przykładem niepowodzenia zastosowania ppp w Wielkiej Brytanii jest bez wątpienia pakiet 3 projektów obejmujących modernizację i utrzymanie metra londyńskiego. Realizacja przedsięwzięcia została zapoczątkowana w 2003 roku, jednak została zakończona po wielu sporach między stroną publiczną oraz prywatnymi konsorcjami Metronet i Tube Lines w 2010 roku. Ostatecznie parter publiczny przejął projekt⁴.

Przypadki restrukturyzacji finansowej projektów ppp/PFI czy ich przejmowania przez stronę publiczną miały zazwyczaj miejsce w atmosferze sporu, czy wręcz skandalu, a przez opinię publiczną i media były postrzegane jako przejaw zasadniczych wad całego modelu PFI.

Przy bliższej analizie wnioski nie są już tak jednoznaczne. Komunikacja i współpraca między partnerami często od początku realizacji inwestycji budziła wiele wątpliwości i nie było całkiem jasne, która ze stron była temu winna. Restrukturyzacja projektu mogła wynikać z narzucenia na partnera prywatnego nadmiernego ryzyka biznesowego, przed którym nie zdołał się on zabezpieczyć. Nie dostrzegano też, że bankructwo spółki SPV, prowadzącej projekt, prowadziło do strat inwestorów prywatnych, a nie podatnika, zaś przejęcie projektu przez sektor publiczny, choć oznaczało zaangażowanie funduszy budżetowych, nie było wcale równoznaczne ze stratą finansową dla budżetu.

⁴ Projekt ppp dotyczący metra w Londynie był z wielu względów unikalny, m.in. w związku ze szczególnym statusem prawnym Londynu oraz bardzo skomplikowanym kształtem samego projektu, który od początku miał po stronie publicznej wielu przeciwników. Realizacja projektu przebiegała pod znakiem sporów między stroną publiczną i prywatną w kwestii specyfikacji niezbędnych prac i wysokości poszczególnych kosztów. W związku ze stałym przekraczaniem budżetu i problemami z partnerami prywatnymi, a także z zapewnieniem finansowania dla prac od 2007 roku projekty były stopniowo przejmowane przez podmiot publiczny Transport for London.

Różne aspekty krytyki PFI, które przełożyły się następnie na założenia reformy z 2012 roku, można umownie podzielić na trzy grupy zagadnień:

- problemy związane z przygotowaniem projektów PFI, w tym koszty przygotowania tych projektów oraz prawidłowość wyboru wariantu PFI z uwzględnieniem VFM;
- problemy związane z realizacją projektów PFI, w tym zwłaszcza z alokacją ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego;
- szeroko rozumiane problemy kosztów finansowania projektów PFI z uwzględnieniem zwrotu z inwestycji kapitałowych, który jest uzyskiwany przez prywatnych inwestorów.

Przygotowanie projektów PFI

Krytyka dotycząca etapu przygotowania i strukturyzacji projektów PFI łącznie z procesem publicznego postępowania przetargowego na wybór oferty partnera prywatnego na realizację projektu (procurement process) dotyczyła zasadniczo dwóch kwestii.

Z jednej strony krytycy podkreślali bardzo dużą złożoność i długotrwałość postępowań przetargowych obejmujących PFI w stosunku do projektów tradycyjnych. Przeciętny okres trwania postępowania przetargowego dotyczącego projektów PFI wynosił blisko 3 lata⁵. Długość okresu przygotowania, wyboru i negocjowania oferty w połączeniu ze słabymi na ogół kompetencjami personelu podmiotów publicznych w tym zakresie powodował konieczność zatrudniania konsultantów zewnętrznych i prowadził do relatywnie wysokiego kosztu fazy przygotowania projektu⁶.

Z drugiej strony zwracano uwagę, że formuła PFI była często stosowana do realizacji projektów, gdzie jej zasadność ekonomiczna była bardzo wątpliwa – czy to z uwagi na wysoki wskaźnik udziału kosztów przygotowania i kosztów transakcyjnych w wartości projektu, czy w związku z trudnościami z miarodajnym sformułowaniem przez stronę publiczną jej długoterminowych wymagań co do parametrów eksploatacji majątku infrastrukturalnego lub jakości usług. W tego typu sytuacjach możliwość uzyskania VFM przez sektor publiczny bądź choćby ustalenia warunków kontraktu PFI w sposób zabezpieczający jego interesy od początku stała pod znakiem zapytania.

Krytycy wskazywali przy tym, że niska skuteczność procesu wyboru najbardziej efektywnego wariantu realizacji projektów infrastrukturalnych wynikała w dużej mierze z faktycznego preferowania wariantu PFI przez Ministerstwo Finansów. Było to związane z regułami ewidencji statystycznej projektów PFI, umożliwiającymi wykazywanie większości tych projektów poza bilansem sektora publicznego. Rozwiązaniem finansowym, które naruszało równość „warunków gry” przy wyborze między wariantem tradycyjnym z PFI, był zwłaszcza system subsydiów dla samorządów lokalnych realizujących projekty PFI (PFI credit regime).

Zarządzanie projektami i alokacja ryzyka w PFI

Krytyka rozwiązań projektowych stosowanych w programie PFI skupiała się głównie na ich niedostatecznej elastyczności, która np. utrudniała wprowadzenie zmian w umowie projektu w okresie jej realizacji. Z punktu widzenia sektora publicznego miało to istotne znaczenie w kontekście zaspokojenia określonych potrzeb społecznych w zakresie usług użyteczności publicznej. Jeśli charakter czy zakres zapotrzebowania na usługi ulegał zmianie, powinno być rzeczą naturalną, aby odpowiednio zmodyfikować ustalenia dotyczące podaży tych usług. Kolidowało to jednak z długoterminowym charakterem umów PFI, które co do zasady były korzystne dla strony publicznej ze względów ekonomicznych, gdyż pozwalały na optymalne zarządzanie kosztami projektu – tak inwestycyjnymi, jak i eksploatacyjnymi – w całym okresie użytkowania obiektów infrastruktury.

Krytycy PFI wskazywali na dość częste przypadki, w których partnerzy prywatni wprowadzili do umów projektowych absurdalnie wysokie ceny (opłaty) za drobne modyfikacje w ofercie usługowej. Oceniano też, że współpraca i wymiana informacji między stroną publiczną i prywatną w projektach PFI w okresie eksploatacji napotyka na duże przeszkody.

Partnerzy biznesowi odpierali zarzuty wykorzystywania projektów PFI do osiągnięcia nadmiernych zysków. Podnoszono więc słabe zarządzanie kontraktami ze strony partnerów publicznych, w tym np. paradoksalnie

⁵ Por. *HM Treasury, A New approach to public-private partnerships*, s. 22.

⁶ Warto zauważyć, że wysoki koszt etapu przygotowania projektu PFI dotyczył nie tylko sektora publicznego, ale również firm z sektora prywatnego uczestniczących w przetargach. Oczywiście firmy te wliczały swoje koszty przygotowawcze w cenę składanej oferty PFI.

rzadkie korzystanie z klauzul umożliwiających stronie publicznej obniżenie wynagrodzenia płaconego partnerowi prywatnemu w razie niedostępności infrastruktury/usług lub niedotrzymania parametrów jakości usług⁷. Innym bardzo ważnym aspektem kontrowersji wokół PFI była tendencja podmiotów publicznych do przerzucania na stronę prywatną możliwie jak największego zakresu ryzyka projektu, bez dokonywania jego starannej analizy z wykorzystaniem VFM. Jak wiadomo, warunkiem optymalnej alokacji ryzyka w projekcie jest transferowanie różnych rodzajów ryzyka na tych uczestników, którzy są w stanie najlepiej (czyli przy najniższych kosztach) ograniczyć ryzyko lub efektywnie nim zarządzać. Jeśli zatem transferowano na stronę prywatną typy ryzyka, którymi bardziej efektywnie mógłby zarządzać podmiot publiczny, skutkiem było obniżenie VFM, gdyż partner prywatny z zasady włączał w swoją opłatę relatywnie zawyżoną premię za ryzyko⁸.

Struktura finansowania i stopa zwrotu z projektów PFI

Ostatecznym argumentem krytyków, mającym wskazywać na niespełnianie przez projekty PFI postulatu dostarczania sektorowi publicznemu relatywnej korzyści (VFM) w stosunku do projektów tradycyjnych, był zarzut dotyczący osiągania przez inwestorów z projektów PFI nadmiernych czy też „niezasłużonych” zysków (windfall gains). Kłopot polegał na tym, że zarzut tego rodzaju trudno było poprzeć konkretnymi dowodami.

Dane na temat rzeczywistych wyników finansowych, jakie osiągały spółki SPV realizujące projekty PFI, nie były na ogół publikowane, gdyż dotyczyły spółek niepublicznych, niepodlegających wymogom informacyjnym obowiązującym na rynku kapitałowym. Stąd partner publiczny zazwyczaj nie orientował się dokładnie w stanie finansów projektu. Zresztą formalne dane obrazujące zyski spółek SPV nie dawały miarodajnej informacji o całkowitej stopie zwrotu z projektu dla inwestorów, ponieważ początkowymi inwestorami kapitałowymi (primary equity investors) w projekty PFI byli w większości deweloperzy i firmy wykonawcze, którzy osiągalni większość swojego zysku z projektu na kontraktach budowlanych i eksploatacyjnych.

Strona publiczna dysponowała oczywiście analizami finansowymi projektu wykonanymi na etapie jego przygotowania i strukturyzacji, ale nie mogły one zastąpić faktycznych danych finansowych z okresu realizacji projektu. Ponadto plany finansowe projektów PFI nie były wprost przekładalne na plany finansowe tradycyjnych projektów inwestycyjnych realizowanych w trybie zamówień publicznych. Dość często spotykane twierdzenia, że dany projekt PFI był „znacznie droższy” niż projekt budżetowy najczęściej wynikały z błędnego, prostego porównania kosztów samej inwestycji (wariant publiczny) z całkowitymi kosztami projektu PFI, obejmującymi obok inwestycji również koszty utrzymania i modernizacji obiektów w całym okresie eksploatacji (20-30 lat) oraz koszty eksploatacyjne. Ponadto miarodajny rachunek porównawczy powinien uwzględniać także alokację ryzyka projektu pomiędzy partnerów, czego w projektach publicznych z reguły nie wykonywano.

Wobec ograniczonej przejrzystości projektów PFI pod względem finansowym najbardziej konkretnym źródłem danych o stopie zwrotu osiąganego przez inwestorów były zasadniczo informacje o „wtórnych” transakcjach sprzedaży udziałów w spółkach SPV nowym inwestorom. Informacja ta była dostępna, gdy stroną w transakcji był inwestor finansowy podlegający obowiązkowi informacyjnym, np. fundusz inwestycyjny. Rzeczywiście, w wielu przypadkach dostępne dane o transakcjach wskazywały na stopę zwrotu wyższą od przeciętnej⁹.

Informacja ta była dla krytyków PFI koronnym dowodem na to, że inwestorzy prywatni wykorzystywali słabości programu PFI dla osiągania niezasłużonych zysków. Jednak nie był to dowód całkowicie jednoznaczny – większość transakcji z udziałami w spółkach SPV na rynku wtórnym miała miejsce już po zakończeniu inwestycji i oddaniu infrastruktury do eksploatacji. Na tym etapie profil ryzyka projektu był bez porównania bezpieczniejszy niż na samym początku i właśnie ta zmiana była odzwierciedlana w wyższej rynkowej wycenie udziałów w projekcie.

Można było wysunąć argument, że obniżenie poziomu ryzyka projektu po zakończeniu fazy budowlanej powinno znaleźć odbicie w wyjściowej strukturze i warunkach finansowania projektów PFI, tak aby pierwotni inwestorzy nie mogli szybko realizować bardzo wysokiej stopy zwrotu z początkowej inwestycji. Idąc tym tokiem myślenia, krytycy PFI domagali się, aby sektor publiczny miał prawo do udziału w zyskach inwestorów ze sprzedaży udziałów w spółkach projektowych, jednak pomysłu tego nie wcielono w życie.

⁷ Ryzyko zastosowania takich obniżek było wkalkulowane przez partnera prywatnego w wysokość opłat, podnosiło więc koszt projektu. Obniżało to siłą rzeczy VFM dla sektora publicznego. Niekorzystanie przez partnera publicznego z klauzul chroniących jakość usług powodowało oczywiście, że koszt ten stawał się bezprzedmiotowy.

⁸ Relatywne zawyżenie „premier za ryzyko” wynikało stąd, że gdyby dane ryzyko wziął na siebie partner publiczny, z założenia jego koszt zarządzania nim byłby niższy, stąd i niższy byłby całkowity koszt projektu przy uwzględnieniu alokacji ryzyka.

⁹ Za poziom oczekiwany przez inwestorów kapitałowych uważano w Wielkiej Brytanii przedział od 12% do 15% zwrotu z inwestycji w skali rocznej.

Natomiast idea podziału między partnera publicznego i prywatnego zysku wynikającego ze spadku ogólnego ryzyka projektu po pomyślnym zakończeniu fazy budowy oraz efektów tego spadku dla kosztu finansowania projektu została zrealizowana w przypadku finansowania dłużnego¹⁰.

Kredyty bankowe i obligacje, jakimi spółki SPV finansowały realizowane projekty PFI, miały wysoki koszt, szczególnie w porównaniu z długiem rządowym (tj. instrumentem finansowania projektów tradycyjnych). Jeśli jednak dług był refinansowany po zakończeniu budowy obiektów infrastrukturalnych, niższe ryzyko projektu umożliwiałoby znaczące obniżenie kosztów finansowania, co było tym bardziej istotne, że dotyczyło wieloletniego okresu eksploatacji infrastruktury. Było to ważnym elementem poprawiającym VFM projektów PFI, toteż pod naciskiem Ministerstwa Finansów zapisy przewidujące podział zysku wynikającego z refinansowania długu projektów zostały wprowadzone do typowych umów obowiązujących w projektach PFI.

Kontrowersje wokół VFM związane z wysokim kosztem finansowania projektów PFI powróciły jednak ze zdwojoną siłą w okresie międzynarodowego kryzysu bankowego z lat 2007-2008, który radykalnie pogorszył dostępność finansowania dłużnego dla projektów PFI oraz podniósł jego koszt.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 33) – Bartosz Korbus

Założenia PF2 – Inwestycje kapitałowe

Według zgodnej opinii ekspertów, najbardziej znaczącym elementem zmian systemowych przedstawionych przez rząd w ramach nowego programu PF2 było wprowadzenie bezpośredniego udziału kapitałowego sektora publicznego w spółkach projektowych (SPV) realizujących projekty PF2. Jednak zdaniem większości ekspertów nowe reguły nie przyniosą efektów oczekiwanych przez rząd.

Celem nowych reguł w zakresie struktury kapitałowej projektów PF2 było znalezienie rozwiązania dla szeregu wad podnoszonych przez krytyków modelu PFI (w szczególności dla słabej VFM uzyskiwanej przez sektor publiczny z uwagi na nadmierną stopę zysku inwestorów prywatnych, ale także dla niskiej przejrzystości finansowej projektów i rozbieżności interesów strony publicznej i prywatnej w projekcie), a jednocześnie wdrożenie struktury finansowania projektów dostosowanej do nowych, trudniejszych warunków panujących na rynkach bankowych i obligacyjnych po kryzysie z lat 2007-2008.

Reforma przewidywała, że w typowym projekcie PF2 struktura źródeł finansowania składać się będzie w 20-25% z kapitałów własnych i w 75-80% z długu, co oznaczało zasadnicze podniesienie udziału kapitału w porównaniu z typową strukturą finansowania projektów PFI przed kryzysem (10% kapitał – 90% dług)¹¹. W strukturze kapitału własnego mniejszościowy udział, w granicach od 20% do 49%, miał przyjmować podmiot publiczny sponsorujący dany projekt, co było nowością o radykalnym charakterze¹².

Obniżenie dźwigni finansowej w projektach PF2 miało zwiększyć stabilność finansową projektów, a dzięki poprawie ratingu kredytowego spółek SPV polepszyć dostępność i obniżyć koszt finansowania dłużnego.

Z kolei udział kapitałowy sektora publicznego miał zapewnić jego partycypację w zyskach z projektu oraz umożliwić jego przedstawicielom – przez członkostwo w radach dyrektorów spółek SPV – bezpośredni wgląd w finanse projektów oraz bardziej partnerskie niż dotąd warunki współpracy z inwestorami prywatnymi.

Najbardziej kontrowersyjnym aspektem nowych rozwiązań był oczekiwany efekt dla łącznego kosztu finansowania projektów PF2.

Ekspersi finansowi ocenili w większości, że zwiększenie udziału w strukturze finansowania spółek SPV kapitału własnego, będącego najdroższym źródłem funduszy dla spółki, spowoduje w ostatecznym rachunku widoczny wzrost całkowitego kosztu finansowania projektu, a więc pogorszenie VFM dla sektora publicznego, mimo pozytywnego efektu dla kosztu długu¹³. Ekspersi sceptycznie traktowali kalkulacje autorów reformy, którzy utrzymywali, że efekt zmniejszonej dźwigni finansowej nie podniesie całkowitego kosztu funduszy, gdyż zwrot

¹⁰ Warto podkreślić, że spółka SPV w typowym projekcie miała bardzo wysoko lewarowany bilans – udział kapitału własnego w źródłach finansowania typowego projektu PFI w Wielkiej Brytanii wynosił przeciętnie 10%, zaś udział finansowania dłużnego 90%.

¹¹ Por. ilustrację przewidywanej struktury finansowania spółki SPV, umieszczonej na wykresie 8.B w publikacji: *Ministerstwo Skarbu JKM, Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego*, s. 80.

¹² Dokładnie rzecz biorąc, sponsorujący podmiot publiczny miał być właścicielem udziałów w spółce SPV tylko w sensie formalnym, gdyż efektywnie udziałami miała zarządzać w sposób scentralizowany specjalnie w tym celu utworzona komórka w Ministerstwie Finansów. Wynik finansowy projektu z uwzględnieniem zwrotu z inwestycji (dywidenda, zysk kapitałowy w przypadku sprzedaży udziałów) miał być jednak zaliczany do budżetu podmiotu sponsorującego.

¹³ Warto przypomnieć że „koszt” kapitału własnego spółki SPV jest pojęciem analitycznym, a nie księgowym – zwrot z inwestycji jest determinowany przez rentowność alternatywnych klas aktywów finansowych oraz relatywne ryzyko ponoszone przez inwestora, znacznie wyższe niż ryzyko wierzycieli.

z projektu osiągnąć przez inwestora publicznego powinien ten koszt pomniejszać, tym samym poprawiając VFM projektu.

Autorzy reformy liczyli także, że formuła PF2 pozwoli na przyciągnięcie do projektów inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne czy towarzystwa ubezpieczeniowe, już na etapie formowania pierwotnej struktury kapitałowej projektu (przed zamknięciem finansowym), co dzięki zwiększonej konkurencji między dawcami funduszy spowoduje także spadek kosztu kapitału ze źródeł prywatnych¹⁴. Również te oczekiwania oceniane były w kołach finansowych i biznesowych z dużą rezerwą.

Decyzja o udziale kapitałowym sektora publicznego w projektach PF2 była o tyle przełomowa, że wystawiała go na bezpośrednie ryzyko inwestycyjne, czego w modelu PFI nie było. W dokumentach reformy zakładano, że ryzyko to będzie mitygowane dzięki zwiększonej efektywności procesu przygotowania projektów, monitoringowi spółek SPV przez rady dyrektorów oraz dywersyfikację ryzyka, osiąganą przez scentralizowane zarządzanie całym portfelem inwestycji PF2.

W sumie najważniejszy efekt kluczowego elementu reformy dla VFM sprowadzał się przede wszystkim od dość kontrowersyjnej inżynierii finansowej, która zakładała nie tyle eliminację nadmiernych i niezasłużonych zysków inwestorów, tak krytykowanych w modelu PFI, ile raczej ich częściowe przejęcie czy też „odzyskanie” przez sektor publiczny dzięki bezpośredniemu udziałowi kapitałowemu w projektach PF2.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 40) – Bartosz Korbus

Założenia PF2 – przygotowanie projektów

Pomimo szumnych zapowiedzi w sprawie reformy PFI, zmiany ogłoszone przez rząd w grudniu 2012 roku w odniesieniu do procesu przygotowania i wprowadzania na rynek nowych projektów PF2 miały głównie kosmetyczny charakter. W dużej mierze polegały one wręcz na ogólnych obietnicach odnoszących się do rozpatrzenia i wdrożenia określonych założeń w przyszłości.

Najbardziej konkretną i potencjalnie istotną zmianą nakierowaną na przyspieszenie procesu przygotowawczego było wprowadzenie limitu czasowego wynoszącego 18 miesięcy na okres postępowania ofertowego w sprawie realizacji projektu PF2 (pomiędzy ogłoszeniem przetargu i wyborem preferowanego oferenta do końcowych negocjacji). Przekroczenie tego limitu miało skutkować wycofaniem przez Ministerstwo Finansów środków budżetowych na obsługę projektu, chyba że dany projekt uzyskał zwolnienie z typowego harmonogramu.

Reakcja biznesu na wprowadzenie limitu czasowego była raczej chłodna. Popierano dążenie do skrócenia i zdyscyplinowania procesu przygotowawczego, ale wskazywano, że zagrożenie projektu przez „czasową gilotynę” może zniechęcać potencjalnych inwestorów do angażowania środków w przygotowanie ofert i cały proces przetargowy.

W zasadzie wszystkie pozostałe zmiany miały charakter obietnic odnoszących się do przyszłych działań. Zapowiedziano wprowadzenie programów szkoleniowych w celu podniesienia profesjonalizmu i kompetencji biznesowych personelu instytucji publicznych odpowiedzialnego za przygotowanie i prowadzenie projektów infrastrukturalnych (nie tylko projektów PF2).

W często podnoszonej wcześniej kwestii centralizacji procesu przygotowania projektów ppp – dotychczas proces ten był rozproszony pomiędzy różne ministerstwa i ich agendy oraz władze lokalne – ogłoszono jedynie zamiar częściowej centralizacji procesu na szczeblu ministerstw oraz deklarację rozważenia utworzenia centralnej jednostki rządowej.

Zapowiedziano wreszcie opublikowanie nowego kompletu standardowej dokumentacji projektowej dla PF2, ale było to raczej oczywistą konsekwencją wprowadzenia nowego modelu realizacji projektów.

W założeniach modelu PF2 zabrakło natomiast rozwiązań w dwóch kwestiach o kluczowym znaczeniu dla konstrukcji efektywnego programu ppp.

Po pierwsze, rząd nie wyjaśnił jednoznacznie, według jakich kryteriów i procedur podejmowane będą w sektorze publicznym decyzje o wyborze konkretnej formuły realizacji projektów infrastrukturalnych – wariantu tradycyjnego, PF2 czy jeszcze innych.

Po drugie, wraz z ogłoszeniem programu PF2 rząd zawiesił stosowanie obowiązującego dotąd narzędzia ilościowego dla kalkulacji VFM projektu, pozostawiając w mocy jedynie wytyczne dla jakościowej oceny VFM

¹⁴ Inwestorzy instytucjonalni tradycyjnie unikają zaangażowania kapitałowego na początkowym etapie projektu infrastrukturalnego, z reguły występują w tych projektach w roli inwestorów wtórnych, nabywających udziały w projektach dopiero w fazie eksploatacji, gdy ryzyko jest niższe. Założenia reformy PF2 przewidywały, że projekty staną się bardziej atrakcyjne dla inwestorów finansowych z uwagi na większą przejrzystość i lepszy standing kredytowy, a obniżka ceny kapitału będzie osiągnięta przez przetargi między dawcami funduszy (funding competitions).

z 2006 roku¹⁵. W dokumencie reformy zapowiedziano, że nowe wytyczne w kwestii analizy i oceny VFM zostaną ogłoszone do konsultacji wiosną 2013 roku¹⁶.

Oba powyższe posunięcia czy raczej zaniechania osłabiły znacząco rolę porównawczego rachunku opłacalności ekonomicznej projektów (analizy VFM) już na starcie programu PF2. Tymczasem, zgodnie z „doktryną ppp”, przyjętą powszechnie przez ekonomistów na całym świecie, to właśnie rachunek VFM powinien być kluczowym instrumentem przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektów ppp.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 48) – Bartosz Korbus

Założenia PF2 – realizacja projektów

Założenia programu PF2 ogłoszone w 2012 roku zawierały szereg szczegółowych reguł dotyczących zakresu przedmiotowego projektów, sposobu wprowadzania zmian w kontrakcie, mechanizmu rozliczeń i podziału ryzyka, których celem było zwiększenie elastyczności, przejrzystości i efektywności realizacji projektów, a w wyniku tego także zwiększenie VFM dla sektora publicznego. Były to jednak w sumie tylko marginalne korekty do modelu PFI, nienaruszające żadnej z jego fundamentalnych zasad.

Większą elastyczność miało np. zapewnić wyłączenie z typowego zakresu projektu PF2 tzw. miękkich usług zarządzania obiektami, takich jak: sprzątanie, catering czy ochrona. Chodziło także o ułatwienie dokonywania zmiany w zakresie projektu w okresie eksploatacji, zwłaszcza w kierunku dokonywania oszczędności w wydatkach¹⁷.

Poprawę VFM w wyniku zmodyfikowanej alokacji ryzyka projektu autorzy reformy starali się uzyskać przez zatrzymanie po stronie publicznej wybranych typów ryzyka, którymi mogła ona skutecznie zarządzać. Miało to ograniczyć premię za ryzyko, jaką partner prywatny wbudowałby w swoją cenę, gdyby takie ryzyko zostało alokowane na niego. W tym samym kierunku zmierzały zmiany w obowiązujących dotąd regułach związanych z ubezpieczeniem projektu dotyczących podziału między partnerów ryzyka wzrostu składek ubezpieczeniowych.

Niektóre nowe rozwiązania były w jednoznaczny sposób pomyślane jako środek zapobiegający zawyżaniu ceny i osiągnięciu niezasłużonych zysków przez partnera prywatnego. Takim przykładem było wprowadzenie obowiązkowej reguły podziału pomiędzy partnerów projektu ewentualnej nadwyżki na rachunku rezerwy, tworzonej na przewidywane koszty inwestycji odtworzeniowych i remontowych.

Temu samemu celowi służyły postanowienia reformy dotyczące zwiększenia przejrzystości informacyjnej projektów PF2 pod względem finansowym. W tym celu wprowadzono obowiązek publikowania przez partnera prywatnego danych na temat aktualnej i przewidywanej stopy zwrotu z inwestycji czy zapowiedziano publikowanie przez Ministerstwo Finansów corocznego raportu finansowego na temat projektów PF2 z udziałem sektora publicznego.

Podobnie jak w innych obszarach zmian, nowe rozwiązania odnoszące się do etapu realizacji projektów PF2 spotkały się z brakiem entuzjazmu sektora biznesowego. Generalnie oceniano, że władze skupiły się głównie na najbardziej wrażliwych politycznie i medialnie aspektach projektów niż na dziedzinach, gdzie można było naprawdę znacząco podnieść VFM.

Z aprobatą powitano jedynie obietnice polepszenia informacji ze strony rządu na temat postępów w procesie zatwierdzania projektów PFI/PF2 oraz zbiorczej informacji o realizowanych i przewidywanych do realizacji w przyszłości projektach infrastrukturalnych.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 71) – Bartosz Korbus

Założenia PF2 – finansowanie dłużne

Jak już wcześniej wspomniano, najważniejszym nowym elementem wprowadzonym do programu PF2 w porównaniu z modelem PFI była zmiana struktury finansowania projektów polegająca na zmniejszeniu dźwigni finansowej i wprowadzeniu udziału kapitałowego sektora publicznego w spółkach projektowych (SPV).

Głównym celem niższego lewarowania projektów PF2 założonego w reformie było dążenie do zastąpienia kredytów bankowych w roli podstawowego źródła środków dłużnych dla projektów przez emisje obligacji

¹⁵ HM Treasury, *Value for Money Assessment Guidance*, November 2006. Narzędzie ilościowe dla kalkulacji składało się ze standardowego arkusza kalkulacyjnego oraz podręcznika służącego do jego obsługi.

¹⁶ Por. Ministerstwo Skarbu JK, *Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego*, s. 12.

¹⁷ W okresie funkcjonowania programu PFI zdarzało się, że okresowe cięcia budżetowe zmuszały sektor służby zdrowia czy szkolnictwa do ograniczania wydatków, tymczasem koszty przewidziane umową projektu PFI były ustalone na cały okres użytkowania obiektów infrastruktury. Powodowało to napięcia nie tylko finansowe, ale i społeczne, gdyż instytucje publiczne eksploatujące majątek wybudowany w projekcie PFI były zmuszone np. zwalniać pracowników, natomiast nie mogły ograniczyć wydatków na utrzymanie i remonty (co było tradycyjnym obszarem oszczędności).

obejmowane przez inwestorów instytucjonalnych. Ten cel reformy został faktycznie wymuszony przez międzynarodowy kryzys finansowy z lat 2007–2008, w wyniku którego banki radykalnie ograniczyły dostępność kredytów długoterminowych dla transakcji Project Finance (w tym dla projektów ppp/PFI) oraz podniosły marże za ryzyko na tym rynku. Ponadto wydarzenia w kolejnych latach – zwłaszcza nałożenie na banki ostrych restrykcji kapitałowych i płynnościowych przez instytucje nadzorcze oraz straty banków związane z kryzysem długu publicznego w strefie euro nie pozostawiały żadnych wątpliwości, że finansowanie przez banki projektów inwestycyjnych na korzystnych warunkach należy już do przeszłości.

W okresie kryzysu i bezpośrednio po nim zapaść w dziedzinie finansowania projektów panująca na europejskim rynku ppp była częściowo łagodzona przez interwencyjne finansowanie zapewniane przez instytucje publiczne. W marcu 2009 r. w Wielkiej Brytanii wdrożono program bezpośredniego kredytowania projektów PFI przez specjalnie utworzoną do tego celu jednostkę Ministerstwa Finansów (Treasury Infrastructure Finance Unit, TIFU)¹⁸. Dużą akcję kredytową dla ppp rozwinął też Europejski Bank Inwestycyjny. Były to jednak tylko działania doraźne, natomiast finansowanie projektów ppp domagało się stabilnego rozwiązania opartego o mechanizmy rynkowe.

Naturalnym alternatywnym źródłem finansowania długoterminowego dla projektów mógł stać się rynek obligacyjny, jednak aby tak się stało, należało pokonać kilka istotnych barier. Przede wszystkim wyraźnej poprawie musiał ulec standing kredytowy spółek SPV. Wysoko lewarowane spółki projektowe w okresie przed kryzysem nie miały szerszego dostępu do rynku obligacji, gdyż bez wsparcia ich standingu przez gwarancje zewnętrzne mogły one samodzielnie uzyskać od głównych agencji ratingowych ocenę na poziomie nie wyższym niż BBB-/BBB, podczas gdy najniższy akceptowalny przez większość inwestorów instytucjonalnych rating obligacji wynosił BBB+/A-.

Spółki SPV w brytyjskich projektach PFI finansowały się wprawdzie w ograniczonym zakresie na rynku obligacyjnym, ale korzystały w tym wypadku z ubezpieczenia emisji w specjalistycznych towarzystwach ubezpieczeniowych (monoline insurance companies). Ten segment rynku kapitałowego zanikł jednak całkowicie w następstwie kryzysu finansowego w 2008 roku¹⁹.

W ocenie autorów reformy, zakładane zmniejszenie dźwigni finansowej spółek SPV (udział długu na poziomie 75-80% w PF2 zamiast 90% w PFI) miało być wystarczające dla uzyskania przez te spółki ratingu wymaganego przez inwestorów bez konieczności zewnętrznego wsparcia kredytowego. Wzmocnieniu standingu spółek projektowych miały też służyć inne elementy reformy, takie jak udział kapitałowy sektora publicznego, lepsza alokacja ryzyka w projektach czy większa transparentność informacyjna projektów PF2.

Przedstawiciele kół finansowych odnieśli się z dużą rezerwą do oczekiwań Ministerstwa Finansów w kwestii otwarcia spółkom projektowym dostępu do rynku obligacji dzięki reformie PF2. Kluczowe było tu oczywiście stanowisko agencji ratingowych. Szczegółowa analiza całego pakietu zmian zawartego w programie PF2 dała zdaniem czołowych agencji podstawę do ostrożnych prognoz, że zmiany te dają nieco większy potencjał dla wyższych ocen projektów PF2 w stosunku do istniejących projektów PFI, ale dopiero po zakończeniu fazy budowy infrastruktury, co było zastrzeżeniem o kluczowym znaczeniu.

Oczywiście obniżenie dźwigni finansowej spółek SPV bezpośrednio poprawiało współczynniki obsługi długu, a więc podstawowy element analizy finansowej projektu prowadzonej przez agencje ratingowe. Brały one pod uwagę przy ocenie projektów finansowanych w trybie Project Finance jeszcze szereg innych czynników. Pozostałe modyfikacje modelu PFI miały już bardzo różny efekt, biorąc pod uwagę ich wpływ na rating, niektóre w ogóle nie wpływały na jego poziom, inne zaś miały efekt negatywny.

I tak np. przesunięcie do sektora publicznego części ryzyka projektu dotychczas alokowanej na stronę prywatną (tj. spółkę SPV) obniżało profil ryzyka spółki, ale oczekiwano, że zostanie to zneutralizowane przez rezygnację z tworzenia w projekcie rezerw finansowych na te rodzaje ryzyka. Wprowadzenie podziału nadwyżek na funduszach rezerw na koszty inwestycji odtworzeniowych zostało ocenione negatywnie, gdyż zdaniem finansistów osłabiała to motywację spółki projektowej do konserwatywnego zarządzania majątkiem w całym okresie realizacji projektu. Pozytywnie oceniono eliminację usług miękkich z zakresu projektów PF2, gdyż spodziewano się, że uprości to zarządzanie projektem i zmniejszy potencjał dla sporów między partnerami. Wyra-

¹⁸ Ostatecznie TIFU udzieliło w okresie swojego funkcjonowania tylko jednego kredytu dla PFI, ale rząd ocenił, że efekty psychologiczne tego programu dla rynku inwestycyjnego były pozytywne.

¹⁹ Wszystkie specjalistyczne zakłady ubezpieczeniowe udzielające gwarancji finansowych dla obligacji emitowanych przez spółki SPV w projektach ppp w Europie wywodziły się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie ich główną linią biznesową było gwarantowanie emisji obligacji samorządowych. Udzielały one jednak także gwarancji dla obligacji zabezpieczonych kredytami hipotecznymi. Straty na tym rynku doprowadziły do restrukturyzacji całej branży monolines i utraty przez nie wysokiego ratingu kredytowego, co siłą rzeczy uniemożliwiło im prowadzenie działalności gwarancyjnej.

żano natomiast wątpliwości, czy udziały kapitałowe sektora publicznego staną się czynnikiem zwiększającym skłonność władz do ochrony interesów inwestorów obligacyjnych w razie kłopotów projektu.

Jednak największe znaczenie miał fakt, że nowe rozwiązania modelu PF2 dotyczyły przede wszystkim ryzyka etapu eksploatacji, tymczasem w podejściu inwestorów instytucjonalnych do projektów infrastrukturalnych decydujące było ryzyko etapu budowy. Tradycyjnie inwestorzy w ogóle nie przyjmowali na siebie ryzyka budowy, tak więc z reguły nie uczestniczyli w montażu pierwotnego finansowania (prowadzącym do zamknięcia finansowego projektu), ograniczając się do refinansowania długu projektu na późniejszym etapie, gdy obiekty wybudowane w projekcie rozpoczęły już normalną działalność eksploatacyjną.

Przy tak wyraźnie określonych preferencjach inwestycyjnych inwestorów instytucjonalnych, poprawa ryzyka projektów wynikająca z postanowień reformy PF2 nie mogła wystarczyć do przekonania inwestorów, aby zastąpili finansowanie bankowe. W rezultacie finansiści ocenili, że w kontekście potrzeby stworzenia nowego źródła czy też mechanizmu długoterminowego finansowania dłużnego, dostępnego przez cały okres realizacji projektu, w tym w szczególności w okresie fazy budowy, cała koncepcja PF2 była chybiona²⁰.

Według kół finansowych, komentujących sytuację z perspektywy własnego interesu, przełom w zapewnieniu korzystnego finansowania dla projektów ppp był możliwy jedynie pod warunkiem zapewnienia przez rząd znaczącego wsparcia w postaci gwarancji na kluczowe rodzaje ryzyka – np. gwarancje obejmujące ryzyko budowy stworzyłyby realną szansę na przełamanie awersji inwestorów instytucjonalnych do finansowania tej najbardziej ryzykownej fazy projektu.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 18) – Bartosz Korbus

Wdrożenie programu PF2 w życie

Ogłoszenie przez rząd Wielkiej Brytanii na początku grudnia 2012 roku szczegółowych założeń programu PF2 było ze zrozumiałych względów dopiero początkiem rzeczywistego wdrożenia nowych zasad ppp. Można mówić o dwóch płaszczyznach tego procesu: po pierwsze, o dopracowywaniu niektórych konkretnych rozwiązań programu, i po drugie, o przygotowywaniu i wprowadzaniu na rynek projektów inwestycyjnych zorganizowanych zgodnie z założeniami PF2.

Należy podkreślić, że zasady PF2 odnoszą się jedynie do nowych projektów. Projekty PFI wprowadzone już na rynek oraz liczne projekty PFI znajdujące się w fazie budowy obiektów infrastruktury lub eksploatacji były realizowane zgodnie z dotychczasowymi regułami. Natomiast rząd dość wyraźnie dążył do ograniczenia puli projektów PFI wprowadzanych na rynek. Strona publiczna deklarowała, że cały czas podtrzymuje swój pozytywny stosunek do ppp, ale w przypadku niektórych ważnych projektów zmieniono pierwotne plany i realizowano je w formule tradycyjnej²¹.

Jeśli chodzi o rozwiązania systemowe, najważniejszym krokiem było dopracowanie standardowej dokumentacji związanej z inwestycjami kapitałowymi sektora publicznego w projekty PF2. W lipcu 2013 roku Ministerstwo Finansów ogłosiło konsultacje projektów tychże dokumentów, a w listopadzie tegoż roku opublikowało dokumentację dla typowego projektu PF2 z udziałem kapitałowym trzech współników (dewelopera projektu, HM Treasury oraz inwestora finansowego). W procesie konsultacji potwierdzono, że inwestycja kapitałowa rządu nie będzie bezwzględna regułą, ale będzie oceniana indywidualnie przy każdym projekcie²².

Rzeczywista aktywność programu PF2 postrzegana przez pryzmat ilości i jakości nowych projektów wprowadzanych na rynek, stanowi jak dotąd duże rozczarowanie dla kręgów biznesowych. Jak podkreślano dość często w komentarzach wygłaszanych bezpośrednio po opublikowaniu założeń programu PF2, ważniejsze od kształtu poszczególnych rozwiązań będzie to, czy sektor publiczny zapewni szeroką, perspektywiczną pulę projektów PF2 (project pipeline), która da potencjalnym inwestorom i wykonawcom pewność, że rząd faktycznie zapalił „zielone światło” dla nowej formy ppp i że warto konkurować o realizację tych projektów. Jednocześnie tylko realny proces przygotowania i strukturyzacji projektów PF2 dałby szansę na ostateczne przetestowanie nowych reguł w praktyce.

Dokument programowy z grudnia 2012 roku zawierał wskazanie kilku konkretnych programów inwestycyjnych, w których miały znaleźć zastosowanie zasady PF2. Plany te zostały jednak następnie dość radykalnie ograniczone.

²⁰ Por. PF2: *A missed opportunity*, *Infrastructure Investor*, Week In Review, 6 December 2012.

²¹ Jako uzasadnienie tych decyzji podawano z reguły chęć uproszczenia i przyspieszenia procesu przygotowania projektów i wprowadzenia ich na rynek.

²² Por. CMS, *Law-Now, Equity arrangements for PF2 projects*. *HM Treasury investment procedure and standard form*, 14 November 2013.

Pierwsze zastosowanie PF2 miało nastąpić w Programie Budowy Priorytetowych Szkół (Priority School Building Programme, PSBP), którego istotna część o wartości 1,75 mld £ została pierwotnie zaplanowana jako pilot nowych zasad. Ostatecznie skalę zastosowania PF2 zredukowano do 5 projektów obejmujących modernizację 46 szkół (zamiast pierwotnie zakładanej liczby 261) o łącznej wartości jedynie 700 mln £²³. Jednocześnie mocno zmodyfikowano schemat finansowania PSBP, obniżając udział inwestycji kapitałowej w całej strukturze finansowania do 10% (w tym udział sektora publicznego do 2%). W marcu w 2015 roku pierwszy z projektów PSBP realizowanych w formule PF2 osiągnął zamknięcie finansowe.

Poza PSBP, jedynym projektem PF2, który został dotychczas wprowadzony na rynek, jest projekt budowy szpitala Midland Metropolitan w Birmingham o wartości inwestycji wynoszącej 353 mln £. Przetarg ogłoszono w lipcu w 2014 roku, we wrześniu tegoż roku ogłoszono krótką listę oferentów, zaś termin złożenia formalnych ofert upłynął w kwietniu w 2015 roku.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 22) – Agnieszka Ferek

Ppp w Polsce a PFI

Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do systemu prawnego pojęcia „partnerstwo publiczno-prywatne” w kształcie i znaczeniu ukształtowanym przepisami Ustawy o ppp²⁴. Sama Ustawa o ppp musi być stosowana w związku z Ustawą Prawo zamówień publicznych²⁵ oraz Ustawą o koncesjach na roboty budowlane lub usługi²⁶, która reguluje tryb zawierania części umów o ppp i stanowi samodzielną podstawę do nawiązywania umów koncesyjnych. One także mieszczą się w wąskim znaczeniu partnerstwa publiczno-prywatnego²⁷. Art. 1 ust. 1 Ustawy o ppp określa zasady współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach umów, których przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk. Podmiotem publicznym jest w warunkach polskich ta sama grupa, która obowiązana jest do stosowania Ustawy Prawo zamówień publicznych. Podobnie jest w przypadku podmiotów zobowiązanych stosować Ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. **Definicja podmiotu publicznego** jest kluczowa dla stosowania Ustawy o ppp. Obejmuje ona jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (m.in. samorząd i administrację rządową) oraz tzw. podmioty prawa publicznego, głównie spółki komunalne. **Partnerem prywatnym** może być każdy **przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny**, który złoży najlepszą ofertę współpracy w ramach stosownej procedury wszczynanej i prowadzonej przez stronę publiczną. Przedmiotem umowy o ppp jest **wspólne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów**, co wymaga podziału zadań pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, przybierającego model koncesyjny, zasadnicze znaczenie ma mechanizm wynagrodzenia strony prywatnej łączący się ściśle z ponoszeniem przez stronę prywatną ryzyka ekonomicznego w czasie współpracy, w szczególności ryzyka związanego z popytem na świadczone w ramach przedsięwzięcia usługi. Jeśli wynagrodzenie strony prywatnej, realizującej powierzone jej zadanie publiczne, pochodzi w większej części z opłat wnoszonych przez użytkowników do wyłonienia partnera prywatnego (koncesjonariusza) znajdują zastosowanie przepisy Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Partner prywatny zobowiązany jest ponieść przynajmniej część nakładów na realizację przedsięwzięcia, które nie kończy się z chwilą zakończenia procesu inwestycyjnego (nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych), ale opiera się na utrzymaniu i eksploatacji wytworzonej w ramach współpracy infrastruktury. Wkład podmiotu publicznego został zdefiniowany szeroko i również może polegać na sfinansowaniu części nakładów związanych z tworzeniem infrastruktury lub dopłacie do usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia, choć najczęściej ogranicza się do wniesienia wkładu rzeczowego. Model PFI, będący przedmiotem komentowanego opracowania, był punktem odniesienia dla partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym inwestor prywatny ponosi przede wszystkim ryzyko budowy i dostępności przedmiotu ppp, a jego wynagrodzenie pochodzi w zasadniczej części z budżetu publicznego (model opłaty za dostępność). W tym przypadku w zakresie wyboru partnera prywatnego stosuje się zmodyfikowaną zapisami Ustawy o ppp Ustawę Prawo zamówień publicznych (art. 4 ust. 2 Ustawy o ppp). Natomiast specyfiką modelu PFI było, nieobecne w systemie polskim, finansowe za-

²³ Por. *Private finance to fund rebuilding of 46 schools under the next steps of the Priority School Building Programme*, komunikat prasowy Education Funding Agency z 10 maja 2013 r.

²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (Dz. U. 2013, poz. 907).

²⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 101 ze zm.).

²⁷ Więcej można przeczytać w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” 2011, nr 1.

angażowanie władz centralnych w długotrwałe przedsięwzięcia publiczno-prywatne, co zresztą stało się przedmiotem krytyki i prawdopodobnie w przyszłości zostanie znacznie ograniczone lub nawet zaniechane.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 34) – Agnieszka Ferek

Nowe podejście do roli i statusu inwestora kapitałowego – wtórny rynek ppp

Jednym z największych niedostatków polskiego rynku ppp jest trudność z pozyskaniem finansowania dla przedsięwzięć ppp, również tych, które realizowane mają być na podstawie zawartych już kontraktów (brak zamknięcia finansowego). Problemy z pozyskaniem finansowania dla projektów ppp nie są jedynie polską specyfiką, szczególnie po roku 2008, kiedy załamał się system długookresowego kredytu. W kontekście postulatów dotyczących zasad finansowania, które sprzyjają osiągnięciu niższego kosztu finansowania przedsięwzięć oraz większej dywersyfikacji tych źródeł i w konsekwencji prowadzą do uzyskania odpowiedniego poziomu Value for Money, zasadne wydaje się przedstawienie zasad, na jakich w polskim prawie funkcjonują spółki celowe powoływane w ramach Ustawy o ppp. Omówienia wymaga także ocena dopuszczalności zbycia udziałów w spółce powstałej w celu realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego podmiotowi trzeciemu (niebędącemu stroną umowy) w czasie jej trwania. Wszystkie ww. problemy zostały omówione w komentowanej publikacji. W przypadku ubiegania się o uzyskanie zamówienia (typu ppp), inwestorzy mogą wspólnie powołać do tego celu spółkę kapitałową, która następnie będzie przedmiotem obrotu bez naruszania trwałości stosunku zobowiązaniowego na linii podmiot publiczny-partner prywatny. Trudno natomiast stworzyć mechanizm prawny, który pozwoli na to, by po wygraniu przetargu przez wspomnianą strukturę gospodarczą podmiot publiczny objął udziały (akcje) spółki, która będzie potem partnerem prywatnym.

W kontekście sygnalizowanych w komentowanym tekście możliwych zmian w zakresie zaangażowania różnych typów inwestorów kapitałowych, uczestniczących w realizacji umowy o ppp, należy podkreślić, że, stosownie do art. 7 ust. 3 u.p.z.p., zamówienie publiczne może zostać udzielone wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami u.p.z.p. W konsekwencji wykonawcą zamówienia w rodzimych warunkach może się stać wyłącznie taki podmiot, który uczestniczył w jawnym postępowaniu i został poddany rygorom procedury przetargowej. Powyższa wykładnia znajduje uzasadnienie w dwóch wyrokach Sądu Najwyższego. W świetle tezy wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r. (sygn. akt V CK 97/03), niedopuszczalna jest zmiana podmiotowa umowy zawartej w następstwie przetargu, umożliwiająca przejęcie zamówienia publicznego. Sąd Najwyższy potwierdził, iż przedmiotem i celem umowy zawartej pomiędzy wykonawcą zamówienia publicznego a osobą trzecią było przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy o zamówienie publiczne, zawartej w wyniku wygranego przez wykonawcę przetargu na udzielenie zamówienia publicznego, tzw. sukcesja szczególna. Tego rodzaju umowa jest nieważna, ponieważ prowadzi do obejścia bezwzględnie obowiązującego obecnie przepisu art. 7 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego. Natomiast w wyroku z 27 czerwca 2003 r. (sygn. akt IV CKN 302/2001) Sąd Najwyższy wykluczył, co do zasady, możliwość cesji roszczenia o zawarcie umowy nabytego w drodze rozstrzygnięcia przetargu, organizowanego przez jednostkę publiczną, normowanego bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy.

Powyższe uwagi dotyczą generalnego zakazu zbywania przez wykonawcę zamówienia publicznego i długu względem zamawiającego. Obejmują one także wykonanie określonych świadczeń wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia i ofercie wykonawcy. Zakaz zbywania długu wykonawcy względem zamawiającego rozumieć należy szeroko, jako zakaz przenoszenia przez wykonawcę odpowiedzialności za realizację przedmiotu zamówienia na inny podmiot. Wyjątku od powyższego zakazu nie będzie stanowić utworzenie spółki ppp przez strony umowy o ppp.

Na inny wniosek nie pozwala lektura przepisów u.p.p.p., a konkretnie treść art. 14 ust. 1 u.p.p.p. Wskazuje on, że spółka ppp tworzona jest jedynie w celu wykonania umowy o ppp. Wykładnia językowa wskazuje jednoznacznie, że spółka taka może być jedynie instrumentem realizacji przedsięwzięcia ppp z uwzględnieniem przyjętego w umowie o ppp podziału zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Stosownie do art. 7 ust. 1 u.p.p.p., partner prywatny, a nie spółka ppp, zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Zasadą wyrażoną w tym przepisie jest odpowiedzialność partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia. Nie można jej w żaden sposób wyłączyć ani ograniczyć, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.p.p., w zakresie, w jakim w oparciu o ten przepis strony umowy decydują się utworzyć spółkę służącą wykonaniu samej umowy o ppp. Jeżeli ustawodawca przewidywałby możliwość ograniczenia odpowiedzialności partnera prywatnego względem podmiotu publicznego w przypadku utworzenia spółki wykonawczej, to wprost zawarłby stosowne postanowienie w przepisach u.p.p.p. Należy jednak zaznaczyć, że utworzenie omawianej

spółki nie może prowadzić do przeniesienia przez partnera prywatnego na spółkę odpowiedzialności kontraktowej za wykonanie przedsięwzięcia (przedmiotu zamówienia) w zakresie przewidzianym w SIWZ. W przypadku utworzenia spółki ppp ostateczną i nieograniczoną postanowieniami umowy o ppp, odnoszącymi się do spółki ppp lub umową spółki ppp odpowiedzialność za wykonanie umowy o ppp względem podmiotu publicznego ponosić będzie partner prywatny²⁸. Oznacza to, że w przypadku, kiedy spółka ppp nie realizuje lub realizuje nienależycie określone umową o ppp świadczenia należne stronie publicznej, to subsydiarną odpowiedzialność za ich realizację zawsze ponosić będzie partner prywatny. Jednocześnie obowiązki podmiotu publicznego względem partnera prywatnego, pomimo utworzenia spółki ppp i umownego modelu realizacji przedsięwzięcia, ostatecznie spoczywać będą na podmiocie publicznym, a partner prywatny będzie mógł dochodzić od niego odpowiedzialności subsydiarnej względem spółki ppp. Na marginesie należy wspomnieć, że w praktyce krajowej spotykane były przypadki, w których partnerem prywatnym strony publicznej zostawała spółka stanowiąca własność i znajdująca się pod kontrolą podmiotu publicznego²⁹.

Wydaje się, że szersze możliwości zaangażowania kapitałowego do realizacji projektów przez stronę publiczną i pozyskania wtórnych inwestorów kapitałowych stwarza instytucja powołania spółki celowej ppp, służącej wykonaniu (zawartej już przez stronę publiczną i prywatną) umowy o ppp.

Jak zasygnalizowano wyżej, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.p.p., w celu realizacji przedsięwzięcia podmiot publiczny i partner prywatny mogą utworzyć spółkę celową o kapitale mieszanym. O możliwości utworzenia spółki ppp przesądzać powinny postanowienia umowy o ppp, której zapisy ma ona realizować. Przepisy u.p.p.p. nie mówią wprost, w którym momencie najpóźniej podmiot publiczny winien podjąć decyzję o realizacji przedsięwzięcia w modelu z wykorzystaniem spółki ppp. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że taką decyzję podmiot publiczny powinien podjąć najpóźniej na etapie sporządzania dokumentacji postępowania do wyboru partnera prywatnego, która stanowić będzie podstawę do złożenia oferty (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia). Wspomniana dokumentacja powinna zawierać zapis, że w celu realizacji ppp zostanie zawiązana spółka (lub spółki) ppp oraz określona jej forma prawna³⁰, co zapewne czyni zadość warunkowi konkurencyjności postępowania. W przywołanej opinii wskazano, że w umowie o ppp należy z góry założyć, kiedy spółka ppp zostanie zawiązana oraz wszystkie istotne parametry umowy lub statutu spółki, w szczególności przedmiot wkładów do spółki oraz zasady podziału zysków i pokrycia strat między wspólnikami. Ponadto w umowie o ppp należy wskazać zasady prowadzenia spółki, jej zasady reprezentacji i zakres kompetencji poszczególnych organów. W umowie o ppp należałoby również ustanowić zasady korzystania przez podmiot publiczny z prawa pierwokupu akcji lub udziałów partnera prywatnego w spółce ppp (art. 16 u.p.p.p.) oraz zasady rozporządzania akcjami lub udziałami, w tym również zasady obejmowania akcji lub udziałów z podwyższonym kapitałem zakładowym oraz zasady umarzania udziałów.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.p.p., o utworzeniu spółki ppp ma przesądzać umowa o ppp, a nie dokumentacja postępowania. Umową o ppp będzie kontrakt zawarty w wyniku złożenia oferty przez partnera prywatnego, odpowiadającej warunkom Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (partnerstwa) wraz z załącznikami. W przypadku dołączenia do SIWZ wzoru umowy o ppp lub jej istotnych postanowień ostateczne brzmienie umowy wyznaczać będzie treść wspomnianego wzoru lub istotnych postanowień uzupełnionych o założenia oferty partnera prywatnego w takim zakresie, w jakim będzie to zgodne z dokumentacją postępowania.

Stosownie do art. 14 ust. 1 i 2 u.p.p.p., spółka ppp może być podmiotem powoływany przez strony umowy o ppp do wykonania ciężących na nich zobowiązaniach. Jednocześnie cel i przedmiot działalności takiej spółki nie mogą wykraczać poza zakres określony w umowie o ppp, która konstytuuje współpracę strony publicznej i prywatnej.

W literaturze sformułowane jest stanowisko, że celowy charakter spółki ppp oznacza, że nie może ona prowadzić innej działalności niż realizowanie przedsięwzięcia³¹. Wskazuje się w związku z tym, że rozwiązanie to ma na celu zmniejszenie ryzyka funkcjonowania takiej spółki przez ograniczenie jej działalności do z góry przyjętego zakresu. Wydaje się zatem, że zakres przedmiotowy, dla którego tworzona jest spółka ppp, musi zostać określony w umowie o ppp. W konsekwencji przedmiotem działalności spółki ppp powinno być prowadzenie działalności służącej wykonaniu umowy zawartej między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, więc przedmiot działalności spółki ppp powinien być przynajmniej tożsamy z przedmiotem umowy o ppp. Językowa wykładnia art. 14 ust. 1 i 2 pozwala na wniosek, że poza realizacją przedmiotu umowy o ppp spółka

²⁸ T. Skoczyński, *Komentarz do art. 14 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX, stan prawny na: 2011.06.30.

²⁹ M. Wawrzyniak, *Jednoosobowe spółki gminne jako koncesjonariusz w świetle praktyki*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2012, nr 4, s. 91 i nast.

³⁰ T. Skoczyński, *Komentarz do art. 14 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX, stan prawny na: 2011.06.30.

³¹ Tamże.

ppp może podejmować się również innej działalności, o ile będzie się ona mieścić w ramach celu i przedmiotu określonego we wspomnianej umowie. Niedopuszczalne wydaje się zatem jedynie podejmowanie się przez taką spółkę działalności sprzecznej z celem i przedmiotem opisanym w umowie, o ile nie będzie to następstwem zmiany postanowień umowy o ppp w tym zakresie. Zapewne istotne zmiany umowy o ppp w odniesieniu do spółki wykonawczej dopuszczalne będą wówczas, gdy podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany (art. 13 ust. 2 zd. 2 u.p.p.p.). W tym kontekście należy przypomnieć, że, stosownie do art. 4 u.p.p.p., partner prywatny, a tym samym wspólnik spółki ppp, powinien zostać wybrany w drodze otwartej i konkurencyjnej procedury (przede wszystkim u.p.z.p. lub u.k.r.b.u.). Tym samym w związku z zawarciem umowy o ppp dochodzić będzie do udzielenia zamówienia publicznego lub koncesji. Spółka (lub spółki) wykonawcza będzie zatem instrumentem realizacji tego konkretnego zamówienia publicznego lub koncesji. W kontekście postulatów dotyczących zwiększenia zakresu elastyczności procesu finansowania przedsięwzięć ppp przez stronę publiczną i podmioty zewnętrzne, zgłaszanych przez autorów, należy wspomnieć, że w polskich warunkach partner prywatny, będący udziałowcem w spółce ppp, musi zostać wybrany w drodze przejrzystej i konkurencyjnej procedury. Utworzenie spółki ppp będzie sekwencyjnie następować dopiero po zawarciu umowy o ppp, którą podmiot publiczny będzie mógł podpisać jedynie z podmiotem wybranym zgodnie z art. 4 u.p.p.p. Z uwagi na uwarunkowania formalne, zakazane będą transakcje zbycia części lub całości obowiązków za wykonanie umowy o ppp zawartej w trybie u.p.z.p. Ograniczenie to nie będzie odnosić się do przenoszenia na podmiot trzeci praw wynikających z umowy o ppp (np. przekazanie cesji wierzytelności do banku o zapłatę wynagrodzenia za wykonanie umowy o ppp), w tym praw wynikających z bycia udziałowcem spółki ppp, o ile wkład kapitałowy w tej spółce nie będzie się wiązał z wykonywaniem obowiązków partnera prywatnego określonych w umowie o ppp lub podejmowaniem decyzji dotyczących realizacji przedsięwzięcia przez spółkę ppp (tzw. pasywny inwestor kapitałowy). W tym względzie szczególnego znaczenia nabiera możliwość objęcia udziałów z podwyższonym kapitałem zakładowym spółki ppp przez inwestora zewnętrznego, np. powołane w Polsce Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A., które, jak postulują autorzy komentowanej publikacji, są wyspecjalizowaną agendą inwestycji publicznych, niepełniącą w przypadku swego zaangażowania roli partnera prywatnego³².

W sytuacji, w której w Polsce przewidywano, aby objęcie części udziałów w spółce ppp przez pasywnego inwestora kapitałowego, którym mógłby być np. PIR S.A., logicznie dopuszczalne powinno być, aby zarówno nabywca, jak i partner prywatny oraz podmiot publiczny zyskali prawo zbycia swoich udziałów w spółce ppp podmiotowi trzeciemu bez szczegółowych ograniczeń. Zgodnie z ogólnymi zasadami w tym zakresie, w Ustawie o ppp, podmiotowi publicznemu zawsze będzie przysługiwało prawo pierwokupu udziałów zbywanych przez partnera prywatnego lub inwestorów zewnętrznych (publicznych oraz prywatnych). Zbycie udziałów partnera prywatnego będzie mogło nastąpić po zakończeniu procesu budowy infrastruktury, będącej przedmiotem przedsięwzięcia, i po upływie okresu gwarancji z tytułu tej budowy, a przed wygaśnięciem umowy o ppp. Zmiany podmiotowe w spółce ppp, w tym wstąpienie nowego wspólnika większościowego, nie będzie powodować zmian w strukturze umów. Strony nadal będą związane zapisami zawartej wcześniej umowy o ppp.

Wobec postulatu wprowadzania nowych inwestorów kapitałowych w przedsięwzięcia realizowane w celu wykonania zamówienia publicznego konieczne jest ustalenie, czy w ogóle dopuszczalna jest transakcja zbycia udziałów w spółce ppp przez jej wspólników na rzecz podmiotu trzeciego, a jeżeli tak, to na jakich warunkach ma się odbywać. W komentowanej publikacji opracowanej na podstawie doświadczeń najbardziej rozwiniętych rynków ppp wskazuje się na funkcjonowanie tzw. wtórnego rynku projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Dochodzi tutaj do sprzedaży akcji albo udziałów w spółkach celowych, powoływanych przez inwestorów do realizacji przedsięwzięcia ppp. Sprzedaż taka następuje w momencie, kiedy w danym przedsięwzięciu zakończy się fazę realizacyjną i wkracza się w fazę eksploatacji (kończy się najbardziej krytyczny etap zarządzania ryzykiem budowy i następuje etap zarządzania ryzykiem dostępności i ewentualnie ryzykiem rynkowym). Podnosi się przy tym, że transakcje te odbywają się w odniesieniu do akcji albo udziałów

³² „Spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR S.A.) powstała w ramach Programu Inwestycje Polskie. Celem Programu Inwestycje Polskie jest zapewnienie finansowania długoterminowych i rentownych projektów infrastrukturalnych na terytorium Polski. Misją PIR jest przyczynianie się do wzrostu PKB oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Spółka PIR S.A. została zarejestrowana w dniu 19 czerwca 2013 roku. PIR S.A. pełni rolę inwestora kapitałowego i dostawcy finansowania typu mezzanine w projektach infrastrukturalnych. Inwestycje prowadzone przez PIR S.A. są zgodne z zasadami określonymi w „Polityce Inwestycyjnej” spółki. Ocena analizowanych projektów ma charakter komercyjny i przebiega w ramach wieloetapowego procesu. Działalność PIR S.A. jest komplementarna w stosunku do oferty komercyjnego sektora finansowego. W ramach Programu Inwestycje Polskie mogą być finansowane jedynie projekty rentowne. Zaangażowanie PIR S.A. spełnia kryterium testu prywatnego inwestora”, <http://www.pir.pl/polskie-inwestycje-rozwojowe/o-spolce>.

partnera prywatnego, a nie spółki celowej zawiązanej przez partnera prywatnego z podmiotem publicznym³³. Bazując na praktyce gospodarczej innych państw, opisanych w komentowanej publikacji, warto jednak pamiętać o formalnych ramach tego typu transferów. Z uwagi na ograniczone możliwości zmian zawartej umowy o ppp (art. 13 u.p.p.p.), dopuszczalność, zakres i warunki zbywania udziałów w spółce ppp powinny być wyraźnie określone w dokumentacji postępowania, w szczególności w SIWZ lub w projekcie umowy o ppp, stanowiącym załącznik do SIWZ. Ich niezapisanie w powyższy sposób uniemożliwia później ważną zmianę w umowie o ppp w tym zakresie³⁴. W świetle analizy przepisów art. 7 ust. 3 u.p.z.p. i art. 14 ust. 1 u.p.p.p., należy stanąć na stanowisku, że **sprzedaż udziałów w spółce ppp podmiotom trzecim w czasie trwania umowy o ppp jest dopuszczalna**. Wniosek taki uzasadniony jest ponadto treścią art. 16 u.p.p.p., który wskazuje na prawo pierwokupu podmiotu publicznego przysługujące do zbywanych przez partnera prywatnego udziałów oraz akcji. Gdyby zmiany takie były bezwzględnie zakazane, wprowadzenie art. 16 u.p.p.p. do ustawy byłoby zbędne albo dotyczyłoby jedynie sytuacji po zakończeniu umowy o ppp³⁵. Skorzystanie z prawa pierwokupu umożliwi podmiotowi publicznemu przejęcie całości udziałów i samodzielną kontrolę nad spółką ppp lub sprzedaż udziałów nowemu, wybranemu współnikowi (choć już nie w ramach tej samej umowy o ppp). Przysługujące podmiotowi publicznemu prawo pierwokupu udziałów ma także zapobiegać zmianom własnościowym w spółce ppp, które spowodują, że jej współnikiem stanie się inny podmiot niż ten, który został wybrany, jako partner prywatny. Choć w takim przypadku pierwotnie wybrany w konkurencyjnym postępowaniu partner prywatny byłby w dalszym ciągu stroną umowy o ppp, to jednak nie będąc już współnikiem spółki ppp, utraciłby rzeczywisty wpływ na realizację przedsięwzięcia. Taka niekontrolowana zmiana może być niekorzystna dla podmiotu publicznego. Dlatego w literaturze przedmiotu zasadnie podnosi się, że samo prawo pierwokupu udziałów to zdecydowanie za mało, aby takiej zmianie zapobiec, albowiem może się zdarzyć sytuacja, w której podmiot publiczny nie skorzysta z takiego prawa ze względu na zbyt wysoką cenę udziałów. Celowe jest także określenie, że w razie zbywania udziałów przez partnera prywatnego podmiot publiczny ma prawo do ich nabycia po wcześniej ustalonej cenie³⁶.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że czynność zbycia udziałów w stosunkach zewnętrznych spółki, tj. z jej kontrahentami, jest ważna. W świetle powyższego, jakkolwiek nie jest to rozwiązanie wprost požądane przez ustawodawcę, na pewnych warunkach **należy uznać za dopuszczalną sprzedaż udziałów w spółce ppp przez partnera prywatnego**. Transakcja partnera prywatnego z podmiotem trzecim powinna jednak uwzględniać uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie prawa pierwokupu udziałów, co zostało określone w art. 16 u.p.p.p.³⁷. **Przepisy u.p.p.p. nie stanowią również przeszkody do zbywania udziałów w spółce ppp przez podmiot publiczny**. Dopuszczalność zbywania udziałów w spółce ppp powinna być również wyraźnie przewidziana w umowie o ppp, określając wymóg uzyskania zgody wszystkich współników na taką transakcję, możliwość zakupu przez podmiot publiczny udziałów zbywanych przez partnera prywatnego po ustalonej z góry cenie i w określonym terminie. Umowa może także przewidywać zakaz zbywania udziałów przez określony czas od zawarcia umowy o ppp lub też przez określony czas po oddaniu obiektów budowlanych do użytkowania. W razie naruszenia tych postanowień umowa spółki ppp (lub sama umowa o ppp) powinna zakładać sankcje nieważności transakcji lub kary umowne. Niezależnie do powyższego, w umowie o ppp można uszczegółowić zasady wykonywania prawa pierwokupu udziałów przez podmiot publiczny w stosunku do opisanych w art. 16 ust. 2 u.p.p.p. Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że w u.p.z.p. brakuje jednoznacznych norm regulujących problematykę nabywania udziałów (akcji) w spółkach kapitałowych przez podmioty zobowiązane do stosowania tej ustawy. Definicja zamówienia publicznego na dostawy wyłącza z zakresu stosowania przepisów u.p.z.p. umowy, których przedmiotem jest nabycie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego. Należy także mieć na uwadze, że nabycie udziałów, a zwłaszcza akcji, w spółkach handlowych wiąże się nierzadko z koniecznością stosowania określonych reguł rządzących przeprowadzaniem tego typu transakcji, które może być również ograniczone przepisami prawa lub wewnętrzną regulacją obowiązującą w danej spółce. Zasady takie mogą w znacznym stopniu utrudniać lub wręcz uniemożliwiać stosowanie przepisów i trybów udzielenia zamówień przewidzianych w u.p.z.p. W ocenie Urzędu Zamówień Publicznych,

³³ Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 504-505

³⁴ Tamże, s. 500.

³⁵ Tamże, s. 500.

³⁶ T. Skoczyński, *Komentarz do art. 16 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30.

³⁷ Podmiot publiczny może wykonać prawo pierwokupu w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go przez partnera prywatnego o treści umowy zawartej z osobą trzecią, chyba że umowa o ppp przewiduje dłuższy termin. Zbycie przez partnera prywatnego udziałów z naruszeniem powyższych zasad jest nieważne.

umowy nabycia praw udziałowych w spółkach prawa handlowego wykazują cechy powodujące, iż stosowanie do nich przepisów o zamówieniach publicznych nie jest właściwe³⁸.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 41) – Agnieszka Ferek

Dialog techniczny a efektywne przygotowanie przedsięwzięcia

Komentowane opracowanie wskazuje na straty, jakie dla wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnych powstają w związku z przeciągającymi się procedurami przetargowymi. Zjawisko to związane jest z brakiem konkretnych terminów dyscyplinujących sektor publiczny do systematycznej i efektywnej pracy z uczestnikami postępowania negocjacyjnego, zazwyczaj prowadzonego w trybie dialogu konkurencyjnego lub zgodnie z postępowaniem uregulowanym przez Ustawę o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. Po części, przewlekłość procedur jest wynikiem skomplikowania materii negocjacyjnej, ale bardzo często jest skutkiem braku przywództwa politycznego i dyscypliny w prowadzeniu negocjacji. W konsekwencji w razie przedłużającego się postępowania wzrasta ryzyko jego niepowodzenia lub nieosiągnięcia pierwotnie stawianych mu celów i w konsekwencji może doprowadzić do rezygnacji uczestniczących w nim przedsiębiorców, ale również do zmian po stronie publicznej, które skutkują jego unieważnieniem. W celu uniknięcia wskazanych wyżej nieprawidłowości, warto już na początku procesu negocjacji jasno określić ich przedmiot oraz harmonogram poszczególnych tur negocjacyjnych. Istotne jest, aby dobrze przygotować etap rozmów na temat technicznych aspektów przedsięwzięcia. Autorzy komentowanego dokumentu wskazują na wagę dobrego rozpoznania ryzyk związanych ze statusem majątku wnoszonego tytułem wkładu własnego przez podmiot publiczny, szczególnie nieruchomości, na których ma być umiejscowiona infrastruktura wytwarzana w ramach przedsięwzięcia. W polskiej praktyce dość często spotyka się problem z właściwym ustaleniem dojazdu do działek wnoszonych tytułem wkładu własnego oraz ich statusem własnościowym. Doświadczenia zebrane w toku wdrażania projektów PFI wskazują, że efektywniejszy zarówno dla procesu negocjacji, jak i samego podziału ryzyk w ramach przedsięwzięcia, przekładającego się na wycenę tych ryzyk przez sektor prywatny i w konsekwencji wyższy poziom Value for Money, jest stan, w którym strona publiczna zachowuje ryzyka związane ze stanem środowiskowym oraz badaniami geologicznymi nieruchomości przekazywanych stronie prywatnej. W polskich warunkach średni okres negocjacji umowy o ppp to ponad 400 dni, wypada zatem zgodzić się z postulatem wyrażonym w komentowanym tekście, że negocjacje powinny się zamknąć, co do zasady, w ciągu 18 miesięcy. Cel ten osiągnięty być może pod warunkiem dobrego rozpoznania podstawowych ryzyk technicznych związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz ze zbadaniem oczekiwań strony prywatnej co do podstawowego podziału zadań i ryzyk, w tym formuły wynagrodzenia strony prywatnej.

Institucją znacznie przyspieszającą negocjacje w polskich warunkach może być z pewnością dialog techniczny. Wspomniana instytucja zamówień publicznych pozwala na wymianę opinii na temat podstawowych zasad przedsięwzięcia między potencjalnymi stronami negocjacji umowy o ppp jeszcze przed formalnym uruchomieniem procedur przetargowych. Dzięki dialogowi technicznemu możemy poznać ocenę koncepcji technicznych planowanego przedsięwzięcia już na wczesnym etapie tworzenia programu funkcjonalno-użytkowego planowanej infrastruktury. Wstępnie zakładane przez stronę publiczną rozwiązania techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia poddane analizie przedrelizacyjnej mogą być zweryfikowane przez potencjalnych inwestorów, w tym przez obsługujące ich instytucje finansowe, co pozwoli również ocenić ekonomiczną wykonalność przedsięwzięcia.

Celem dialogu technicznego jest poznanie przez przyszłego zamawiającego najlepszych, najkorzystniejszych i najnowszych rozwiązań oraz ryzyk związanych z wdrożeniem przedsięwzięcia i skonfrontowanie potrzeb strony publicznej z możliwościami ich realizacji przez faktycznych uczestników rynku. Dialog techniczny umożliwi skonsultowanie założeń strony publicznej jeszcze przed formalnym rozpoczęciem procedury wyboru partnera prywatnego.

Dialog techniczny jest obecny w naszym porządku prawnym od 12 października 2012 r., kiedy to dokonano stosownej zmiany ustawowej. Zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia lub określenia warunków umowy. Dialog techniczny, podobnie jak cały etap testu rynku, niezależnie od tego czy dotyczy zagadnień technicznych, czy finansowych, czy organizacyj-

³⁸ http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:685;nabywanie_udzialow_i_akcji_w_spolkach_kapitalowych.html, 20.01.2015 r.

nych, musi być prowadzony w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań.

Wdrożenie procedury dialogu technicznego wiąże się z zamieszczaniem na stronie internetowej informacji o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego i o jego przedmiocie. Organizator dialogu technicznego powinien również zamieścić wiadomość o zastosowaniu dialogu technicznego w ogłoszeniu o zamówieniu – którego dotyczył dialog. Podmiot publiczny, który chce skonsultować swój projekt w ramach dialogu technicznego, powinien załączyć do protokołu z postępowania dokumenty zawierające informacje o przeprowadzeniu dialogu technicznego i podmiotach, które uczestniczyły w dialogu technicznym oraz jego wpływie na opis przedmiotu zamówienia.

W niektórych przypadkach strona publiczna może się obawiać przedwczesnych kontaktów z przedstawicielami strony prywatnej, a przedsiębiorcy mogą nie chcieć uczestniczyć w konsultacjach rynkowych przedsięwzięć ppp, gdyż sądzą, że może to wykluczyć ich z udziału w późniejszym postępowaniu przetargowym. Zaletą formalnego wprowadzenia instytucji dialogu technicznego do systemu zamówień publicznych jest ustanowienie zasady (art. 24 ust. 2 pkt 1 Pzp), zgodnie z którą uczestnictwo w dialogu technicznym nie będzie obciążone ryzykiem wykluczenia wykonawcy z uwagi na bezpośrednie wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, bowiem wykonawca uczestniczący wyłącznie w dialogu technicznym nie dokonuje bezpośredniego opisu przedmiotu zamówienia, lecz przekazuje informacje i udziela porad, które mogą być wykorzystane przez zamawiającego, przy uwzględnieniu zasady uczciwej konkurencji do opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy. Z powyższych względów ww. ustawa nowelizacyjna modyfikuje treść art. 24 w ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp przez wskazanie, iż z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykluczają się wykonawców, którzy bezpośrednio nadzorowali czynności związane z przygotowaniem prowadzonego postępowania, z wyłączeniem czynności wykonywanych podczas dialogu technicznego, o których mowa w art. 31a ust. 1 ustawy Pzp. Dialog techniczny jako forma konsultacji, zapewniająca uczciwą konkurencję, może znaleźć zastosowanie szczególnie w projektach typu ppp i koncesji, które są oceniane pod względem swojej efektywności z perspektywy całego cyklu przedsięwzięcia, liczącego nierzadko kilkadziesiąt lat. Dialog techniczny nie stanowi z formalnego punktu widzenia odrębnego trybu postępowania kończącego się wyborem konkretnego partnera prywatnego. Dzięki swej elastyczności powyższa formuła ma pomóc stronie publicznej w przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia w ramach ppp, realnych warunków przyszłej współpracy, z uwzględnieniem analizy ryzyk ponoszonych przez partnera prywatnego i publicznego. Dialog techniczny jest bardzo wygodnym narzędziem oceny prawdopodobieństwa powodzenia potencjalnego przetargu na wybór partnera prywatnego i, co ważne, nie skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia postępowania w celu wyboru partnera prywatnego. Dialog techniczny pozwala na pełniejsze określenie czynników wpływających na techniczną jakość tworzonej infrastruktury oraz jakość świadczonych usług, określenie optymalnych kryteriów wyboru pożądanej przez partnera publicznego technologii przy jednoczesnym dostępie do wiarygodnych, potwierdzonych praktyką kosztów. Dzięki niemu można lepiej zidentyfikować ryzyka w ramach projektu, gdyż ułatwia to ich alokację i ograniczenie związanych z tym kosztów, co w efekcie pozwala na podniesienie Value for Money w planowanym przedsięwzięciu ppp. Dialog techniczny z pewnością pomaga w stworzeniu programu funkcjonalno-użytkowego³⁹ oraz w ocenie kosztów robót budowlanych, prac projektowych i operacyjnych, co pomaga w lepszym porównaniu skali korzyści wynikających z ppp w relacji do samodzielnej realizacji przedsięwzięcia i w lepszym ustaleniu kryteriów oceny ofert w przyszłym przetargu (dialog konkurencyjny).

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 52) – Agnieszka Ferek

Kontrola wykonania umowy oraz możliwość zmian jej zapisów

W komentowanym opracowaniu wskazano, że praktyka stosowania umów PFI pokazuje, iż niektóre postanowienia umów związane z zakresem świadczonych na rzecz strony publicznej usług powinny być elastycznie kształtowane pod kątem opłacalności przyjętego pierwotnie modelu podziału ryzyk. Strona publiczna z jednej strony powinna ściśle monitorować realizację obowiązków strony prywatnej, wynikających z umowy o ppp, jednocześnie zachowując możliwie najszersze uprawnienia w zmianach jej zapisów w celu ochrony ekonomicznego interesu strony publicznej i zwiększenia Value for Money. Sami autorzy tego typu zaleceń zdają sobie

³⁹ Por. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389).

sprawę z trudności, jakie napotkać może podmiot publiczny, który chce się zastosować do wspomnianych założeń. Niemniejsze trudności napotka podmiot publiczny działający w naszym porządku prawnym chroniącym trwałość zobowiązań zawartych w ramach systemu zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 8. Ustawy o ppp, podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o ppp. W praktyce zapisy dotyczące kontroli wykonania obowiązków strony publicznej będą kluczowe dla uznania, że umowa spełnia przesłanki określone w art. 18a Ustawy o ppp w zakresie ponoszenia przez partnera prywatnego większości ryzyk budowy, dostępności lub ryzyka ekonomicznego związanego z przedsięwzięciem. Każdy obowiązek w tym zakresie powinien być możliwy do weryfikacji przez kontrolującego, wyznaczonego przez stronę publiczną, a dodatkowo jego niespełnienie powinno być obarczone wymiernymi konsekwencjami ponoszonymi przez stronę prywatną. System kar za niedotrzymanie standardu eksploatacyjnego jest istotny dla wykazania braku wpływu zawartej umowy na państwowy dług publiczny, ale przede wszystkim sprzyja ochronie interesu podmiotu publicznego i odbiorców. Szczególne obowiązki strony publicznej ustanowiono w obszarze ochrony wkładu własnego podmiotu publicznego w postaci składnika majątkowego. Zgodnie z zapisami art. 9 ust 2 Ustawy o ppp, jeżeli składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie o ppp, partner prywatny jest zobowiązany przekazać ten składnik podmiotowi publicznemu na zasadach w niej określonych. Jeżeli składnik majątkowy był własnością partnera prywatnego, to jemu przysługuje zwrot wartości składnika majątkowego według stanu z chwili przekazania. W innym przypadku partner prywatny może żądać zwrotu nakładów koniecznych o tyle, o ile nie mają one pokrycia w korzyściach, które uzyskał ze składnika majątkowego. Zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają one wartość składnika w chwili przekazania podmiotowi publicznemu. Jednakże, zgodnie z Ustawą o ppp wtedy, gdy nakłady zostały dokonane po chwili, w której podmiot publiczny na piśmie zażądał przekazania lub dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o przekazanie, może on domagać się jedynie zwrotu nakładów koniecznych. Jeżeli składnik majątkowy podmiotu publicznego stanowił wkład niepieniężny do spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1, jego przekazania w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dokonuje się na zasadach określonych w umowie lub statucie spółki. Nieprzebranie umowy o ppp może i powinno skutkować adekwatnym zmniejszeniem wynagrodzenia partnera prywatnego (za pośrednictwem systemu kar i potrąceń), a w ostateczności również wypowiedzeniem umowy. Efektywny system kontroli zachowań strony prywatnej oraz ewaluacja osiągania celów umowy, jakie zostały jej postawione na etapie analiz przedrealizacyjnych i wyboru partnera prywatnego (kryteria), jest kluczem do faktycznego osiągnięcia celu (Value for Money). Doświadczenia brytyjskie wskazują, że szczególnie istotne jest monitorowanie stanu składników majątkowych w trakcie współpracy oraz na etapie jej zakończenia, w szczególności na etapie przekazania stronie publicznej infrastruktury powstałej w ramach współpracy. Na tym etapie kluczowe jest uprawnienie strony publicznej do ostatecznego potwierdzenia lub modyfikacji standardu tej infrastruktury, zwłaszcza wobec systemu rozliczeń między partnerami, który przekłada na podmiot publiczny ekonomiczny ciężar dokonania tego typu nakładów. Podobnie możliwość zmiany zakresu usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia może znacznie polepszyć efekty ekonomiczne realizowanego modelu współpracy. Warunkiem dopuszczenia takiej modyfikacji jest uwzględnienie takiej możliwości w zapisach negocjowanej umowy o ppp. Ostatnia uwaga ma znaczenie w świetle art. 13. 1. Ustawy o ppp, który ustanawia zakaz dokonywania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego, chyba że podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem powyższej zasady jest nieważna.

Podobnie, w przedsięwzięciach koncesyjnych, zgodnie z art. 23 ust 1. Ustawy koncesyjnej, zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której zawarto umowę koncesji, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy. Zmiana umowy koncesji dokonana z naruszeniem ust. 1 jest nieważna. Co istotne, koncesjodawca może zawrzeć z koncesjonariuszem dodatkową umowę na wykonanie robót budowlanych, nieobjętych koncesją, jeżeli, z uwagi na okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawierania umowy koncesji, stały się one niezbędne do wykonania określonego w koncesji obiektu budowlanego w przypadku, gdy roboty budowlane ze względów technicznych lub ekonomicznych nie mogą zostać oddzielone od przedmiotu objętego koncesją w sposób nieuciążliwy dla koncesjodawcy lub mogą zostać oddzielone od wykonania przedmiotu objętego koncesją, ale są bezwzględnie niezbędne do jego zakończenia. Należy jednak pamiętać, że we

[Wróć do tekstu głównego...](#)

wskazanych powyżej przypadkach łączna wartość dodatkowej umowy na roboty budowlane nie może przekroczyć 50% wartości koncesji, co skutkuje nieważnością zapisów umowy, które łamią tę zasadę.



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 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 urzeczywistnieniu 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.