

Przewodnik po PPP

Przewodnik po materiałach informacyjnych	i
1 Wprowadzenie	1
1.1 <i>Cel i kontekst</i>	1
1.2 <i>Ramy prawne dla PPP</i>	3
1.3 <i>Odbiorcy</i>	7
1.4 <i>Struktura i treść</i>	9
1.5 <i>Korzystanie z Przewodnika</i>	12
2 Identyfikacja projektu	14
2.1 <i>Wybór projektu</i>	14
2.2 <i>Ocena wariantu PPP</i>	15
3 Szczegółowe przygotowania	26
3.1 <i>Przygotowania organizacyjne</i>	27
3.2 <i>Przygotowania do rozpisania przetargu</i>	35
4 Zamówienie	59
4.1 <i>Przetarg</i>	60
4.2 <i>Sfinalizowanie umowy PPP i uzgodnień finansowych</i>	75
5 Realizacja projektu	88
5.1 <i>Zarządzanie umową</i>	89
5.2 <i>Ocena ex post</i>	111
Załącznik 1. Finansowanie projektów	117

TABELE

Tabela 1. Rozdziały podstawowe — etapy i czynności	10
Tabela 2. Traktowanie PPP z punktu widzenia rachunkowości zgodnie ze standardem ESA95	21
Tabela 3. Porównanie procedur zamówień publicznych w UE	46

SCHEMATY

Schemat 1. Cykl realizacji projektu PPP — fazy i zakres	9
Schemat 2. Faza szczegółowych przygotowań	26
Schemat 3. Czynności organizacyjne	27
Schemat 4. Czynności przed przetargiem	35
Schemat 5. Podsumowanie fazy szczegółowych przygotowań	57
Schemat 6. Faza zamówienia	59
Schemat 7. Czynności związane z przetargiem	60
Schemat 8. Czynności związane z finalizacją umowy i uzgodnień finansowych	75
Schemat 9. Podsumowanie fazy zamówienia	87
Schemat 10. Faza realizacji	88
Schemat 11. Czynności związane z zarządzaniem umową	89
Schemat 12. Czynności związane z oceną <i>ex post</i>	111
Schemat 13. Podsumowanie fazy realizacji	116

RAMKI

Ramka 1. Doradcy ds. PPP w fazie zamówienia	33
Ramka 2. Łączenie wsparcia z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych z modelem PPP	37
Ramka 3. Alokacja ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu	43
Ramka 4. Mechanizm płatności	53
Ramka 5. Ubezpieczenia	82
Ramka 6. Podział zysków z tytułu refinansowania	97

1 Wprowadzenie

1.1 Cel i kontekst

Niniejszy *Przewodnik po materiałach informacyjnych* (zwany dalej Przewodnikiem) powstał przede wszystkim po to, aby pomóc przedstawicielom sektora publicznego w inicjowaniu i wdrażaniu projektów realizowanych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz przybliżyć im najważniejsze zagadnienia i procedury związane z zamówieniami przeprowadzanymi w ramach porozumień PPP.

Porozumienia PPP różnią się pod kilkoma względami od standardowych zamówień publicznych. W ramach tego rodzaju porozumień podmioty z sektora publicznego i sektora prywatnego wspólnie realizują projekty związane z budową infrastruktury publicznej (dróg, linii kolejowych, portów lotniczych itd.), przy czym projekty te mają zazwyczaj pewne wspólne cechy, takie jak:

- zawarcie przez publiczną jednostkę zamawiającą i przedsiębiorstwo z sektora prywatnego długoterminowej umowy PPP, której przedmiotem jest świadczenie usług, a nie dostarczanie środków trwałych;
- przeniesienie na sektor prywatny niektórych czynników ryzyka związanych z projektem (zwłaszcza w zakresie projektowania, budowy, eksploatacji i finansowania);
- położenie nacisku na sprecyzowanie rezultatów projektu, nie zaś jego parametrów wejściowych (z uwzględnieniem konsekwencji projektu w całym cyklu jego realizacji);
- zastosowanie finansowania ze środków prywatnych (co jest często określane jako „finansowanie projektu”) w związku z przeniesieniem ryzyka na sektor prywatny;
- dokonywanie na rzecz sektora prywatnego płatności odzwierciedlających świadczone usługi — spółka publiczno-prywatna może otrzymywać płatności od użytkowników (np. opłaty za korzystanie z autostrady), od publicznej jednostki zamawiającej (np. płatności za dostępność lub opłaty pośrednie) bądź w formie łączonej (np. niewielkie opłaty wnoszone przez użytkowników oraz dotacje publiczne).

Stosowanie porozumień PPP zamiast tradycyjnych zamówień publicznych znajduje swoje uzasadnienie w założeniu, że optymalny podział ryzyka z partnerami prywatnymi jest bardziej opłacalny dla sektora publicznego.

Należy jednak pamiętać, że porozumienia PPP są bardziej skomplikowane niż tradycyjne zamówienia publiczne. Wymagają szczegółowego przygotowania i zaplanowania projektu, właściwego zarządzania fazą zamówienia w celu pobudzenia konkurencji między oferentami, a także starannego przygotowania umowy, w której należy określić standard usług, odpowiednio alokować ryzyko oraz zapewnić właściwą równowagę między ryzykiem i korzyściami. Aby spełnić powyższe wymagania, przedstawiciele sektora publicznego muszą dysponować kwalifikacjami, które w przypadku tradycyjnych zamówień zazwyczaj nie są niezbędne.

Autorzy niniejszego Przewodnika starali się wskazać najlepsze materiały informacyjne, dostępne obecnie w wytycznych dla PPP obowiązujących na całym świecie oraz w wybranych wydawnictwach specjalistycznych. W ten sposób powstał zbiór tekstów źródłowych dotyczących dobrych praktyk w dziedzinie PPP, który powinien ułatwić przedstawicielom sektora publicznego rozwiązywanie problemów związanych z tym modelem realizacji przedsięwzięć.

Zapotrzebowanie na właściwie zorganizowane przedsięwzięcia PPP jeszcze nigdy nie było tak duże. W ramach strategii przeciwdziałania skutkom kryzysu gospodarczego państwa członkowskie UE i Komisja Europejska kładą duży nacisk na konieczność przyspieszania inwestycji w infrastrukturę poprzez mobilizowanie środków finansowych z sektorów publicznego i prywatnego za pośrednictwem porozumień PPP¹.

W niniejszym rozdziale wprowadzającym opisano pokrótce ramy prawne dla partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej, wskazano docelowych odbiorców Przewodnika i podsumowano jego treść oraz przedstawiono strukturę czterech podstawowych rozdziałów (tj. rozdziałów 2–5) i zalecenia dotyczące korzystania z dokumentu.

¹ Patrz Komunikat Komisji: COM(2009) 615 z 19 listopada 2009 r.: *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*

<http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/Commission%20Communication%20on%20PPP-en.pdf>

1.2 Ramy prawne dla PPP

W ustawodawstwie unijnym dotyczącym zamówień publicznych nie ma definicji pojęcia „partnerstwa publiczno-prywatnego” („PPP”). Na ogół termin ten stosuje się w odniesieniu do tych form współpracy między organami administracji publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, remontu i utrzymania infrastruktury związanej ze świadczeniem usług oraz zarządzania taką infrastrukturą².

Ramy prawne wspomagające funkcjonowanie partnerstw publiczno-prywatnych powinny ułatwiać inwestowanie w złożone, długoterminowe porozumienia PPP, przyczyniać się do obniżania kosztów transakcji, zapewniać należyty nadzór prawny oraz stwarzać mechanizmy prawne i ekonomiczne umożliwiające rozstrzygnięcie sporów wynikających z zawieranych umów.

Ramy prawne dla PPP w poszczególnych państwach UE różnią się w zależności od obowiązujących w tych krajach tradycji prawnych i przepisów. Ramy takie powinny obejmować³:

- *postanowienia umożliwiające realizację projektu PPP i ułatwiające jego funkcjonowanie* (na przykład możliwość utworzenia zgodnie z prawem spółki w celu realizacji projektu, warunki przekazywania składników majątku publicznego podmiotom niepublicznym, prawo spółki realizującej projekt do wyboru podwykonawców na własnych warunkach itd.);
- *postanowienia umożliwiające organom administracji publicznej zapewnienie wsparcia finansowego tam, gdzie jest ono potrzebne* (na przykład prawo do przyznawania subwencji bądź przyjmowania długoterminowych zobowiązań dotyczących wydatków publicznych na cały okres obowiązywania umowy PPP).

Ramy prawne dla partnerstw publiczno-prywatnych są zazwyczaj określane zarówno przez przepisy, jak i przez regulaminy, zalecenia oraz konkretne postanowienia umów PPP. Dokładny charakter ram prawnych mających zastosowanie do danej transakcji publiczno-prywatnej zależy też między innymi od przewidywanych mechanizmów finansowania oraz zakresu obowiązków przekazywanych spółce PPP. **W tych sprawach przedstawiciele sektora publicznego powinni zawsze konsultować się z wykwalifikowanymi doradcami.**

² Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM(2004) 327 — wersja ostateczna, Komisja Europejska (2004), Bruksela

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>

³ Zobacz rozdział 10 opracowania zatytułowanego *Transport Infrastructure Investments: Options for Efficiency*, OECD (2008), ISBN 978-92-821-01551-1

Tradycje prawne poszczególnych krajów

Systemy prawa w większości krajów europejskich wpisują się w tradycję prawa stanowionego, czyli wywodzącego się ze zbioru zasad zapisanych w kodeksie cywilnym. Z kolei na obszarach objętych systemem *common law*, takich jak Anglia i Walia, Irlandia i Gibraltar, podstawę wszystkich transakcji handlowych stanowi prawo „zwyczajowe” (czyli oparte na kazusach i precedensach, nie zaś na kodeksie cywilnym), z którego wywodzą się także zasady alokacji ryzyka.

W wielu krajach, w których obowiązuje prawo stanowione, porozumienia PPP podlegają przepisom prawa administracyjnego. Prawo to określa podstawowe zasady, których w wielu przypadkach nie można ograniczyć ani uchylić za porozumieniem stron. Tym samym wyznacza ono strukturę, w ramach której muszą być negocjowane umowy PPP⁴.

Systemy prawa precedensowego i prawa stanowionego różnią się w traktowaniu wielu kwestii istotnych z punktu widzenia partnerstwa publiczno-prywatnego. Różnice istnieją również między poszczególnymi państwami systemu prawa stanowionego. Dokładne omówienie w tym miejscu wszystkich jurysdykcji europejskich nie jest możliwe, dlatego wskażemy jedynie kilka najważniejszych aspektów.

W wielu krajach, w których obowiązuje prawo stanowione, do partnerstw publiczno-prywatnych ma zastosowanie szereg praw wynikających z obowiązujących przepisów. Organ administracji publicznej często nie może zrzec się prawa przyznanego mu przez cały zbiór przepisów administracyjnych, którym podlega, co może być postrzegane przez podmiot prywatny jako ograniczenie w negocjowaniu niestandardowych umów PPP. Przykładem może być prawo jednostki zamawiającej do jednostronnego rozwiązania umowy przed terminem, prawo operatora do odszkodowań z tytułu nieprzewidzianego wzrostu kosztów eksploatacji bądź prawo organu administracyjnego do jednostronnego wprowadzania zmian w umowie, jeśli leżą one w interesie publicznym. Ponadto przepisy prawa stanowionego w niektórych krajach określają obowiązkowe okresy wypowiedzenia, jakie muszą upłynąć przed rozwiązaniem umowy z powodu jej naruszenia (przez którąkolwiek ze stron). Niektóre jurysdykcje oparte na prawie stanowionym nie dopuszczają umów bezpośrednich bądź zapisów dotyczących prawa do przejęcia inwestycji w przypadku rażącego naruszenia przez drugą stronę warunków umowy (a jeśli zapisy takie są dopuszczalne, istniejące przepisy administracyjne ograniczają zakres ich stosowania)⁵.

⁴ Patrz zalecenia Banku Światowego dotyczące oceny ram prawnych, w tym wykaz najważniejszych problemów występujących w krajach systemu prawa stanowionego, które mogą wpływać na porozumienia PPP:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANLAW/0,,contentMDK:21734392~menuPK:64860402~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374~isCURL:Y,0,0.html>

⁵ Niektóre z tych zagadnień omówiono szerzej w Załączniku, dotyczącym finansowania projektów.

W krajach systemów prawa stanowionego i precedensowego inaczej podchodzi się również do kwestii zabezpieczeń i niewypłacalności. W przypadku niewypłacalności w systemach prawa precedensowego nacisk kładzie się na działania naprawcze i restrukturyzacyjne, natomiast w systemach prawa stanowionego — na likwidację spółek. Jeśli chodzi o zabezpieczenia, które zazwyczaj stanowią istotny element porozumień PPP, instytucja zarządu powierniczego występująca w systemie prawa precedensowego umożliwi powiernikowi utrzymywanie zabezpieczeń w imieniu wszystkich kredytodawców. Pozwala to uniknąć wymaganej w systemie prawa stanowionego praktyki polegającej na udzielaniu odrębnych zabezpieczeń poszczególnym kredytodawcom i ponownym ich rejestrowaniu w przypadku zmian, co może być kosztowne i niepraktyczne.

Kolejnym problemem natury praktycznej, który występuje w niektórych krajach systemu prawa stanowionego, jest zakaz przenoszenia koncesji na koncesjonariuszy zastępczych bez ponownego przeprowadzenia procedury przetargowej. Problem ten występuje na przykład na Słowacji i stanowi poważne utrudnienie dla wszelkich kredytodawców, którym może być potrzebne prawo do przejęcia inwestycji i podjęcia działań naprawczych (co jest podstawową zasadą finansowania projektów). Powyższy problem można częściowo rozwiązać poprzez zezwolenie na przekazanie udziałów w spółce będącej koncesjonariuszem, ale wadą takiego rozwiązania jest fakt, że wraz z udziałami przeniesieniu ulegają także zobowiązania koncesjonariusza oraz przedmiot koncesji.

W państwach, w których obowiązuje prawo precedensowe, kwestie struktury partnerstw publiczno- prywatnych są zazwyczaj regulowane w sposób mniej nakazowy niż w państwach systemu prawa stanowionego. Nadal jednak konieczne jest zadbanie o to, aby podmioty publiczne korzystały z prawa do zawierania umów PPP w zakresie swoich kompetencji (zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i w kwestiach formalnych) — dotyczy to zwłaszcza organów, które nie wchodzą w skład władz centralnych. Ponadto należy przestrzegać wymagań administracyjnych (a nie tylko prawnych) określanych przez ministerstwa finansów oraz korzystać ze standardowych formularzy wniosków.

Przepisy szczegółowe dotyczące partnerstwa publiczno- prywatnego

W krajach, w których obowiązuje prawo stanowione, często wprowadzane są przepisy koncesyjne umożliwiające realizację projektów PPP i określające rodzaje usług, jakie mogą być nabywane w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego — takie uregulowania wprowadzono między innymi w Belgii, Hiszpanii, Polsce, Portugalii i Włoszech. Powyższe przepisy mogą skupiać się na określonych formach transportu (np. na autostradach) bądź mieć zastosowanie do porozumień PPP obejmujących różne formy transportu i sektory infrastruktury. Uchwalenie w danym kraju przepisów dotyczących PPP wymaga zazwyczaj wprowadzenia zmian w innych obowiązujących ustawach i przepisach oraz odniesienia się do takich uregulowań.

Szczegółowe przepisy dotyczące PPP nie są nieodzownym warunkiem rozwoju tej formy współpracy, ponieważ odpowiednie ramy prawne można także tworzyć poprzez zmianę dotychczasowych zapisów prawa mogących wpływać na projekt PPP. Przykładem może być Wielka Brytania, gdzie

pionierski model inicjatyw finansowania prywatnego powstał pomimo braku przepisów dotyczących PPP (choć należy przy tym zaznaczyć, że z uwagi na obawy wyrażane głównie w imieniu podmiotów finansujących wprowadzono specjalne ustawodawstwo potwierdzające prawo placówek opieki zdrowotnej i lokalnych władz samorządowych do zawierania umów PPP). Niemniej jednak przepisy dotyczące PPP pozwalają wyznaczyć podstawowe zasady, zgodnie z którymi powinny być zawierane porozumienia publiczno-prywatne (na przykład wymóg przeprowadzenia oceny opłacalności), a także zapewniają przejrzystość i odpowiedzialność w procesie udostępniania infrastruktury.

Ustawodawstwo unijne

W prawie Unii Europejskiej nie przewidziano konkretnego systemu regulującego kwestię partnerstw publiczno-prywatnych, istnieje natomiast ustawodawstwo unijne mające zastosowanie do niektórych aspektów tej formy współpracy. Partnerstwo publiczno-prywatne jest na przykład jedną z metod przeprowadzania zamówień w sektorze publicznym. W Unii obowiązują dwie dyrektywy dotyczące zamówień, tj. *dyrektywa dotycząca sektora publicznego* (2004/18/WE), określająca procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, oraz *dyrektywa dotycząca sektora komunalnego* (2004/17/WE), która określa procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Ponadto wszystkie zamówienia, w ramach których podmiot publiczny zleca wykonanie prac wiążących się z prowadzeniem działalności gospodarczej osobie trzeciej (niezależnie od tego, czy odbywa się to w ramach PPP), muszą być analizowane w świetle reguł i zasad Traktatu WE, a w szczególności zasad przejrzystości, równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznawania⁶.

⁶ *Communication on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions*, COM(2005) 569 — wersja ostateczna, Komisja Europejska (listopad 2005 r.)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:EN:PDF>

1.3 Odbiorcy

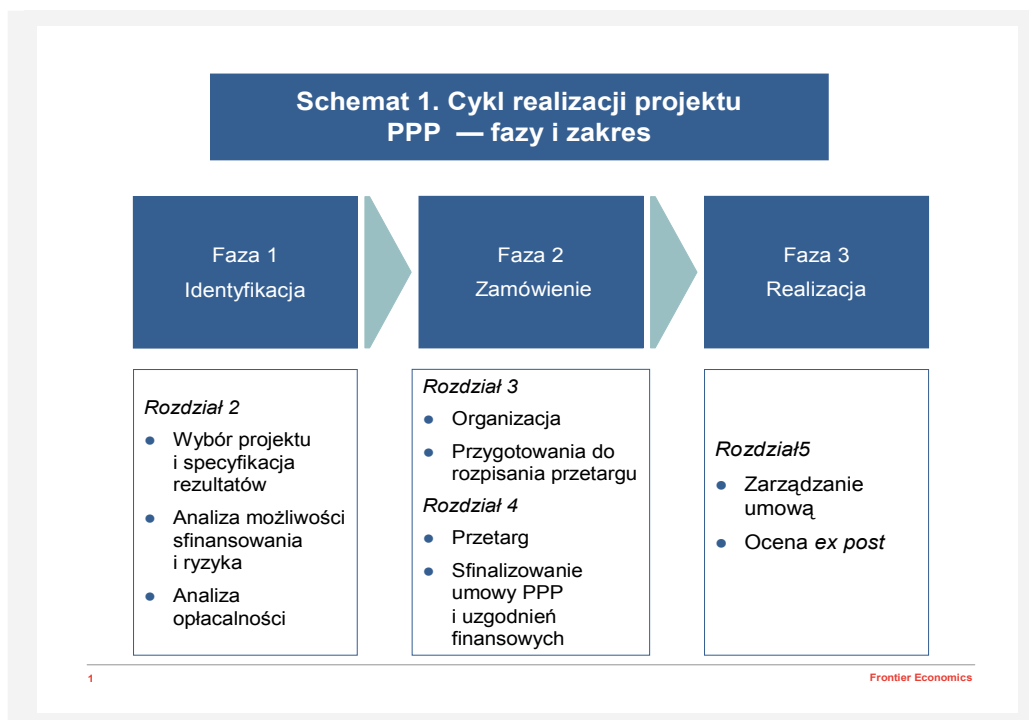
Niniejszy Przewodnik jest przeznaczony głównie dla przedstawicieli sektorów publicznych z państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy są odpowiedzialni za projekty publiczno-prywatne, dysponują wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie tradycyjnych zamówień publicznych, nie są natomiast zaznajomieni z problematyką przedsięwzięć PPP. Odbiorcy mogą się przy tym znajdować na różnych etapach procesu podejmowania decyzji w ramach [cyklu realizacji projektów PPP](#), co przedstawiono na przykładzie poniższych hipotetycznych scenariuszy.

- **Scenariusz 1.** Zidentyfikowano proponowany projekt i zakończono wstępną analizę jego wykonalności. Publiczna jednostka zamawiająca rozważa zastosowanie modelu PPP, w związku z czym musi porównać ten wariant z innymi dostępnymi strategiami przeprowadzania zamówień, aby wybrać najbardziej odpowiednią opcję. W Przewodniku wskazano kilka źródeł informacji, które powinny ułatwić jednostkom sektora publicznego dokonanie niezbędnej analizy i stwierdzenie, czy partnerstwo publiczno-prywatne jest najwłaściwszym sposobem przeprowadzenia zamówienia (patrz [rozdział 2](#)). Analiza taka obejmuje standardowo porównanie *ex ante* wariantu PPP z hipotetycznym projektem finansowanym w tradycyjny sposób (tzw. wzorcem porównawczym z sektora publicznego). Zwykle porównywane są następujące elementy:
 - możliwości sfinansowania (czyli wpływ wybranych wariantów na przychody);
 - alokacja ryzyka (czyli czynniki ryzyka, które pozostają w gestii sektora publicznego w ramach każdego z wariantów);
 - opłacalność (czyli wpływ poszczególnych wariantów na koszty i jakość);
 - wiarygodność finansowa (czyli możliwość uzyskania wsparcia finansowego ze strony podmiotów prywatnych na rozsądnych warunkach rynkowych);
 - traktowanie projektów PPP przez Eurostat (czyli wpływ PPP na zadłużenie i deficyt organu administracji publicznej).
- **Scenariusz 2.** Publiczna jednostka zamawiająca jest zdecydowana na realizację projektu w ramach porozumienia PPP, ale przedstawiciele sektora publicznego odpowiedzialni za określenie strategii projektu nie realizowali wcześniej zamówień w modelu PPP lub mają niewielkie doświadczenie w tym zakresie. Osoby te muszą między innymi poznać wymagania dotyczące zasięgania porad specjalistów, etapy cyklu realizacji projektu PPP oraz zasady współpracy z sektorem prywatnym. W Przewodniku przedstawiono „mapę drogową” obejmującą wszystkie kroki, jakie należy podjąć w fazie zamówienia w ramach [cyklu realizacji projektu PPP](#) (patrz [rozdział 3](#) i [rozdział 4](#)).
- **Scenariusz 3.** Projekt PPP jest już wdrażany, a spółka publiczno-prywatna proponuje zmiany w umowie, które mogą wpłynąć na przykład

na bilans finansowy oraz opłacalność dotychczasowego porozumienia PPP. Przedstawiciele sektora publicznego odpowiedzialni za projekt muszą zdawać sobie sprawę ze skutków proponowanych zmian oraz wiedzieć, jakie informacje należy uzyskać od doradców, aby wynegocjować ze spółką PPP warunki pozwalające na utrzymanie opłacalności zamówienia. W Przewodniku omówiono najważniejsze kwestie, jakie publiczna jednostka zamawiająca musi wziąć pod uwagę przy renegocjowaniu umowy PPP (patrz [rozdział 5](#)).

1.4 Struktura i treść

Schemat 1 przedstawia podsumowanie trzech kluczowych faz cyklu realizacji projektu PPP. Omawiając poszczególne fazy, autorzy Przewodnika wskazali źródła w postaci wytycznych dotyczących PPP oraz wydawnictw specjalistycznych, w których czytelnicy mogą znaleźć dodatkowe materiały.



Przewodnik składa się z czterech podstawowych rozdziałów i jednego załącznika. Rozdziały 2–5 (czyli rozdziały podstawowe) obejmują fazę zamówienia i fazę realizacji projektu PPP, przy czym w każdym z nich wyróżniono dwa etapy (patrz [tabela 1](#)):

- [Rozdział 2](#) zawiera podsumowanie najważniejszych kwestii związanych z fazą identyfikacji projektu PPP, takich jak wybór projektu, analiza wykonalności, możliwość sfinansowania, alokacja ryzyka i opłacalność.
- W [rozdziale 3](#) omówiono szczegółowe czynności przygotowawcze, które należy zazwyczaj wykonać przed rozpisaniem postępowania o udzielenie zamówienia na zasadach PPP.
- [Rozdział 4](#) dotyczy fazy zamówienia w ramach cyklu realizacji projektu PPP i obejmuje między innymi opracowywanie zapytań ofertowych, wybór preferowanego oferenta oraz sfinalizowanie uzgodnień finansowych.

- W [rozdziale 5](#) skoncentrowano się na kwestiach związanych z zarządzaniem umową (w tym ze zmianami w umowie, sporami, renegowaniem warunków i rozwiązaniem umowy) oraz analizą *ex post*.

Poniżej scharakteryzowano strukturę czterech rozdziałów podstawowych:

- W odniesieniu do każdego z etapów wymienionych w [tabeli 1](#) w Przewodniku wskazano *najważniejsze czynności*, które muszą zostać wykonane przez publiczną jednostkę zamawiającą i jej doradców przed przejściem do następnego etapu.
- W omówieniu *najważniejszych czynności* wymienionych w trzeciej kolumnie [tabeli 1](#) podano uzasadnienie każdej z nich oraz opis najważniejszych zadań i wykaz wydawnictw źródłowych zawierających dokładniejsze informacje na ich temat.

Tabela 1. Rozdziały podstawowe — etapy i czynności

Rozdziały	Etapy	Najważniejsze czynności
<i>Rozdział 2</i> Identyfikacja projektu	2.1. Wybór projektu	– Identyfikacja – Specyfikacja rezultatów
	2.2. Analiza wariantu PPP	– Możliwość sfinansowania – Alokacja ryzyka – Traktowanie przez Eurostat – Wiarygodność finansowa – Opłacalność
<i>Rozdział 3</i> Szczegółowe przygotowania	3.1. Przygotowania organizacyjne	– Zespół projektowy – Zespół doradczy – Plan i harmonogram
	3.2. Przygotowania do rozpisania przetargu	– Dalsze analizy – Szczegółowa struktura PPP – Sposób przeprowadzenia zamówienia – Kryteria oceny ofert – Wstępna umowa PPP
<i>Rozdział 4</i> Zamówienie	4.1. Przetarg	– Powiadomienie i wstępna kwalifikacja – Zaproszenie do przetargu – Kontakty z oferentami – Udzielenie zamówienia
	4.2. Sfinalizowanie umowy PPP i uzgodnień finansowych	– Ostateczna umowa PPP – Porozumienia finansowe – Sfinalizowanie uzgodnień finansowych
<i>Rozdział 5</i> Realizacja projektu	5.1. Zarządzanie umową	– Obowiązki związane z zarządzaniem – Monitorowanie rezultatów świadczenia usług – Korekty umowy – Zmiany umowy – Rozstrzygnięcie sporów

	– Utrzymanie środków trwałych
	– Rozwiązanie umowy
5.2. Ocena <i>ex post</i>	– Ramy instytucjonalne
	– Ramy analityczne

Dodatkowe informacje:

- Niektóre zagadnienia szczegółowe (dotyczące na przykład czynników ryzyka związanych z natężeniem ruchu, mechanizmów płatności bądź łączenia dotacji unijnych z finansowaniem prywatnym) omówiono bardziej szczegółowo w *ramkach* ze względu na ich zasadnicze znaczenie dla struktury porozumień PPP.
- Na końcu opisu każdej czynności znajduje się ramka zatytułowana *Materiały informacyjne*, która zawiera odsyłacze do dodatkowych materiałów dotyczących kwestii poruszonych w ramach danej czynności (patrz podrozdział 1.6, [Korzystanie z Przewodnika](#)).
- Na końcu opisu każdej czynności umieszczono *listę kontrolną*, która przypomina czytelnikom o najważniejszych zadaniach, jakie należy wykonać przed przejściem do następnej czynności.
- Na końcu każdego rozdziału podstawowego znajduje się *podsumowanie* (w formie schematu), czyli wykaz wszystkich etapów, czynności i najważniejszych zadań omówionych w tym rozdziale.

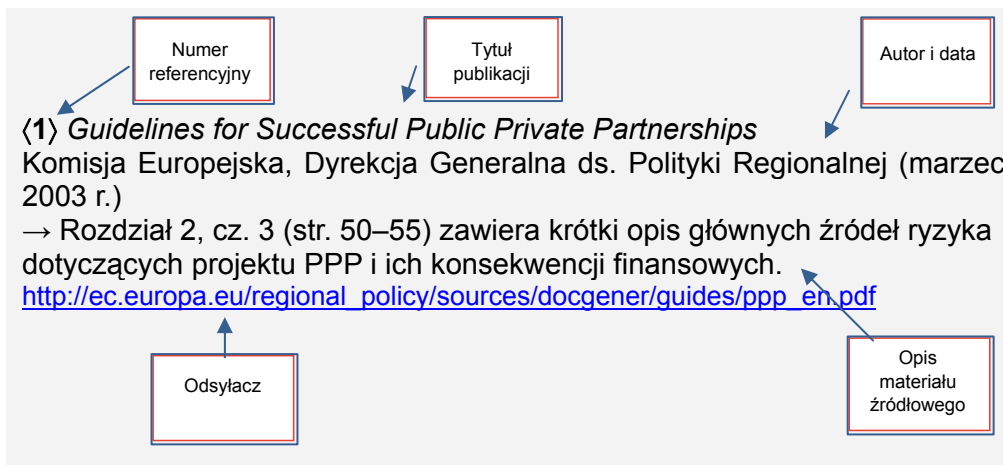
Treść Przewodnika uzupełnia załącznik, w którym omówiono podstawy finansowania dotyczące wszystkich projektów PPP.

1.5 Korzystanie z Przewodnika

Z Przewodnika można korzystać na kilka sposobów. Może on na przykład posłużyć jako:

- ogólny przewodnik po problematyce przeprowadzania zamówień i realizacji projektów w modelu PPP;
- wprowadzenie do informacji, jakie należy uzyskać od doradców w dziedzinie PPP;
- punkt wyjścia do lepszego poznania określonych aspektów struktury partnerstw publiczno-privatnych.

Niniejszy Przewodnik został opracowany jako zbiór materiałów źródłowych dotyczących dobrych praktyk, w związku z czym jego wartość zależy ostatecznie od wartości informacji zawartych w tekstach źródłowych. Źródła wskazano w ramach *Materiały informacyjne* na końcu opisu każdej czynności. Podano tytuł publikacji, jej autorów, datę wydania oraz krótki opis tematów zawartych w danej pozycji. Przykład:



Wszystkie źródła opatrzone numerem referencyjnym, który kieruje czytelnika do dalszych informacji na temat kwestii omówionej w tekście. Służy do tego symbol „>” obok numeru referencyjnego.

Numery referencyjne poprzedzone gwiazdką (np. *(4)) oznaczają publikacje o ponadprzeciętnym poziomie złożoności.

Większość źródeł to istniejące wytyczne w zakresie PPP lub materiały dotyczące polityki publicznej, które są dostępne w Internecie. W takich przypadkach notka bibliograficzna zawiera odsyłacz do strony internetowej (co przedstawiono na powyższym przykładzie). W przypadku wydawnictw drukowanych (takich jak książki i inne opublikowane materiały), które nie są dostępne w Internecie, opis źródła zawiera numer ISBN.

1.5.1 Zastrzeżenia

- Z uwagi na dynamicznie zmieniającą się sytuację m.in. w dziedzinie przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych na całym świecie na zasadach PPP, stale powstają nowe procedury, a dotychczasowe ulegają

dezaktualizacji. Autorzy Przewodnika dołożyli starań, aby zweryfikować i przedstawić najnowsze dostępne wytyczne i dokumenty dotyczące PPP.

- Przewodnik został pierwotnie opracowany w języku angielskim. Większość materiałów informacyjnych na temat PPP pochodzi z takich krajów, jak Australia czy Wielka Brytania, które mają duże doświadczenie w tej dziedzinie, lub od organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, których mandat obejmuje gromadzenie najlepszych praktyk z całego świata. W tym drugim przypadku, chociaż materiały są dostępne w języku angielskim, ich treść odzwierciedla doświadczenia z krajów nieanglojęzycznych, w związku z czym źródła takie mają szersze zastosowanie.
- Przewodnik zawiera także odniesienia do materiałów informacyjnych na temat PPP pochodzących z krajów nieanglojęzycznych, takich jak Francja, Grecja czy Niemcy. W takich przypadkach odniesienia zawarte w Przewodniku dotyczą wyłącznie źródeł w języku pierwotnym.
- **Stosowanie niniejszego Przewodnika w żadnym razie nie zwalnia publicznej jednostki zamawiającej z obowiązku korzystania ze specjalistycznej pomocy doradców prawnych, technicznych, finansowych, środowiskowych itd.** Dokument ten powinien jednak ułatwić użytkownikom nawiązanie bardziej owocnego dialogu z powyższymi doradcami.

2 Identyfikacja projektu

Rozdział 2 zawiera krótkie podsumowanie najważniejszych zagadnień związanych z fazą identyfikacji projektu, która poprzedza fazę zamówienia (patrz [schemat 1](#)). Faza ta jest istotna, ponieważ pozwala ustalić, czy wybrany projekt związany z siecią TEN-T może (i powinien) zostać zrealizowany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zamiast tradycyjnego zamówienia publicznego. ➤(1)

W rozdziałach 3, 4 i 5, które stanowią najważniejszą część Przewodnika, omówiono szczegółowo kolejne fazy projektu PPP, czyli fazę zamówienia i fazę realizacji.

2.1 Wybór projektu

Nadrzędnym celem procesu wyboru projektu jest potwierdzenie opłacalności przedsięwzięcia. Pojęcie „opłacalność” oznacza możliwość uzyskania jak najlepszych rezultatów z punktu widzenia społeczeństwa, przy czym pod uwagę brane są wszelkie korzyści, koszty i czynniki ryzyka występujące w całym okresie realizacji projektu. ➤(2) Aby projekt mógł zostać uznany za opłacalny (bez względu na wariant wybrany do przeprowadzenia zamówienia), wynikające z niego korzyści muszą przewyższać koszty. Spełnienie tego warunku potwierdza się zazwyczaj przez przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści, która obejmuje projekt i związane z nim wymagania.

Cechą szczególną projektów PPP jest to, że związane z nimi wymagania definiuje się w kategoriach *rezultatów*, a nie *parametrów wejściowych*, podczas gdy w przypadku tradycyjnych zamówień największy nacisk kładzie się zwykle właśnie na parametry wejściowe. Z tego względu zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga zasadniczej zmiany sposobu przygotowywania projektów oraz zakresu informacji, jakich publiczna jednostka zamawiająca musi udzielać inwestorom z sektora prywatnego. Typowe studia wykonalności przeprowadzane w przypadku zamówień publicznych związanych z projektami transportowymi koncentrują się na parametrach wejściowych, natomiast w przypadku projektów PPP konieczne jest określenie jednoznacznego zbioru rezultatów i norm jakości, które następnie znajdują odzwierciedlenie w umowie PPP (patrz [czynność 3.2.6](#), *Sporządzenie wstępnej umowy PPP*).

Na etapie wyboru projektu publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy dokonują przeglądu różnych definicji projektów w kontekście zasad dotyczących PPP, niekiedy kierując się także ogólnymi wytycznymi stosowanymi przez sektor publiczny do oceny wszystkich projektów PPP. Wytyczne te zazwyczaj wskazują, kto i kiedy powinien zatwierdzać poszczególne decyzje na każdym z etapów procesu wyboru i przygotowania projektu oraz przeprowadzenia zamówienia.

Po wybraniu specyfikacji projektu publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy przystępują do przeprowadzenia analiz wykonalności oraz do przygotowania projektu (działania te obejmują analizę popytu w kategoriach natężenia ruchu, analizę kosztów oraz wstępną analizę potencjalnego wpływu projektu na środowisko naturalne).

Rozpatrując wariant przeprowadzenia zamówienia w modelu PPP, publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą w fazie identyfikacji projektu odpowiedzieć sobie na kilka zasadniczych pytań:

- Czy projekt jest *możliwy do sfinansowania*? Kto pokryje koszty projektu: użytkownicy, władze czy obie strony? Jaka formę będą miały płatności (opłaty wnoszone przez użytkowników, dotacje operacyjne, dotacje unijne, gwarancje rządowe itd.)?
- Jakie są najważniejsze *źródła ryzyka* związane z proponowanym projektem? Jaka jest optymalna strategia alokacji ryzyka i zarządzania ryzykiem?
- Jakie są *źródła finansowania* proponowanego projektu? Czy projekt będzie *wiarygodny finansowo* (tj. czy pozwoli pozyskać finansowanie wierzycielskie), czy przyciągnie inwestorów i czy spełni wymagania związane z uzyskaniem unijnego wsparcia finansowego?
- Nawet jeśli projekt jest możliwy do sfinansowania i wiarygodny finansowo, to czy jest *opłacalny*?

W wielu krajach istotne jest również to, w jaki sposób projekt zostanie potraktowany w bilansie (tj. czy zostanie uznany za inwestycję sektora publicznego w rozumieniu procedury dotyczącej zadłużenia i deficytu).

W ramach [etapu 2.2](#) wskazano szereg kwestii i uwarunkowań, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez instytucje publiczne i ich doradców. Nie przedstawiono jednak wyczerpującej listy zaleceń, ponieważ ocena wariantu PPP będzie uzależniona od konkretnej sytuacji panującej w danym kraju — zwłaszcza pod względem ram prawnych i instytucjonalnych. Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz EPEC mogą w przyszłości rozwinąć powyższe zagadnienia i udostępnić w oddzielnym dokumencie wskazówki ściślej dostosowane do potrzeb odbiorców.

2.2 Ocena wariantu PPP

Możliwość sfinansowania

Możliwość sfinansowania oznacza zdolność do pokrycia kosztów budowy, eksploatacji i utrzymania przedmiotu projektu związanego z siecią TEN-T. Koszty te mogą być pokrywane przez użytkowników usług infrastrukturalnych bądź przez władze, które stwierdziły potrzebę budowy środka trwałego będącego elementem infrastruktury.

Ocena możliwości sfinansowania wymaga starannego przeanalizowania przewidywanych kosztów eksploatacji i utrzymania przedmiotu projektu związanego z siecią TEN-T oraz poziomu przepływu środków pieniężnych niezbędnego do zapewnienia spłaty kredytów i uzyskania zwrotu z inwestycji. Doradcy finansowi i techniczni opracowują w tym celu model finansowy, który umożliwia dokonanie oceny poszczególnych wariantów w różnych kategoriach, takich jak szacunkowe koszty inwestycji, eksploatacji i utrzymania, wskaźniki eskalacji kosztów, przyjęta struktura finansowania

oraz wstępne warunki umowy. Na etapie wstępnego studium wykonalności model finansowy jest opracowywany w sposób dosyć ogólny, a dopiero później — na etapie właściwego studium wykonalności i po szczegółowym określeniu struktury porozumienia PPP — następuje dalsze rozwinięcie i dopracowanie tego modelu (zobacz [czynność 3.2.3](#), *Opracowanie szczegółowej struktury porozumienia PPP*).

Analiza kosztów pozwala następnie oszacować przychody niezbędne do ich pokrycia.

- W przypadku partnerstw publiczno-privatnych, w ramach których za usługę płać bezpośrednio użytkownicy (tzw. *PPP ukierunkowanych na przychody*), publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą zbadać zdolność i gotowość użytkowników do uiszczania opłat — zwłaszcza jeśli osiągnięcie zakładanego przepływu środków pieniężnych wymaga podwyższenia bieżących taryf. Zapewnienie możliwości sfinansowania wielu przedsięwzięć realizowanych w modelu PPP wymaga dotowania usług przez sektor publiczny, a zastosowanie takich dotacji może wpłynąć na opłacalność porozumienia PPP, gdyż w takim przypadku oszczędności netto wynikające ze zwiększenia efektywności w całym cyklu realizacji projektu w wariantcie PPP muszą być wystarczająco duże, aby zrekompensować wykorzystanie środków publicznych.
- W przypadku partnerstw publiczno-privatnych, w ramach których płatności dokonuje publiczna jednostka zamawiająca (tzw. *PPP ukierunkowanych na dostępność*), ocena możliwości sfinansowania jest kluczowym elementem tworzenia struktury projektu. Publiczna jednostka zamawiająca przyjmuje zobowiązanie płatnicze na cały okres realizacji umowy PPP, co oznacza długofalowe zaangażowanie władz, kredytodawców i inwestorów, a także może wpływać na strukturę i opłacalność projektu. W niektórych sytuacjach może być konieczne zbadanie wariantów, w których przewidziane jest połączenie bezpośrednich opłat uiszczanych przez użytkowników z płatnościami za usługi dokonywanymi przez władze bądź wniesienie przez władze do projektu dotychczasowych środków trwałych.

W związku z powyższym możliwość sfinansowania projektu ma związek nie tylko z bilansem finansowym porozumienia PPP, lecz także z ogólnymi wydatkami z kasy państwa. Projekt związany z siecią TEN-T jest uznawany za możliwy do sfinansowania, jeśli powiązane z nim wydatki z budżetu państwa (bez względu na to, czy są uiszczane za pośrednictwem PPP, czy w ramach tradycyjnych zamówień publicznych) mieszczą się w limicie budżetowym władz na dany okres.

Alokacja ryzyka

Uzyskanie opłacalności na poziomie uzasadniającym wybór wariantu PPP zależy również od możliwości należytego rozpoznania, przeanalizowania i alokacji czynników ryzyka związanych z projektem. Niedopełnienie tego wymogu pociąga za sobą dodatkowe koszty, dlatego na etapie identyfikacji projektu publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą nie tylko oszacować źródła przychodów decydujące o możliwości sfinansowania projektu, lecz także przeprowadzić obszerną analizę czynników ryzyka

wynikających z wymagań projektu (analiza taka jest podstawą zarządzania ryzykiem). Zarządzanie ryzykiem to proces ciągły, który trwa przez cały okres realizacji projektu PPP. W ramach tego procesu wyróżnia się pięć etapów:

➤(3), (4)

- **identyfikacja ryzyka** — rozpoznanie wszystkich czynników ryzyka, które są istotne z punktu widzenia projektu;
- **analiza ryzyka** — określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych czynników ryzyka i rozmiaru ich potencjalnych konsekwencji;
- **alokacja ryzyka** — przypisanie stronom umowy odpowiedzialności za ponoszenie konsekwencji poszczególnych czynników ryzyka bądź uzgodnienie określonego mechanizmu obejmującego na przykład podział ryzyka;
- **minimalizowanie ryzyka** — podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika ryzyka i ograniczenie jego konsekwencji dla strony ponoszącej ryzyko;
- **monitorowanie i przegląd** — monitorowanie i dokonywanie przeglądu wcześniej zidentyfikowanych i nowych czynników ryzyka w miarę realizacji projektu PPP oraz zmian jego warunków (w tym analiza, alokacja, minimalizowanie i monitorowanie nowych czynników ryzyka) przez cały okres obowiązywania umowy PPP.

Mówiąc najogólniej, czynniki ryzyka związane z projektami PPP można podzielić na handlowe oraz prawno-polityczne: ➤(5)

- *Ryzyko handlowe* można podzielić na ryzyko związane z popytem i ryzyko związane z podażą. Ryzyko związane z podażą dotyczy głównie zdolności spółki PPP do realizacji powierzonych jej zadań, przy czym w tej kategorii można jeszcze wyróżnić ryzyko związane z budową oraz ryzyko związane z eksploatacją od strony podaży (budowa i eksploatacja to dwie fazy realizacji projektu). Jednym z elementów ryzyka związanego z budową i ryzyka związanego z eksploatacją od strony podaży jest ryzyko dotyczące rynków finansowych, wynikające na przykład ze zmian kosztów kapitału, wahań kursów walut bądź z inflacji. Z kolei ryzyko związane z popytem dotyczy niedostatecznego natężenia ruchu lub niezgodności struktury ruchu z pierwotnymi założeniami.
- *Ryzyko prawno-polityczne* dotyczy między innymi ram prawnych, rozstrzygania sporów, ram ustawowych, polityki władz, opodatkowania oraz groźby wywłaszczenia bądź nacjonalizacji.

Sektor prywatny jest lepiej przygotowany do podjęcia ryzyka handlowego, natomiast sektor publiczny — ryzyka prawno-politycznego.

Jeśli przewidziano zastosowanie gwarancji rządowych, to przed ich udzieleniem publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą oszacować wpływ alokacji ryzyka na koszty gwarancji, a także przyszłe konsekwencje takiej alokacji z punktu widzenia finansów publicznych. ➤(6)

Wiarygodność finansowa

Projekt PPP można uznać za „wiarygodny finansowo” (inaczej akceptowalny przez banki), jeśli kredytodawcy są gotowi do jego sfinansowania (zazwyczaj na zasadach finansowania projektu). ➤(7)

Większość wsparcia finansowego ze strony osób trzecich na rzecz projektów PPP ma formę długoterminowego finansowania wierzycielskiego. Zazwyczaj wynosi ono od 70 do nawet 90 procent łącznej wymaganej sumy finansowania (na przykład w przypadku partnerstw publiczno-prywatnych korzystających z modelu inicjatyw finansowania prywatnego), w zależności od postrzeganego ryzyka związanego z projektem. Finansowanie wierzycielskie jest tańszym źródłem finansowania niż udział kapitałowy, ponieważ wiąże się ze stosunkowo mniejszym ryzykiem. W przypadku kredytów przeznaczonych na realizację projektów PPP (zwanymi zazwyczaj „finansowaniem projektu” lub „finansowaniem z ograniczonym regresem”) głównym źródłem zabezpieczeń są przepływy środków pieniężnych związane z projektem (podstawowe informacje na temat finansowania projektów w odniesieniu do projektów PPP związanych z siecią TEN-T znajdują się w [załączniku](#)).

Publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą starannie oszacować ryzyko finansowe. W przypadku projektów PPP w dziedzinie transportu ryzyko to jest zwykle związane z niektórymi lub wszystkimi wymienionymi poniżej czynnikami. Są to: ➤(8)

- kierowanie się zbyt optymistycznymi założeniami co do przychodów oraz parametrami popytu uzyskanymi na podstawie niewłaściwie dobranych założeń;
- nieuwzględnienie w studium wykonalności projektu potrzeb związanych z finansowaniem, co prowadzi do wzrostu zadłużenia;
- finansowanie długofalowych projektów PPP poprzez zadłużenie krótkoterminowe oraz przyjmowanie nieuzasadnionego niekiedy założenia, że zadłużenie takie można przedłużać na kolejne okresy na tych samych, a nawet korzystniejszych warunkach refinansowania;
- korzystanie z instrumentów dłużnych o zmiennym oprocentowaniu, co stwarza dodatkowe ryzyko związane ze zmianą stóp procentowych;
- niedostateczne uwzględnienie przez władze kwestii alokacji ryzyka oraz bagatelizowanie czynników zachęcających do renegocjowania warunków strategicznych;
- nieprzewidziane korzyści z tytułu refinansowania dla operatora prywatnego, w których władze mogą nie partycypować, jeśli nie zostało to wyraźnie przewidziane w umowie (patrz [ramka 6](#), *Podział zysków z tytułu refinansowania*).

Analiza opłacalności

Projekt publiczno-prywatny jest *opłacalny*, jeśli przynosi społeczeństwu dodatni zysk netto większy niż zysk, który zostałby osiągnięty przy zastosowaniu innej formy przeprowadzenia zamówień (określany w porównaniu z sytuacją, w której nie zostałby zrealizowany żaden projekt).

Dobłą praktyką jest przeprowadzenie analizy opłacalności (mającej w zasadzie charakter analizy kosztów i korzyści) w fazie wstępnych przygotowań do projektu związanego z siecią TEN-T — bez względu na to, czy projekt ten ma być realizowany w sposób tradycyjny czy na zasadach PPP.

W niektórych krajach — na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie istnieją rozbudowane programy PPP — projekt PPP jest uznawany za opłacalny, jeśli kosztuje mniej niż najlepszy realistyczny projekt realizowany przez *sektor publiczny* (często jest to projekt hipotetyczny), którego rezultatem byłyby takie same (lub bardzo zbliżone) usługi. >(9) Alternatywa bazująca na sektorze publicznym jest często zwana *wzorcem porównawczym z sektora publicznego* (ang. *public sector comparator* — PSC).

Opracowanie wzorca PSC wchodzi w zakres analizy opłacalności inwestycji w projekt PPP i jest obowiązkowe w przypadku wielu programów PPP na całym świecie. Aby dokonać szczegółowego porównania ilościowego projektu PPP ze wzorcem PSC, doradcy muszą wprowadzić różnego rodzaju korekty kosztów (wynikające na przykład z różnic między systemami podatkowymi).

Na ogół przyjmuje się, że wariant PPP będzie bardziej efektywny z punktu widzenia kosztów inwestycji, eksploatacji i utrzymania niż wzorzec PSC. W związku z tym kluczową kwestią przy ocenie opłacalności jest to, czy większa efektywność projektu publiczno-prywatnego jest w stanie przeważać nad innymi czynnikami, które mogą sprawić, że wariant PPP okaże się bardziej kosztowny. Do czynników tych należą przede wszystkim *koszty transakcji i nadzoru nad umową* (tj. dodatkowe koszty przetargów, wykonawstwa i monitorowania w kontekście projektu PPP) oraz *koszty finansowania* (potencjalne koszty dodatkowe wynikające z pozyskania środków z sektora prywatnego, zwłaszcza w formie zaangażowania kapitałowego). >(10),(11),(12)

Doświadczenie wskazuje, że aby zwiększyć prawdopodobieństwo uzyskania opłacalności projektu PPP, należy spełnić wszystkie poniższe warunki lub większość z nich. >(2)

- Musi istnieć szeroko zakrojony program inwestycyjny, który wymaga skutecznego zarządzania czynnikami ryzyka związanymi z budową i realizacją (może to być pojedynczy duży projekt lub szereg powtarzalnych mniejszych projektów).
- Podmioty z sektora prywatnego muszą dysponować wiedzą specjalistyczną, która umożliwi im opracowanie i realizację opłacalnego projektu.
- Podmioty z sektora publicznego muszą być w stanie zdefiniować swoje potrzeby w zakresie usług jako rezultaty projektu, które można będzie następnie zapisać w umowie PPP. Pozwala to zapewnić w dłuższym okresie sprawne świadczenie usług związanych z infrastrukturą transportową i egzekwowanie odpowiedzialności w tym zakresie.
- Musi istnieć możliwość jednoznacznego wskazania i wprowadzenia w życie alokacji ryzyka między podmioty z sektora publicznego i sektora prywatnego.

- Musi istnieć możliwość oszacowania kosztów długofalowych w całym okresie eksploatacji środków trwałych związanych z infrastrukturą transportową oraz świadczenia usług.
- Korzyści wynikające z projektu muszą być wystarczająco duże, aby można było uniknąć powstawania nieproporcjonalnie wysokich kosztów zamówień.
- Aspekty techniczne projektu muszą być stosunkowo stabilne i nie mogą ulegać doraźnym, nagłym zmianom.

W związku z powyższym faza identyfikacji projektu pozwala ocenić na wczesnym etapie, jaka struktura płatności będzie możliwa do uzyskania, ile (i kiedy) będą w stanie zapłacić władze lub użytkownicy, w jaki sposób wpłynie to na zakres i strukturę projektu oraz poziom usług, a także jakie ryzyko związane z projektem będą gotowe wziąć na siebie podmioty z sektora prywatnego. Powyższa analiza powinna ułatwić sektorowi publicznemu wskazanie wszelkich długoterminowych zobowiązań fiskalnych (jawnych i ukrytych), jakie mogą wynikać z realizacji projektu PPP związanego z siecią TEN-T, jak również zarządzanie takimi zobowiązaniami.

Traktowanie PPP przez Eurostat z punktu widzenia długu i deficytu

W trudnym dla finansów publicznych okresie sposób traktowania PPP z punktu widzenia długu publicznego i deficytu budżetowego może mieć kluczowe znaczenie dla publicznej jednostki zamawiającej i państwa. Ze względu na kryteria konwergencji gospodarczej określone w *Pakcie stabilności i wzrostu*⁷ oraz obowiązkowe wymogi *Procedury nadmiernego deficytu* rządy państw UE obawiają się, że nie będą mogły realizować korzystnych ekonomicznie przedsięwzięć PPP właśnie z powodu sposobu, w jaki są one traktowane w kategoriach „długu i deficytu”.

Eurostat wymaga, aby traktowanie projektów z punktu widzenia długu i deficytu było zgodne z wymogami Europejskiego Systemu Rachunków (ESA95), działającego zgodnie z rozporządzeniem Rady. >(13)

Eurostat wydał kilka interpretacji standardu ESA95, w tym dokument zatytułowany *Manual on Government Deficit and Debt* („MGDD”). >(14)

Zgodnie ze standardem ESA95 przy wykazywaniu wyników uzyskiwanych przez PPP krajowe urzędy statystyczne muszą kierować się bilansem ryzyka i korzyści dotyczących danego porozumienia publiczno-prywatnego. Bilans ten ocenia się poprzez analizę alokacji dwóch kluczowych kategorii ryzyka, tj. ryzyka związanego z budową oraz ryzyka rynkowego (dotyczącego dostępności i popytu) między władze a sektor prywatny (spółkę publiczno-prywatną).

⁷ Deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% produktu krajowego brutto, a dług publiczny nie może przekraczać 60% PKB. Patrz http://europa.eu/scadplus/glossary/convergence_criteria_en.htm.

- **Ryzyko związane z budową** obejmuje zdarzenia odnoszące się do budowy i ukończenia realizacji środków trwałych będących przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce dotyczy to takich zdarzeń, jak nieterminowa realizacja, niezgodność z określonymi normami, powstanie znacznych kosztów dodatkowych, niedociągnięcia techniczne oraz negatywne skutki zewnętrzne (w tym zagrożenia dla środowiska) pociągające za sobą konieczność wypłaty odszkodowań osobom trzecim.
- **Ryzyko związane z dostępnością** dotyczy sytuacji, w których (w fazie funkcjonowania PPP) niska wydajność wynikająca ze stanu środków trwałych powoduje częściową lub całkowitą niedostępność usług lub w których usługi te nie spełniają norm jakościowych określonych w umowie PPP.
- **Ryzyko związane z popytem** dotyczy zmienności popytu (tj. jego wzrostów lub spadków względem poziomu założonego przy podpisywaniu umowy PPP), co nie zależy od jakości działania spółki PPP. Zmiana popytu może wynikać z cyklu gospodarczego, nowych tendencji na rynku, zmian upodobań docelowych odbiorców czy wycofywania określonych technologii. Jest to element typowego „ryzyka ekonomicznego” ponoszonego przez prywatne przedsiębiorstwa w warunkach gospodarki rynkowej (patrz [ramka 3](#), *Alokacja ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu*).

W tabeli 2 przedstawiono różne warianty alokacji ryzyka pomiędzy władze i sektor prywatny (spółkę PPP), które powodują zaliczenie lub niezaliczenie wyników PPP do bilansu państwa.

Tabela 2. Traktowanie PPP z punktu widzenia rachunkowości zgodnie ze standardem ESA95

TYP RYZYKA	STRONA PONOSZĄCA RYZYKO							
	Sektor publiczny				Sektor prywatny			
Ryzyko związane z budową								
Ryzyko związane z popytem	Sektor publiczny		Sektor prywatny		Sektor publiczny		Sektor prywatny	
Ryzyko związane z dostępnością	Pub.	Pryw.	Pub.	Pryw.	Pub.	Pryw.	Pub.	Pryw.
W bilansie państwa?	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE

Wnioski z tabeli 2 są następujące:

- Jeśli ryzyko związane z budową ponoszą władze, wyniki uzyskiwane przez PPP są zawsze uwzględniane w bilansie państwa — niezależnie od alokacji ryzyka związanego z popytem i związanego z dostępnością.
- Jeśli ryzyko związane z budową ponosi partner z sektora prywatnego, wyniki uzyskiwane przez PPP nie są uwzględniane w bilansie państwa, o ile władze nie ponoszą ryzyka związanego z popytem oraz ryzyka związanego z dostępnością.

W związku z powyższym publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą mieć świadomość, że alokacja ryzyka uzgodniona w umowie PPP może mieć bezpośredni wpływ na sposób traktowania porozumienia publiczno-prywatnego z punktu widzenia długu publicznego i deficytu budżetowego.

Oprócz najważniejszych czynników ryzyka wymienionych w tabeli 2 *Eurostat* bierze również pod uwagę inne formy zaangażowania władz w porozumienia PPP. Jeśli wpływają one na alokację ryzyka, mogą także wpływać na sposób traktowania partnerstw publiczno-prywatnych z punktu widzenia długu i deficytu. Może tu chodzić o finansowanie ze strony władz, gwarancje rządowe oraz klauzule dotyczące rozwiązania umowy, które przewidują wypłatę odszkodowań finansowych przez organy administracji publicznej. Wpływ takiego zaangażowania finansowego władz na sposób traktowania partnerstw publiczno-prywatnych zależy od wnikliwej interpretacji kilku czynników, takich jak przeniesienie ryzyka i korzyści oraz stopień, w jakim władze kontrolują środki trwałe będące przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego. ➤(15)

W razie wątpliwości dotyczących właściwego traktowania porozumienia PPP z punktu widzenia statystyki urząd statystyczny państwa członkowskiego może poprosić *Eurostat* o udzielenie porady dotyczącej wcześniejszego (*ex post*) lub przyszłego (*ex ante*) projektu PPP. Porady *ex ante* są udzielane zgodnie z określoną procedurą administracyjną. ➤(16)

Materiały informacyjne

<1> *Attracting Investors to African Public-Private Partnerships, A Project Preparation Guide*

Bank Światowy/ICA/PPIAF (2009), ISBN 978-0-8213-7730-7

→ Znakomity przewodnik dla PPP opracowany przez Partnerships UK na zlecenie Banku Światowego. W rozdziale 4 omówiono zasady wyboru projektu oraz określania jego zakresu i wymagań.

<2> *An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)*

Rząd Hongkongu, wydanie drugie (marzec 2008 r.)

→ W rozdziale 1 (str. 5–17) wyjaśniono, jakie okoliczności najbardziej sprzyjają realizacji porozumienia PPP, a w załączniku D przedstawiono w zarysie sposób konstruowania wzorca PSC.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

<3> François Bergère i in., *Le Guide Opérationnel des PPP*

Le Moniteur, wydanie trzecie (2010), ISBN 978-2-281-12718-8

→ Załącznik 5 (str. 239–249 i 399) zawiera szczegółowy opis analizy i alokacji ryzyka w umowie PPP (identyfikacja ryzyka, wyliczanie ryzyka i określanie prawdopodobieństwa jego wystąpienia — głównie przy użyciu symulacji Monte Carlo — oraz alokacja ryzyka). Na str. 261–264 opisano sposób traktowania PPP z punktu widzenia rachunkowości i statystyki we Francji oraz kryteria *Eurostat*.

<4> *Partnership Victoria Guidance Material: Risk Allocation Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W części I (str. 1–38) omówiono zasady alokacji ryzyka.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

<5> *Public-Private Partnerships – In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*

OECD (2008), ISBN 978-92-64-04279-7

→ Rozdział 3 zawiera omówienie możliwości sfinansowania projektu, alokacji ryzyka i opłacalności PPP, natomiast w rozdziale 4 przedstawiono sposób traktowania PPP z punktu widzenia budżetu i rachunkowości sektora publicznego.

*<6> Timothy Irwin, *Government Guarantees Allocating and Valuing Risks in privately Financed Infrastructure Projects*

Bank Światowy, Waszyngton, ISBN-10: 0-8213-6859-1 (wersja elektroniczna)

→ Obszerne omówienie zastosowania gwarancji państwowych oraz alokacji kluczowych czynników ryzyka związanych z projektami w dziedzinie infrastruktury publicznej realizowanymi przy wzkorzzstaniu prywatnych środków finansowych.

http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/Government_Guarantees.pdf

<7> Graham Vinter, *Project Finance: A Legal Guide*

Sweet and Maxwell Ltd., wydanie trzecie (2006), ISBN 0421-909501

→ W rozdziale 6 omówiono wymagania, które należy spełnić, aby kredytodawcy uznali projekt za „wiarygodny finansowo”.

<8> A. Estache, E. Juan i L. Trujillo, *Public-Private Partnerships in Transport*

Policy Research Working Paper 4436, Bank Światowy, Waszyngton (2007).

→ W publikacji omówiono doświadczenia dotyczące PPP w dziedzinie transportu, a także poświęcono sporo uwagi możliwości wystąpienia czynników ryzyka o charakterze finansowym i niefinansowym.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1072402

⟨9⟩ *Value for Money Assessment Guidance*

Ministerstwo Finansów Wielkiej Brytanii (listopad 2006 r.)

→ W dokumencie opisano aktualnie stosowaną w Wielkiej Brytanii metodę oceny opłacalności projektów realizowanych w ramach inicjatyw finansowania prywatnego.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf

*⟨10⟩ *Public Sector Comparator: Technical Note*

Departament Skarbu i Finansów stanu Victoria, Australia (Partnerships Victoria, czerwiec 2001 r.)

→ Dokument zawiera szczegółowe instrukcje dotyczące przygotowywania analiz z wykorzystaniem wzorca PSC. Patrz także dokument *Supplementary Technical Note* z lipca 2003 r.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/E4C501A76F826D77CA2570C0001B45EA?OpenDocument>

⟨11⟩ *Frequently Asked Questions and Common Problems in Public Sector Comparator (PSC) Development*

Departament Skarbu i Finansów stanu Victoria, Australia (Partnerships Victoria, luty 2009 r.)

→ Ten 6-stronicowy dokument zawiera przydatne informacje, a w szczególności jednostronicową listę typowych problemów. Niektóre części dotyczą konkretnych problemów występujących w stanie Victoria, ale większość materiałów może być stosowana w szerszym zakresie.

[http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/A6PSC-FAQs/\\$File/A6%20PSC%20-%20FAQs.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/A6PSC-FAQs/$File/A6%20PSC%20-%20FAQs.pdf)

⟨12⟩ *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (marzec 2003 r.)

→ W części 3 (strony 50–59) scharakteryzowano konsekwencje ekonomiczne i finansowe czynników ryzyka związanych z PPP oraz omówiono analizę opłacalności projektów PPP.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

⟨13⟩ *The European system of national and regional accounts in the Community*

Rozporządzenie Rady (EC) nr 2223/96, 25 czerwca 1996 r.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:HTML>

Standard ESA95 jest dostępny w serwisie Eurostat pod adresem:

<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/esa95-new.htm>

⟨14⟩ *ESA95 manual on government deficit and debt*

Wspólnoty Europejskie (wydanie z 2002 r.)

→ Część IV („Leases, licenses and concessions”) dotyczy traktowania długoterminowych umów pomiędzy jednostkami administracji publicznej a partnerami pozarządowymi (PPP).

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/EN/KS-42-02-585-EN.PDF

⟨15⟩ *Accounting and Statistical Treatment of Public-Private: Partnerships*

Purposes, Methodology, and Recent Trends

European PPP Expertise Centre (2010)

→ Dokument zawiera szczegółowy przegląd wszystkich aspektów traktowania PPP z punktu widzenia statystyki i rachunkowości oraz związanych z tym kompromisów. Omówiono między innymi zasady Eurostat oraz kwestie związane z rachunkowością w państwach członkowskich UE.

<http://www.eib.org/epec/infocentre/index.htm>

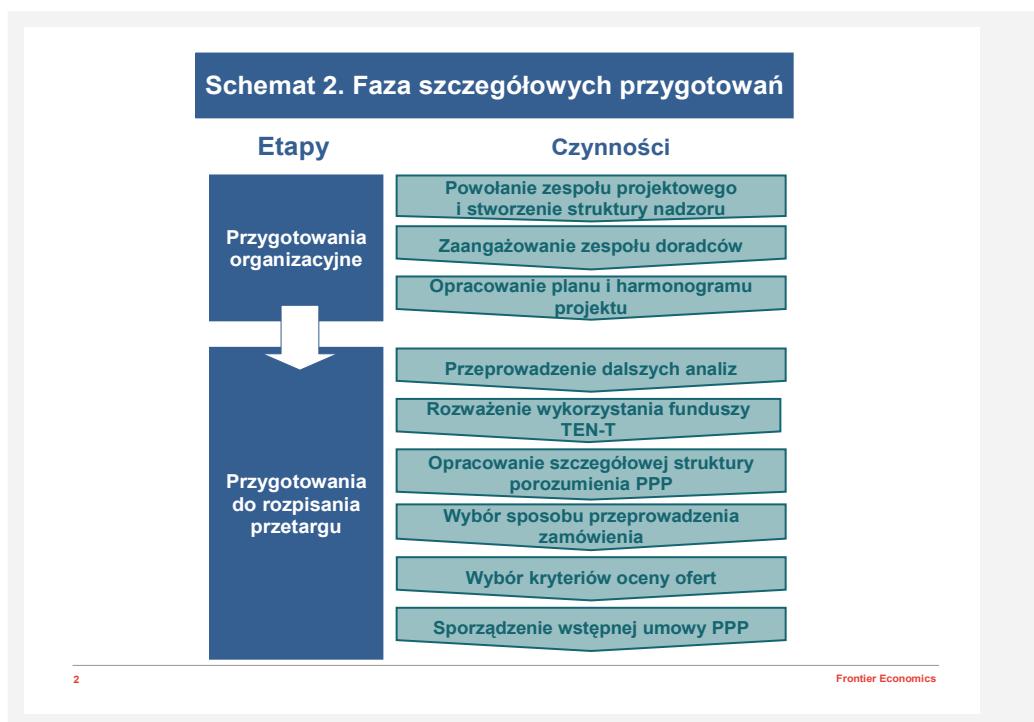
⟨16⟩ *Eurostat*

→ Szczegółowe procedury administracyjne dotyczące udzielania porad *ex ante* w zakresie traktowania PPP.

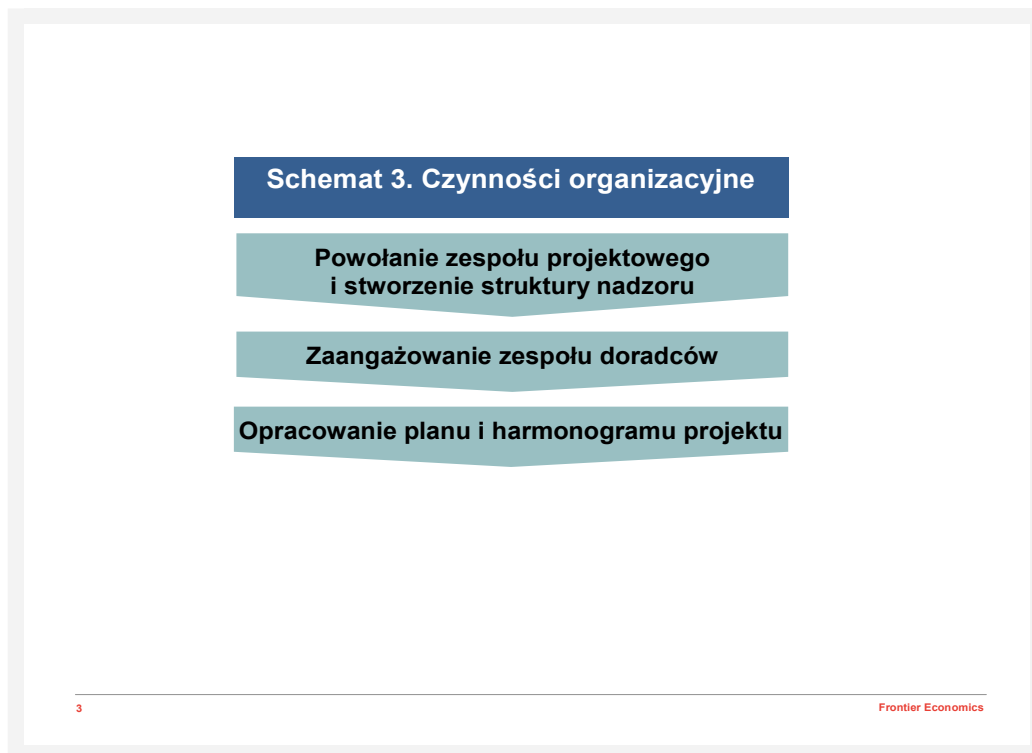
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_0/TAB_MET/EUROSTAT%20EX-ANTE%20ADVISE%2019%20JULY%202006%20-%20FINAL%20\(2\)_1.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_0/TAB_MET/EUROSTAT%20EX-ANTE%20ADVISE%2019%20JULY%202006%20-%20FINAL%20(2)_1.PDF)

3 Szczegółowe przygotowania

Przed rozpoczęciem fazy formalnego zamówienia konieczne jest wykonanie prac przygotowawczych na dwóch poziomach: (i) zakończenie przygotowań organizacyjnych oraz (ii) sfinalizowanie wszystkich przygotowań do rozpisania przetargu. Schemat 2 przedstawia podsumowanie powyższych etapów i ich najważniejszych czynności składowych, które opisano szczegółowo w niniejszym rozdziale.



3.1 Przygotowania organizacyjne



Kolejna faza cyklu realizacji projektu PPP — faza zamówienia — rozpoczyna się po zatwierdzeniu projektu przez właściwą instytucję publiczną na podstawie szczegółowego raportu dotyczącego wykonalności lub analizy opłacalności inwestycji. Zatwierdzenie pozwala na dalszą pracę nad projektem w modelu PPP. Najważniejsze kwestie, które należy uwzględnić przy opracowywaniu analizy opłacalności inwestycji, opisano w [rozdziale 2](#).

Zatwierdzenie najważniejszych elementów projektu jest istotnym warunkiem rozpoczęcia fazy zamówienia, ponieważ wykonywane w tej fazie szczegółowe przygotowania do realizacji projektu są bardzo pracochłonne.

Proces realizowany przed nawiązaniem kontaktu z potencjalnymi oferentami dzieli się na dwa etapy: przygotowania organizacyjne ([etap 3.1](#)) oraz szczegółowe przygotowania do rozpisania przetargu ([etap 3.2](#)). Etap 3.1 ma dwa cele:

- powołanie „zespołu zarządzającego projektem”, w którego skład wchodzi także zewnętrzni doradcy, oraz dokonanie podziału obowiązków;
- zaplanowanie zadań do wykonania w fazie szczegółowych przygotowań i w fazie zamówienia.

3.1.1 Powołanie zespołu projektowego i stworzenie struktury nadzoru

Z uwagi na złożoność i skalę większości projektów PPP zazwyczaj uzasadnione jest przyjęcie zespołowego modelu zarządzania. Takie rozwiązanie pozwala na skuteczne wykorzystanie wszystkich niezbędnych kwalifikacji.

Powszechnie stosowaną metodą wdrażania skutecznego mechanizmu nadzoru nad opracowaniem projektu PPP jest stworzenie systemu rad lub komisji. Można rozważyć różne warianty, ale zwykle system taki obejmuje:

➤(1)

- radę projektu (*komitet sterujący*) złożoną z najważniejszych interesariuszy z sektora publicznego, na której czele stoi wysoki rangą urzędnik reprezentujący instytucję publiczną odpowiedzialną za realizację projektu;
- *zespół zarządzający projektem* (obejmujący także doradców ds. zarządzania), który odpowiada za zarządzanie projektem PPP i podlega komitetowi sterującemu (szczególnie istotne jest stanowisko *dyrektora projektu*, który w trakcie pracochłonnej fazy zamówienia wykonuje swoje obowiązki w pełnym wymiarze — osoba ta powinna znać specyfikę prywatnej działalności gospodarczej oraz funkcjonowania administracji publicznej).

Materiały informacyjne

(1) *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W rozdziale 8 przedstawiono standardową strukturę zespołu zarządzającego PPP. Omówiono między innymi zadania komitetu sterującego, dyrektora projektu i zespołu projektowego.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

3.1.2 Zaangażowanie zespołu doradców

Trudno przecenić znaczenie współpracy z silnym zespołem profesjonalnych doradców, dlatego już na wczesnym etapie realizacji projektu należy uwzględnić w budżecie wystarczające środki, które pozwolą na zaangażowanie odpowiednich specjalistów ds. PPP. Podczas realizacji kolejnych faz procesu przygotowania projektu PPP zespół zarządzający będzie korzystał z usług wielu doradców — pomoc konsultantów była już najprawdopodobniej niezbędna przy sporządzaniu różnego typu raportów dotyczących wykonalności przedsięwzięcia, chociaż na tym etapie mogli oni być zatrudniani oddzielnie, w sposób bardziej doraźny. Po rozpoczęciu fazy zamówienia konieczne jest jednak opracowanie kompleksowego planu korzystania z usług doradców.

- W fazie zamówienia podstawowy zespół doradców składa się zwykle z doradców finansowych, technicznych i prawnych (przy czym w każdej z tych kategorii występuje po kilka osób). Ponadto konieczne jest zatrudnienie innych konsultantów do określenia konkretnych parametrów wejściowych, takich jak skutki ekologiczne i społeczne projektu, ryzyko prawne czy kwestie ubezpieczenia. Dokładny charakter szerokiego zespołu doradców zależy od specyfiki projektu oraz dostępności pracowników wewnętrznych (patrz [ramka 1](#), *Doradcy ds. PPP w fazie zamówienia*).
- Instytucja publiczna mająca duże doświadczenie w przeprowadzaniu zamówień w modelu PPP może zatrudniać doradców w ramach oddzielnych pełnomocnictw, nie zaś w ramach konsorcjum — w takiej sytuacji całym procesem zarządza dyrektor projektu (którym zazwyczaj jest przedstawiciel sektora publicznego). Często jednak najlepszym rozwiązaniem jest zaangażowanie w ramach jednej umowy całego konsorcjum konsultantów, którym kieruje jeden z nich (nierzadko doradca finansowy). ><1>, <2>
- Nawet w przypadku zaangażowania pojedynczego konsorcjum konsultantów dyrektor projektu powinien mieć możliwość omawiania konkretnych problemów z każdym doradcą z osobna, ponieważ pozwala to ujawnić wszelkie różnice zdań w trudnych sprawach oraz wskazać rozwiązania. ><3>, <4>

Instytucje publiczne powinny zwracać szczególną uwagę na czynniki motywacyjne wynikające z różnych form zatrudniania i wynagradzania doradców. Na przykład jeśli konsultanci zaangażowani do przeprowadzenia studium wykonalności będą przekonani, że pozostaną w zespole także na czas transakcji, mogą nie być skłonni do ujawnienia poważnych problemów związanych z projektem z obawy przed wstrzymaniem dalszych prac. Z kolei jeśli doradcy ds. transakcji otrzymają pełną premię za pomyślną realizację zlecenia już w momencie podpisania umowy PPP, mogą pokusić się o przedstawienie projektu, który nie będzie jeszcze wiarygodny finansowo — w takim przypadku finalizacja uzgodnień finansowych może potrwać wiele miesięcy (a nawet lat). W związku z powyższym dobrym rozwiązaniem może być zatrudnienie przez instytucję publiczną na samym początku procesu pierwszego konsultanta wyższego szczebla — osoby, która pomoże

zaplanować wszelką pomoc techniczną niezbędną w trakcie omawianego procesu, określić specyfikację istotnych warunków zamówienia itd.

Materiały informacyjne

{1} *Toolkit on Hiring and Managing Advisers for Private Participation in Infrastructure

PPIAF/Bank Światowy (2001)

→ Obszerny dokument zawierający zalecenia dotyczące wszystkich aspektów angażowania doradców ds. projektów PPP i zarządzania ich pracą. Na stronach 51–53 omówiono zasadność zatrudniania głównego doradcy.

<http://rru.worldbank.org/Toolkits/HiringManagingAdvisors/>

{2} François Bergère i in., *Le Guide Opérationnel des PPP*

Le Moniteur, wydanie trzecie (2010), ISBN 978-2-281-12718-8

→ Na stronach 78–86 wyjaśniono pokrótce, jak i dlaczego instytucja publiczna powinna korzystać z pomocy zewnętrznych doradców w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia.

{3} *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF, moduł 5 (wersja z marca 2009 r.)

→ W dokumencie przedstawiono najważniejsze informacje na temat korzystania z usług doradców, w tym typowe koszty oraz wymagane kwalifikacje.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

{4} *How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects

Technical Note No. 3, zespół zadaniowy Ministerstwa Skarbu Wielkiej Brytanii (brak daty)

→ Przydatny przewodnik dotyczący angażowania doradców ds. prawnych, technicznych i finansowych oraz zarządzania projektem, zawierający również opis procesu powoływania doradców oraz listy kontrolne i formularze.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/PPP_TTF_Technote3.pdf

3.1.3 Opracowanie planu i harmonogramu przygotowania projektu i przeprowadzenia zamówienia

Pierwszym kluczowym zadaniem dla zespołu lub zespołów zarządzających projektem (i prawdopodobnie pierwszym zadaniem dla doradców) jest opracowanie szczegółowego planu projektu, w tym harmonogramu przygotowania projektu i przeprowadzenia zamówienia. W planie należy uwzględnić wszystkie najważniejsze czynności objęte tym procesem, w tym:

➤(1)

- opracowanie dokumentów;
- przeprowadzenie konsultacji z interesariuszami;
- przeprowadzenie przetargu i utrzymywanie kontaktów z sektorem prywatnym;
- zatwierdzenie projektu przez organy administracji publicznej.

Przygotowanie projektu PPP jest złożonym przedsięwzięciem, w ramach którego równolegle prowadzone są różne działania wpływające na realizację ścieżek krytycznych. W związku z tym ważne jest, aby działania znajdujące się na ścieżkach krytycznych rozpoczynały się w zaplanowanych terminach i były ściśle monitorowane, tak aby ich wykonanie przebiegało zgodnie z planem bez powodowania opóźnień w realizacji innych działań. Dobrym rozwiązaniem jest skorzystanie z oprogramowania do planowania projektów i utworzenie harmonogramu w formie wykresu Gantta, który można następnie bez trudu aktualizować (dyrektor projektu powinien zlecić tę czynność zespołowi zarządzającemu projektem).

Materiały informacyjne

(1) *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Rząd Australii — Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ Dokument zawiera krótki rozdział poświęcony opracowywaniu planu i harmonogramu projektu (str. 6–7).

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

LISTA KONTROLNA: Przygotowania organizacyjne

Przed przejściem do następnego etapu zespół zarządzający projektem (działający w ramach publicznej jednostki zamawiającej i zaangażowanej przez nią grupy doradców) musi uzyskać odpowiedź na szereg pytań dotyczących spraw organizacyjnych, na przykład:

- Czy uzyskano wszelkie wymagane zezwolenia związane z projektem?
- Czy powołano wiarygodny i wyposażony w należyte środki zespół, który będzie zarządzał przygotowaniem projektu i przeprowadzeniem zamówienia?
- Czy ustanowiono struktury i procesy nadzoru nad projektem, które zapewnią sprawne podejmowanie decyzji?
- Czy powołano wiarygodnych i doświadczonych doradców?
- Czy wskazano wszystkich istotnych interesariuszy oraz skonsultowano się z nimi w celu potwierdzenia ich zaangażowania w projekt?
- Czy stworzono realistyczny harmonogram fazy przeprowadzenia zamówienia?
- Czy poświęcono należytą uwagę skutkom określonych problemów, takich jak konieczność koordynowania procesów zatwierdzania w przypadku projektu podlegającego kompetencjom różnych organów?

Ramka 1. Doradcy ds. PPP w fazie zamówienia

Doradcy uczestniczą zwykle we wszystkich etapach cyklu życia projektu PPP, tj. w początkowym studium wykonalności, przygotowaniu projektu, przeprowadzeniu zamówienia oraz realizacji projektu. Poniżej znajduje się lista przykładowych form pomocy w sprawach prawnych, finansowych, technicznych i środowiskowych, udzielanej standardowo przez doradców ds. PPP, zwłaszcza w fazie zamówienia (lista nie jest wyczerpująca). ><1>

Doradca prawny

- Doradza przedstawicielom sektora publicznego w sprawie pełnomocnictw (kompetencji) niezbędnych do przystąpienia do realizacji projektu.
- Pomaga w ocenie wykonalności projektu od strony prawnej (np. w zakresie problemów związanych z obowiązywaniem różnych systemów prawa).
- Doradza przy wyborze odpowiedniej formy przeprowadzenia zamówienia.
- Doradza w sprawie wstępnego ogłoszenia o zamówieniu lub sporządza takie ogłoszenie.
- Doradza w sprawie dokumentacji związanej z zamówieniem (tj. kwestionariuszy do wstępnej kwalifikacji, zaproszenia do przetargu, kryteriów oceny itd.) lub sporządza taką dokumentację.
- Udziela pomocy w zakresie oceny kompetencji i wykonalności projektu od strony prawnej.
- Opracowuje umowy i dokumenty przetargowe związane z projektem.
- Dbą o zgodność składanych ofert z wymaganiami prawnymi i umownymi.
- Ocenia wszystkie procesy oraz rozwiązania prawne i umowne w całej fazie zamówienia (w tym na etapie negocjowania umowy), a także doradza w tym zakresie.
- Udziela pomocy przy wyjaśnianiu i dopracowywaniu aspektów prawnych.

Doradca techniczny

- Sporządza wymagania i specyfikacje dotyczące rezultatów projektu PPP.
- Opracowuje mechanizmy płatności uwzględnione w umowie PPP (w porozumieniu z doradcami finansowymi).
- Ocenia wszelkie rozwiązania techniczne w fazie zamówienia i udziela porad w tym zakresie.
- Przeprowadza analizę techniczną rozwiązań proponowanych przez oferentów.
- Wykonuje wszelkie prace związane z oceną warunków w miejscu realizacji projektu, planowaniem i projektowaniem.

Doradca finansowy

- Pomaga w opracowaniu wszelkich aspektów finansowych projektu.
- Doradza w sprawie możliwości skorzystania z określonych źródeł finansowania oraz sposobów ich optymalizacji w ramach struktury finansowania.
- Dbą o zgodność wszelkich aspektów finansowych rozwiązań proponowanych przez oferentów z wymaganiami dotyczącymi składania oferty finansowej.
- Optymalizuje i wnikliwie analizuje modele finansowe proponowane przez oferentów.
- Ocenia oferty finansowe w całej fazie zamówienia i doradza w tym zakresie.
- Przeprowadza wnikliwą analizę finansową składanych ofert.

Doradca ds. ochrony środowiska

- Bada potencjalny wpływ projektu na środowisko naturalne.
- Pomaga w przeprowadzaniu wnikliwej analizy środowiskowej, w tym wymaganych zezwoleń i zaświadczeń.
- Wskazuje potencjalne czynniki ryzyka o charakterze ekologicznym i bada, w jaki sposób są one uwzględniane w składanych ofertach.
- Rozważa możliwości minimalizowania powyższych czynników ryzyka oraz ich wpływu na zakres i strukturę projektu.

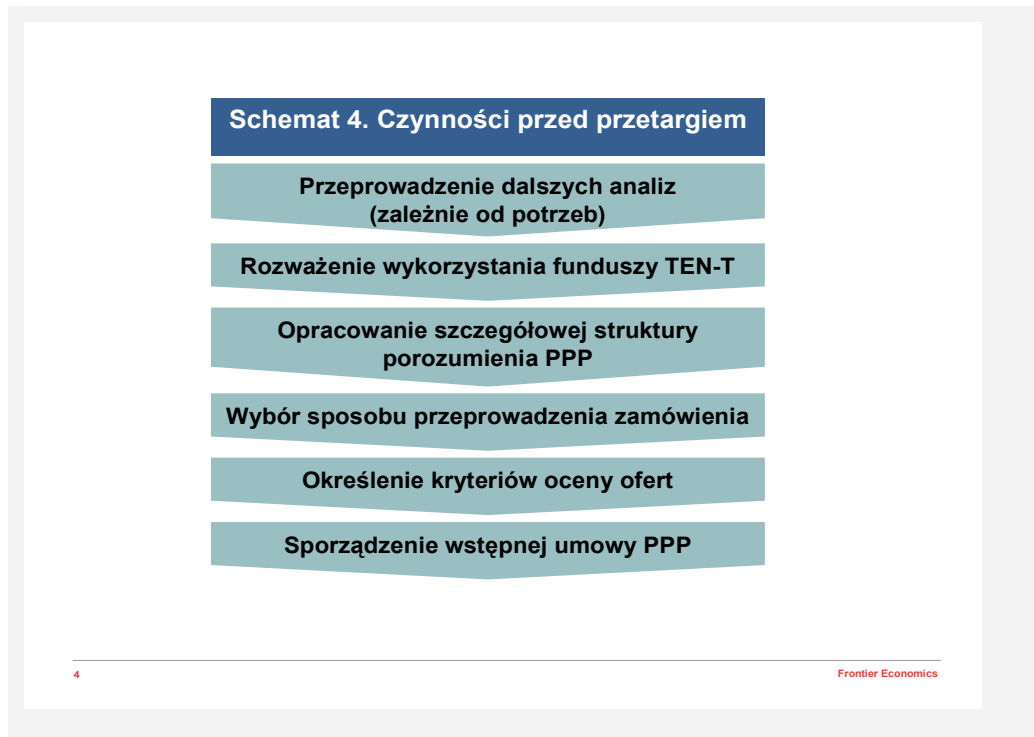
Materiały informacyjne

(1) Attracting Investors to African Public-Private Partnerships, A Project Preparation Guide

Bank Światowy/ICA/PPIAF (2009), ISBN 978-0-8213-7730-7

→ Znakomity przewodnik dla PPP opracowany przez Partnerships UK na zlecenie Banku Światowego. W rozdziale 6 omówiono rolę i zakres działania doradców ds. PPP. Choć zawiera przykłady dotyczące projektów PPP realizowanych w Afryce, większość materiału ma charakter ogólny i może znaleźć zastosowanie na całym świecie.

3.2 Przygotowania do rozpisania przetargu



Etap 3.2 ma dwa główne cele:

- dalsze rozwijanie — w sposób postępujący i iteracyjny — wszystkich aspektów struktury PPP (w tym obowiązków, alokacji ryzyka, mechanizmu płatności itd.) w celu sporządzenia pełnej wstępnej umowy PPP;
- wybór sposobu przeprowadzenia przetargu, określenie kryteriów oceny ofert oraz sporządzenie pełnej dokumentacji przetargowej.

Na zakończenie etapu 3.2 zespół zarządzający projektem będzie przygotowany do przeprowadzenia wstępnej kwalifikacji konsorcjów zainteresowanych złożeniem oferty na realizację projektu oraz do wysłania zaproszenia do przetargu. Na tym warto zakończyć opisywany etap, ponieważ w niektórych państwach przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu i wysłaniem zaproszenia do przetargu należy uzyskać zgodę władz wyższego szczebla. W związku z tym koniec etapu 3.2 jest istotnym punktem zwrotnym fazy realizacji projektu PPP.

Niektóre etapy cyklu realizacji projektu PPP mogą nie przebiegać w ścisłym porządku chronologicznym przedstawionym na schemacie 4, ponieważ wykonywane działania często na siebie zachodzą. Na przykład końcowe zadania związane z opracowaniem szczegółowej struktury PPP mogą być kontynuowane w trakcie wstępnej kwalifikacji (nierzadko właśnie taki sposób pracy doradców jest najbardziej efektywny).

3.2.1 Przeprowadzenie dalszych analiz (zależnie od potrzeb)

Chociaż podstawowe analizy techniczne, finansowe i ekonomiczne zostaną zakończone w fazie studium wykonalności, w fazie zamówienia może być konieczne przeprowadzenie dalszych, ściślej ukierunkowanych badań. >(1)

- Podczas przygotowywania analizy opłacalności inwestycji i dokonywania oceny projektu mogą wyjść na jaw problemy wymagające dokładniejszego zbadania.
- Głównym celem analiz wykonywanych w fazie studium wykonalności będzie pomoc instytucji lub instytucjom publicznym w podjęciu decyzji o realizacji przedsięwzięcia lub odstąpieniu od niego oraz w wyborze jednego z głównych wariantów projektu (prace na tym etapie nie muszą wcale dotyczyć dopracowywania struktury PPP w ramach przygotowań do sporządzenia wstępnej umowy).
- W miarę dopracowywania struktury PPP podejmowane są decyzje dotyczące alokacji ryzyka, które mogą wymagać dalszych analiz. W przypadku niektórych projektów (dotyczących na przykład tuneli) instytucja publiczna może przeprowadzić wstępne badania gruntu i udostępnić je oferentom.
- Instytucja publiczna i jej doradcy powinni dołożyć wszelkich starań, aby jednoznacznie określić zakres, w jakim sektor prywatny może się kierować uzyskanymi od nich informacjami, ponieważ gwarancje udzielone mimowolnie przez sektor publiczny mogą utrudnić przeniesienie ryzyka. W związku z powyższym należy zawsze zasięgać porady specjalistów co do ewentualnej odpowiedzialności prawnej wynikającej z udzielania przez sektor publiczny informacji sektorowi prywatnemu. Zasadniczo przedstawiciele sektora prywatnego powinni być zobowiązani do przeprowadzenia własnych analiz, a tym samym nie powinni kierować się uzyskanymi informacjami.

Materiały informacyjne

<1> *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ W module 5, rozdziale 3 opisano szczegółowe analizy wstępne i studia wykonalności niezbędne do pełnego rozpoznania cech projektu, które następnie posłużą do opracowania dokumentacji przetargowej i umowy PPP.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-3.html>

Ramka 2. Łączenie wsparcia z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych z modelem PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne ukierunkowane na przychody może być samowystarczalne, jeśli koszty inwestycji zostaną pokryte wyłącznie ze środków prywatnych, a przychody związane z projektem będą pochodziły wyłącznie z opłat pobieranych od użytkowników. W wielu przypadkach uzyskanie pełnego zwrotu kosztów dzięki opłatom użytkowników może się jednak okazać nierealne, na przykład ze względu na ograniczoną gotowość do uiszczania takich opłat bądź ograniczone możliwości sfinansowania. W takich sytuacjach (w których uzyskanie rentowności danego PPP wymaga zapewnienia przez państwo początkowego lub cyklicznego wsparcia finansowego) można lukę finansową częściowo wypełnić dotacjami unijnymi przeznaczonymi na realizację projektów PPP.

Aby wykorzystać w pełnym zakresie dotacje unijne, instytucje publiczne rozważające zastosowanie modelu PPP powinny znać warunki przyznawania tego rodzaju wsparcia. Komisja Europejska ma opublikować w niedalekiej przyszłości wskazówki dotyczące problemów prawnych i metodycznych związanych z łączeniem wsparcia z funduszy unijnych z modelem PPP (zwłaszcza w ramach inicjatywy JASPERS). Informacje te pozwolą partnerstwom publiczno-prywatnym w większym stopniu wykorzystywać środki dostępne na projekty finansowane z funduszy strukturalnych. ➤(1) Poniżej omówiono niektóre z rozpatrywanych obecnie zagadnień.

A) Znajomość wymagań w zakresie korzystania przez PPP z dotacji unijnych oraz sposobów określania maksymalnej dozwolonej kwoty dotacji przysługującej danemu PPP ➤(2)

- Dotacja unijna może pokryć maksymalnie 85% kwalifikowanych wydatków, zatem w każdej sytuacji niezbędne jest współfinansowanie przez państwo (w wysokości co najmniej 15%).
- Jeśli część przychodów generowanych przez PPP ma pochodzić z opłat uiszczanych przez użytkowników, kwota „kwalifikowanych wydatków” służąca do obliczenia wielkości dotacji unijnej ulega pomniejszeniu o udział netto (tj. po pokryciu kosztów eksploatacji i utrzymania) takich przychodów z opłat uiszczanych przez użytkowników w łącznych nakładach inwestycyjnych (określanych z uwzględnieniem dyskonta). Powyższa metoda nosi nazwę „metody luki finansowej”.
- Bezpośrednim beneficjentem dotacji musi być instytucja publiczna odpowiedzialna za PPP (zwykle jest to publiczna jednostka zamawiająca). W związku z tym procedury są nieco bardziej skomplikowane niż w sytuacji, w której spółka realizująca projekt PPP otrzymywałaby dotację w sposób bezpośredni, ale wariant ten został sprawdzony w praktyce i jest możliwy do realizacji.

B) Znajomość procedur (w tym terminów) składania dokumentów i zatwierdzania wsparcia finansowego

- Zatwierdzanie wsparcia finansowego przed rozpoczęciem przetargu dotyczącego PPP. Rozwiązanie takie jest pod wieloma względami

najkorzystniejsze, ponieważ pozwala zawczasu starannie sprawdzić, zaplanować i określić warunki przyznania dotacji, a następnie na tej podstawie zaprosić oferentów do udziału w przetargu. Wymaga to szczegółowego określenia struktury projektu PPP przed rozpoczęciem jego realizacji, ale (jak wskazano w innej części Przewodnika) rozwiązanie to pozostaje najlepsze bez względu na to, czy faktycznie wykorzystywane jest finansowanie w formie dotacji.

- *Zatwierdzanie wsparcia finansowego po wybraniu preferowanego oferenta.* Przy zastosowaniu tego wariantu dotacja jest zatwierdzana dopiero po wybraniu preferowanego oferenta, mimo że wcześniej określa się jednoznacznie sposób jej wykorzystania w ramach PPP oraz sporządza umowę i przygotowuje przetarg z uwzględnieniem tej formy wsparcia. Rozwiązanie to jest korzystne, jeśli przed uzupełnieniem istotnych elementów wniosku o dotację niezbędne jest rozstrzygnięcie postępowania przetargowego związanego z PPP (np. jeśli istnieją znaczne wątpliwości co do wielkości wymaganej dotacji).

C) Tworzenie struktury PPP uwzględniającej finansowanie w formie dotacji unijnych bez ograniczania zachęt finansowych i zmniejszania opłacalności

- Dotacje unijne nie powinny zachęcać partnera prywatnego do przeznaczania zbyt dużej części środków na pokrycie nakładów inwestycyjnych zamiast na eksploatację i utrzymanie, ponieważ uniemożliwiłoby to skorzystanie z jednej z zalet PPP, jaką jest optymalne rozłożenie kosztów na cały okres realizacji przedsięwzięcia. Aby zachować zgodność z dobrymi praktykami, należy starannie sporządzić umowę PPP i przygotować postępowanie przetargowe, co nie powinno być trudne w przypadku zatrudnienia kompetentnych doradców. Sytuacja jest również prostsza, jeśli finansowanie w formie dotacji jest stosunkowo niewielkie, a kwota finansowania ze środków prywatnych pozostaje znacząca.

D) Określanie sposobu (lub sposobów) wykorzystania dotacji unijnych w ramach PPP

- *Równoległe współfinansowanie nakładów inwestycyjnych (dotacja inwestycyjna).* W tej metodzie wydzielony składnik nakładów inwestycyjnych jest finansowany przez sektor prywatny, a inny składnik — z dotacji unijnej oraz środków państwowych.
- *Mieszane współfinansowanie nakładów inwestycyjnych (subwencja na pokrycie nakładów inwestycyjnych, dotacja inwestycyjna).* W tym modelu (który jest najbardziej rozpowszechniony) dotacja unijna i środki z budżetu państwa są wykorzystywane w połączeniu ze środkami finansowymi uruchomionymi przez partnera prywatnego do dokonywania płatności w trakcie budowy w ramach jednej umowy z głównym wykonawcą prac budowlanych.
- *Umowa dotycząca projektowania, budowy i eksploatacji.* Wariant ten stanowi skrajną formę rozwiązania opisanego powyżej. W tym przypadku finansowanie ze środków prywatnych zostaje całkowicie zastąpione dotacją unijną i środkami z budżetu państwa, a fazy budowy

i eksploatacji są objęte jedną umową z głównym wykonawcą.

- *Częściowe finansowanie opłat za usługi przy użyciu dotacji (subwencjonowanie płatności).* W tym wariancie środki pochodzące z dotacji mogą być wykorzystywane w okresie eksploatacji do pokrywania całości lub części opłat za dostępność, czyli opłat okresowych, które w przeciwnym razie byłyby uiszczane wyłącznie przez instytucję publiczną (w odróżnieniu od opłat uiszczanych przez użytkowników). Należy pamiętać, że możliwość zastosowania tego modelu (a zwłaszcza wykorzystania funduszy unijnych do pokrywania kosztów opłat za dostępność ponoszonych po terminie wydatkowania tych funduszy, który w obecnej perspektywie finansowej upływa w grudniu 2015 r.) nie została jeszcze jednoznacznie potwierdzona.

Niezależnie od sytuacji użytkownik niniejszego Przewodnika powinien bezwzględnie skorzystać z odpowiednich porad i przedyskutować projekt z właściwym organem Komisji Europejskiej (np. krajowym organem nadzoru lub Dyрекcją Generalną ds. Polityki Regionalnej), a także utrzymywać stały dialog z takim organem w trakcie opracowywania projektu i przeprowadzania zamówienia. Pozwoli to na zdefiniowanie struktury PPP i przeprowadzenie zamówienia w sposób gwarantujący w maksymalnym stopniu możliwość uzyskania odpowiedniej dotacji unijnej, a także na uniknięcie późniejszych komplikacji proceduralnych.

Na zakończenie warto również wspomnieć o innych uwarunkowaniach, które należy uwzględnić przy wykorzystywaniu dotacji unijnych w ramach PPP, takich jak dobór właściwych kryteriów oceny ofert, zadbanie o to, by dotacja nie została uznana za niezgodną z prawem pomoc państwa, bądź zminimalizowanie ryzyka związanego z koniecznością zwrócenia uzyskanej dotacji z powodu „znacznej modyfikacji” projektu (poprzez staranne przygotowanie umowy).

Materiały informacyjne

⟨1⟩ Mobilising Private and Public Investment for Recovery and Long Term Structural Change: Developing Public Private Partnerships

Komunikat Komisji: COM(2009) 615 (19 listopada 2009 r.)

→ Komunikat wyjaśniający cele Komisji Europejskiej w zakresie promowania udziału sektora prywatnego w działaniach związanych z infrastrukturą i badaniami poprzez partnerstwa publiczno-prywatne.

<http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/Commission%20Communication%20o n%20PPP-en.pdf>

⟨2⟩ Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (lipiec 2008 r.)

→ W załączniku I (str. 242) objaśniono podstawowe wzory służące do obliczania wysokości dotacji unijnych.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

⟨3⟩ Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (marzec 2003 r.)

→ W części 4 (str. 63–72) omówiono integrację finansowania w formie dotacji

z modelem PPP.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

⟨4⟩ *Hybrid PPPs: Leveraging EU Funds and Private Capital*

PricewaterhouseCoopers (styczeń 2006 r.)

→ Najdokładniejsze omówienie podstawowych kwestii dostępne obecnie dla szerokiego grona odbiorców.

<http://www.ppiaf.org/content/view/666/485/>

⟨5⟩ Hugh Goldsmith, *Combining PPP with EU Grants*

Międzynarodowe seminarium pod hasłem „Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from PPPs”, Budapeszt, 8 marca 2007 r.

→ Przegląd najważniejszych zagadnień i modeli rozpatrywanych przez EBI.

<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/hg.pdf>

⟨6⟩ Joachim Schneider, *Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership*

Prezentacja, 9 października 2008 r.

→ Wykaz najważniejszych zagadnień i modeli oraz omówienie tematów poruszanych w ramach badania, które ma zostać przeprowadzone na potrzeby programu JASPERS.

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/presentation/09C50_SC_HNEIDER.ppt

3.2.2 Opracowanie szczegółowej struktury porozumienia PPP ><1><2>

Wszystkie aspekty porozumienia PPP (obowiązki, alokacja ryzyka, mechanizm płatności itd.) wymagają dalszego doprecyzowania, którego ostatecznym celem jest sporządzenie wstępnej umowy PPP. Zaleca się przy tym prowadzenie prac mniejszymi podetapami (bez tworzenia od razu całej umowy wstępnej), ponieważ upraszcza to wewnętrzny proces przeglądu — początkowe rozmowy wewnętrzne i procedury zatwierdzania powinny być ukierunkowane na ogólne aspekty handlowe struktury projektu, a nie na szczegółowe warunki prawne.

- Pierwszym podetapem może być przygotowanie dokumentu zawierającego zarys najważniejszych warunków handlowych, a następnie — po wewnętrznym zatwierdzeniu takich warunków — stopniowe dopracowanie i doprecyzowanie poszczególnych zagadnień. ><3> Uzgodnienie niektórych kwestii (np. mechanizmu płatności) może wymagać wcześniejszego sporządzenia przez doradców notatek z dyskusji, w trakcie których zostały zaprezentowane i ocenione różne warianty.
- Dalsze prace nad alokacją ryzyka w ramach porozumienia PPP są prowadzone z pomocą doradców, a wyniki są sprawdzane pod kątem warunków panujących aktualnie na rynku. W tej fazie doprecyzowywane są także wstępne matryce lub rejestry ryzyka, które były pierwotnie wykorzystywane w fazie studium wykonalności. ><4>
- W przypadku projektów związanych z siecią TEN-T (podobnie jak w przypadku każdego innego dużego projektu związanego z infrastrukturą transportową) niezbędne jest oszacowanie natężenia ruchu i związanego z nim ryzyka. Jak wskazuje doświadczenie, przy wycenie projektów transportowych natężenie ruchu jest często zawyżane, w związku z czym instytucja publiczna musi mieć świadomość tego zagrożenia. Alokacja ryzyka związanego z natężeniem ruchu w ramach projektu dotyczącego sieci TEN-T odbywa się za pośrednictwem mechanizmu płatności określonego w umowie PPP. Mechanizm ten może przewidywać przeniesienie części lub całości ryzyka związanego z natężeniem ruchu na sektor prywatny, ale ryzyko to może również nie zostać przeniesione (patrz [ramka 3 Alokacja ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu](#) oraz [ramka 4 Mechanizm płatności](#)).
- Model finansowy przewidywanego PPP (zwany niekiedy modelem „oferty wzorcowej”), który został początkowo opracowany przez publiczną jednostkę zamawiającą i jej doradców na potrzeby studium wykonalności, należy rozwinąć i dopracować tak, aby mógł posłużyć do zbadania innych wariantów alokacji ryzyka i mechanizmów płatności. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to ten sam model finansowy, który sporządzi oferent i dołączy do swojej oferty.

Materiały informacyjne

<1> *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (marzec 2003 r.)

→ Rozdział 2, cz. 3 (str. 50–55) zawiera krótki opis głównych źródeł ryzyka dotyczących projektu PPP i ich konsekwencji finansowych. Z kolei w rozdziale 5 (str. 82–89) znajduje się krótki przegląd problemów związanych z opracowywaniem projektów PPP z punktu widzenia Komisji Europejskiej.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

<2> *Guide for the Implementation of Public-Private Partnerships in Greece*

Sekretariat ds. partnerstw publiczno-prywatnych, Ministerstwo Gospodarki i Finansów (Ateny, 2006)

→ Na stronach 6–8 znajduje się zestawienie minimalnych zapisów umowy PPP.

http://www.sdit.mnec.gr/export/sites/sdit/en/infopoint/implementation/ppp_guide_en_final.pdf

<3> *An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)*

Rząd Hongkongu, wydanie drugie (marzec 2008 r.)

→ Załącznik F zawiera 5-stronicową charakterystykę najważniejszych warunków typowej umowy PPP.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

<4> *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W załączniku B (str. 50–58 i 77–91) omówiono alokację ryzyka oraz przedstawiono przykładową tabelę ryzyka związanego z PPP.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Ramka 3. Alokacja ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu

Prognozowanie popytu związanego z ruchem ma kluczowe znaczenie dla wszystkich partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie transportu, ponieważ natężenie ruchu wpływa zarówno na koszty projektu (tj. nakłady inwestycyjne i koszty utrzymania), jak i na uzyskiwane przychody — zwłaszcza gdy głównym źródłem przepływu środków pieniężnych są dla spółki PPP bezpośrednie opłaty uiszczane przez użytkowników, takie jak opłaty za przejazd. Trafne oszacowanie przyszłego natężenia i struktury ruchu jest jednak trudnym zadaniem, ponieważ:

- prognozy dotyczące ruchu zawierają często zawyżone wartości (tj. są zbyt „optymistyczne”); ➤(1)
- zawyżenie prognozowanego natężenia ruchu może wynikać nie tylko z niedociągnięć przyjętego modelu ruchu, lecz także ze strategicznych decyzji podjętych przez wykonawców PPP przy składaniu ofert (problem nadmiernego optymizmu występuje na przykład rządziej w prognozach ruchu tworzonych na zlecenie banków udzielających kredytów).

Z uwagi na powyższe niewiadome alokacja ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu jest kluczowym aspektem umowy PPP dotyczącej projektu transportowego, a także ma ścisły związek z wyborem mechanizmu płatności (patrz [ramka 4](#), *Mechanizm płatności*). Istnieje kilka wariantów alokacji ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu. ➤(2) Poniżej przedstawiono przykład partnerstwa publiczno-prywatnego, którego celem jest budowa autostrady.

- Z jednej strony mamy do czynienia z wariantem tradycyjnej drogi płatnej, w którym źródłem przychodów są opłaty za przejazd. W takiej sytuacji spółka PPP (i jej kredytodawcy) ponoszą pełne ryzyko związane z przychodami zależnymi od ruchu.
- Z drugiej strony jest wariant oparty na „dostępności” — w tym przypadku spółka PPP otrzymuje stałe opłaty okresowe z budżetu państwa przez cały okres, w którym droga jest udostępniona do użytku. W tej sytuacji spółka ponosi niewielkie ryzyko związane z przychodami zależnymi od ruchu lub nie ponosi go wcale.
- Między tymi wariantami występuje kilka opcji podziału ryzyka związanego z przychodami zależnymi od ruchu, takich jak:
 - a) *poziomy podziału przychodów* — w tym przypadku określone są dolne i górne wartości progowe, po których przekroczeniu ryzyko związane z przychodami zależnymi od ruchu jest dzielone między spółkę PPP a władze;
 - b) *umowy o elastycznym terminie obowiązywania* — w tym przypadku umowa PPP ulega rozwiązaniu po uzyskaniu przez koncesjonariusza określonych przychodów z opłat uiszczanych przez użytkowników (np. model „minimalnej bieżącej wartości przychodów” stosowany głównie w Chile); ➤(3)

c) *zmiana bilansu finansowego* — ten wariant przewiduje zmianę bilansu ekonomicznego umowy, jeśli natężenie ruchu będzie znacznie niższe lub znacznie wyższe od planowanego.

Ostatnio w ramach projektów transportowych wykorzystywane jest rozwiązanie polegające na zastosowaniu mieszanego mechanizmu płatności, który przewiduje opłatę za dostępność (mającą pokryć koszty eksploatacji i obsługi zadłużenia) oraz bezpośrednio opłaty za użytkowanie (np. opłaty za przejazd), które zapewniają zwrot z kapitału. ➤(4)

Materiały informacyjne

(1) Robert Bain, *Toll Road Traffic and Revenue Forecasts*

Robert Bain Publisher (2009), ISBN-10: 0956152716

→ W rozdziale 3 przeanalizowano dane empiryczne dotyczące ryzyka związanego z natężeniem ruchu oraz wymieniono typowe przyczyny błędów w prognozach. Dokument został opracowany z myślą o odbiorcach, którzy nie są specjalistami w tej dziedzinie.

(2) *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 2 zawiera opracowanie dotyczące mechanizmów płatności i ich wpływu na alokację ryzyka.

http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/bibliography/pdf/payment_mechanisms.pdf

(3) J. M. Vassallo, *Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects: the Experience of Chile*

Journal of Transport Economics and Policy, tom 40 (3) (2006), str. 359–381

→ W tym dokumencie opisano doświadczenia związane z pionierskimi projektami w zakresie koncesji na autostrady w Chile.

(4) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

E. R. Yescombe, Elsevier Publisher (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ W rozdziale 13 omówiono szczegółowo struktury płatności stosowane w umowach PPP.

3.2.3 Wybór sposobu przeprowadzenia zamówienia

Przed rozpoczęciem formalnego postępowania przetargowego zespół realizujący projekt PPP związany z siecią TEN-T musi wybrać procedurę zamówienia publicznego, która zapewni właściwą konkurencję. Ustawodawstwo unijne przewiduje kilka takich procedur, jednak żadna z nich nie została opracowana specjalnie z myślą o modelu PPP (wszystkie mają zastosowanie do ogółu zamówień na towary, prace i usługi). ➤(1)(2)

Z uwagi na złożoność przedsięwzięć w modelu PPP oraz brak szczegółowych przepisów unijnych w tym zakresie, jednostka zamawiająca musi dobrze znać obowiązujące w Unii Europejskiej ramy prawne dla zamówień publicznych jeszcze przed rozpisaniem przetargu. W skład powołanego przez nią zespołu powinien wejść specjalista ds. zamówień publicznych, który będzie ściśle współpracować z doradcami prawnymi w celu zapewnienia zgodności z uregulowaniami dotyczącymi zamówień publicznych na szczeblu unijnym i krajowym. Ponadto zaleca się, aby członkowi kierownictwa wyższego szczebla i szefowie projektów również dysponowali praktyczną wiedzą na temat właściwego ustawodawstwa unijnego. ➤(3)

W przypadku koncesji na wykonywanie prac i świadczenie usług, w których prawo do korzystania z wyników takich prac lub usług przysługuje *koncesjonariuszowi*, związane z nimi zamówienia muszą być przeprowadzane zgodnie z podstawowymi zasadami Traktatu dotyczącymi przejrzystości, równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznawania. ➤(4)

Termin „zinstytucjonalizowane partnerstwa publiczno-prywatne” odnosi się do określonego typu PPP, w których przedstawiciele sektora publicznego i sektora prywatnego tworzą podmiot z kapitałem mieszanym, a partner prywatny aktywnie uczestniczy w realizacji zamówień udzielonych takiemu podmiotowi. Komisja Europejska wydała szczegółowy komunikat wyjaśniający w sprawie stosowania unijnego prawa zamówień publicznych w takich przypadkach. ➤(5)

Ustawodawstwo unijne przewiduje cztery procedury zamówień publicznych: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony (te dwie procedury są często określane jako standardowe), przetarg w trybie negocjacji (procedura wyjątkowa) oraz dialog konkurencyjny (którego zastosowanie podlega pewnym warunkom). Dostępne opcje mogą być dodatkowo ograniczone przez prawo krajowe, w związku z czym konieczne jest uzyskanie szczegółowych porad prawnych dotyczących przepisów obowiązujących w danym państwie. W [tabeli 3](#) porównano najważniejsze cechy czterech procedur stosowanych w UE w celu wyłonienia partnera z sektora prywatnego. Przed wybraniem procedury zamówienia instytucja publiczna powinna w każdym przypadku skorzystać z porady prawnej.

Tabela 3. Porównanie procedur zamówień publicznych w UE

	Przetarg nieograniczony	Przetarg ograniczony	Przetarg w trybie negocjacji	Dialog konkurencyjny
Możliwość ograniczenia liczby oferentów	Niedozwolone jest przeprowadzanie wstępnej kwalifikacji lub selekcji. Ofertę może złożyć każde zainteresowane przedsiębiorstwo.	Liczbę oferentów można ograniczyć do nie mniej niż pięciu zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu (dozwolone jest przeprowadzanie wstępnej kwalifikacji i zawężanie list kandydatów).	Liczbę oferentów można ograniczyć do nie mniej niż trzech zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu (dozwolone jest przeprowadzanie wstępnej kwalifikacji i zawężanie list kandydatów).	Liczbę oferentów można ograniczyć do nie mniej niż trzech zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu (dozwolone jest przeprowadzanie wstępnej kwalifikacji i zawężanie list kandydatów).
Rozmowy w trakcie postępowania	W trakcie postępowania przetargowego niedozwolone jest modyfikowanie specyfikacji oraz prowadzenie negocjacji i rozmów z oferentami, dopuszczalne jest natomiast udzielanie wyjaśnień.	W trakcie postępowania przetargowego niedozwolone jest modyfikowanie specyfikacji oraz prowadzenie negocjacji i rozmów z oferentami, dopuszczalne jest natomiast udzielanie wyjaśnień.	Prowadzenie negocjacji jest dozwolone przez cały czas trwania postępowania. Kolejne etapy mogą służyć do zmniejszenia liczby oferentów (tj. dalszego zawężania list kandydatów).	Dozwolone jest prowadzenie dialogu z oferentami we wszystkich kwestiach (łącznie z dalszym zawężaniem list kandydatów, podobnie jak w przypadku przetargu w trybie negocjacji). Po zakończeniu rozmów należy zażądać przedłożenia ostatecznych, kompletnych ofert odzwierciedlających rozwiązania przedstawione w fazie dialogu.
Rozmowy po złożeniu ostatecznej oferty	Po złożeniu ofert nie ma możliwości prowadzenia negocjacji z oferentami.	Po złożeniu ofert nie ma możliwości prowadzenia negocjacji z oferentami.	Nie dotyczy, ponieważ negocjacje mogą trwać do momentu osiągnięcia porozumienia, a tym samym nie ma potrzeby składania „ostatecznej oferty” jako takiej.	Dozwolone jest jedynie wyjaśnianie, dopracowywanie i doprecyzowywanie ofert, nie można natomiast modyfikować elementów podstawowych.
Podstawa do udzielenia zamówienia	Najniższa cena lub najkorzystniejsza ekonomicznie oferta.	Najniższa cena lub najkorzystniejsza ekonomicznie oferta.	Najniższa cena lub najkorzystniejsza ekonomicznie oferta.	Najkorzystniejsza ekonomicznie oferta.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law

Komisja Europejska (2000/C 121/02)

→ Dokument zawiera zwięzły opis polityki UE w zakresie zamówień publicznych związanych z udzielaniem koncesji.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:121:0002:0013:EN:PDF>

⟨2⟩ The Use of Restricted Procedure to Procure PPP/PFIs in Selected European Countries

Ernst & Young (sierpień 2009 r.)

→ Dokument zawiera podsumowanie (w skondensowanej formie) typowych metod stosowanych w różnych krajach. Wniosek: poza Grecją procedura przetargu ograniczonego nie jest aktywnie stosowana przy przeprowadzaniu zamówień w modelu PPP w Europie.

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Infrastructure_Advisory_08_2009_-_Use_of_Restricted_Procedure_to_procure_PPP_PFIs_in_selected_European_countries/\\$FILE/EY_IA_08_2009_-_Restricted_Procedure.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Infrastructure_Advisory_08_2009_-_Use_of_Restricted_Procedure_to_procure_PPP_PFIs_in_selected_European_countries/$FILE/EY_IA_08_2009_-_Restricted_Procedure.pdf)

⟨3⟩ Serwis internetowy Dyrekcyj Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług poświęcony zamówieniom publicznym — podstawowe źródło wszystkich unijnych aktów prawnych w dziedzinie zamówień publicznych wraz z wyjaśnieniami, wynikami konsultacji publicznych, komunikatami i materiałami informacyjnymi

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

⟨4⟩ Communication on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions

Komunikat Komisji Europejskiej: COM(2005) 569, wersja ostateczna (listopad 2005 r.)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:EN:PDF>

⟨5⟩ COMMISSION INTERPRETATIVE COMMUNICATION on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP) (Text with EEA relevance)

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf

⟨6⟩ David Lee i in., Competitive Dialogue Procedure in the UK PFI Sector

Allen & Overy (luty 2007 r.)

→ W opracowaniu wskazano najważniejsze działania i problemy proceduralne związane z procedurą dialogu konkurencyjnego, które mają zastosowanie w przypadku inicjatyw finansowania prywatnego w Wielkiej Brytanii.

<http://www.allenoverly.com/AOWEB/AreasOfExpertise/Editorial.aspx?contentTypeID=1&itemID=33566&prefLangID=410>

***⟨7⟩ Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure**

Office of Government Commerce, Wielka Brytania (2008)

→ Dokument zawiera szczegółowe zalecenia dotyczące stosowania procedury dialogu konkurencyjnego.

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

⟨8⟩ *A Formula for Success: Procurement Effectiveness in Major Project Delivery*

Office of Government Commerce, Wielka Brytania (marzec 2009 r.)

→ Krótka, 12-stronicowa broszura zawiera opis kilku podstawowych zasad umożliwiających sprawne przeprowadzanie zamówień dotyczących złożonych projektów.

http://www.ogc.gov.uk/documents/A_Formula_for_Success.pdf

⟨9⟩ *Les Contrats de Partenariat. Principes et Méthodes*

Ministere de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (maj 2005 r.)

→ W rozdziale 3 omówiono proces wyboru procedury zamówienia w kontekście aktualnego ustawodawstwa obowiązującego we Francji.

http://www.ppp.bercy.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf

⟨10⟩ François Bergère i in., *Le Guide Opérationnel des PPP*

Le Moniteur, wydanie trzecie (2010), ISBN 978-2-281-12718-8

→ Na stronach 169–185 omówiono metody przeprowadzania zamówień publicznych dostępne w przypadku PPP. W ramce zebrano przydatne informacje na temat właściwego prowadzenia dialogu konkurencyjnego (str. 182).

*⟨11⟩ *European PPP Report 2009*

DLA Piper (z udziałem EPEC)

→ Niektóre opisy krajów w rozdziale 2 zawierają krótkie wzmianki na temat stosowanych metod przeprowadzania zamówień.

Dokument dostępny na żądanie w serwisie www.dlapiper.com

⟨12⟩ *EXPLANATORY NOTE – COMPETITIVE DIALOGUE – CLASSIC DIRECTIVE*

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf

⟨13⟩ Michael Burnett, *Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*

Institut Européen d'Administration Publique (2007), ISBN 978-92-9203-001-8

→ W rozdziale 4 („The Legal Framework”) znajduje się interesujące omówienie zastosowania procedury dialogu konkurencyjnego.

3.2.4 Określenie kryteriów oceny ofert

Obowiązujący w Unii Europejskiej system zamówień publicznych pozostawia nieco swobody w zakresie kryteriów oceny ofert i wyboru preferowanego oferenta. Ogólnym celem jest wskazanie „najkorzystniejszej ekonomicznie oferty”.

Wybór kryteriów oceny i punktacji konkurencyjnych ofert jest jedną z najważniejszych decyzji związanych z wyłanianiem w przetargu partnera prywatnego. Kryteria udzielenia zamówienia należy dopasować do specyfiki danego projektu i warunków umowy, tak aby uzyskać jak najlepsze rezultaty (czyli jak największą opłacalność). ➤⟨1⟩

Niewłaściwe zastosowanie kryteriów udzielenia zamówienia może negatywnie wpłynąć na jego wynik, w związku z czym przed ostatecznym określeniem zasad oceny ofert instytucje publiczne powinny zawsze zasięgać stosownych porad.

Kryteria udzielenia zamówienia (i wagę każdego z nich) należy z zasady określać z góry, co może stanowić problem w przypadku procedury dialogu konkurencyjnego (gdzie szczegółowe kryteria rzadko są znane przed rozpoczęciem rozmów). W takiej sytuacji prawo unijne pozwala wymienić kryteria w kolejności od najważniejszego do najmniej istotnego. W każdym przypadku kryteria udzielenia zamówienia muszą być zamieszczone w ogłoszeniu o zamówieniu i nie mogą ulegać zmianie w trakcie postępowania.

Wśród przykładowych kryteriów można wymienić:

- najniższe taryfy lub opłaty za usługi bądź najniższy poziom dotacji lub subwencji;
- największe płatności na rzecz instytucji publicznej (dokonywane z góry lub okresowo) z uwzględnieniem poziomu taryf lub opłat za usługi;
- najkrótszy czas trwania PPP (przed przekazaniem środków trwałych instytucji publicznej);
- najwyższa proponowana jakość usług (określona przy użyciu kluczowego, obiektywnego wskaźnika, takiego jak zasięg usług) w poszczególnych latach.

Istnieje wiele przykładów pomysłowego wykorzystania kryteriów udzielania zamówień do osiągnięcia określonych celów — jednym z nich jest kryterium „minimalnej bieżącej wartości przychodów” stosowane w odniesieniu do płatnych autostrad (wprowadzone po raz pierwszy w Chile). W tym przypadku koncesja wygasa w momencie osiągnięcia przez koncesjonariusza przychodów, których łączna bieżąca wartość netto jest równa kwocie zaproponowanej w ofercie. Pozwala to połączyć kryterium najniższego wynagrodzenia z mechanizmem umożliwiającym przeniesienie ryzyka związanego z natężeniem ruchu na sektor publiczny. ➤⟨2⟩

Materiały informacyjne

*{1} *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W części II („Detailed Technical and Process Issues”) omówiono kryteria oceny ofert z handlowego, technicznego i jakościowego punktu widzenia.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

{2} Eduardo Engel, Ronald Fischer i Alexander Galetovic, *A New Approach to Private Roads*

Regulation (jesień 2002 r.), strony 18–22

→ W opracowaniu tym opisano kryterium „minimalnej bieżącej wartości przychodów” stosowane przy udzielaniu zamówień, wykorzystane po raz pierwszy w ramach programu budowy dróg płatnych na zasadach PPP w Chile.

<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n3/v25n3-6.pdf>

3.2.5 Sporządzenie wstępnej umowy PPP >(1)<2)

Do zaproszenia do przetargu należy dołączyć pełną wersję wstępnej umowy PPP, w której powinny zostać uwzględnione co najmniej następujące zagadnienia:

- prawa i obowiązki stron;
- alokacja ryzyka (w tym ryzyka związanego z problemami występującymi w miejscu realizacji projektu);
- mechanizmy płatności (taryfy, subwencje, dotacje) oraz korekty płatności wprowadzane w określonych okolicznościach (patrz [ramka 4](#), *Mechanizm płatności*);
- standardy i założenia dotyczące świadczenia usług oraz obiektywne, mierzalne wskaźniki;
- procedura wprowadzania dozwolonych modyfikacji oraz ich zakres i charakter;
- kary (i ewentualne premie);
- zabezpieczenia, gwarancje należytego wykonania i ubezpieczenia;
- okres obowiązywania umowy;
- warunki rozwiązania umowy (sklasyfikowane według strony umowy i rodzaju zdarzenia) oraz odszkodowania należne w przypadku takiego rozwiązania (osobno w odniesieniu do każdego rodzaju zdarzenia);
- prawo do przejęcia inwestycji (zarówno przez kredytodawców, jak i — w sytuacjach awaryjnych — przez sektor publiczny);
- określenie przypadków działania siły wyższej i zmian prawnych oraz ich skutków;
- procedury rozstrzygnięcia sporów.

Dawniej do zaproszenia do przetargu dołączano niekiedy jedynie podsumowanie najważniejszych warunków handlowych, natomiast obecnie zaleca się sporządzenie i udostępnienie pełnej umowy wstępnej (w przypadku procedur przetargu ograniczonego i dialogu konkurencyjnego jest to w praktyce konieczne z uwagi na ograniczenia dotyczące negocjacji prowadzonych po otrzymaniu ostatecznych ofert). W pracach nad pełną wersją wstępnej umowy PPP powinni uczestniczyć doradcy prawni.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ Christopher Clement-Davies, *Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe: Structuring Concession Agreements*

Law in Transition 2007 (EBOR, Londyn)

→ W dokumencie tym omówiono strukturę umów koncesyjnych, przy czym najwięcej uwagi poświęcono najważniejszym kwestiom decydującym o powodzeniu (lub niepowodzeniu) przedsięwzięcia.

<http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit071f.pdf>

*⟨2⟩ *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 4 (rozdział 3) zawiera szczegółowy opis najistotniejszych klauzul umownych oraz różnych porozumień, zabezpieczeń, gwarancji i innych postanowień (typowych i specyficznych).

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

Ramka 4. Mechanizm płatności >(1)(2)(3)

U podstaw umowy PPP leży mechanizm płatności, którego głównym celem jest zapewnienie spółce publiczno-prywatnej wystarczającego wynagrodzenia, aby zachęcić ją do zawarcia umowy i świadczenia usługi. Ponadto mechanizm płatności jest najważniejszym dostępnym w umowie PPP środkiem alokacji ryzyka i oferowania zachęt finansowych.

Przy opracowywaniu mechanizmu płatności warto na początek przyjąć skrajny (idealny) wariant, a następnie zbadać, w których obszarach należy przenieść pewne czynniki ryzyka z powrotem na instytucję publiczną lub użytkowników. *Idealne rozwiązanie* to takie, w którym instytucja publiczna uiszcza na rzecz spółki PPP, z dołu, ustaloną opłatę za każdą usługę zrealizowaną zgodnie z wymaganiami jakościowymi (i tylko za taką usługę). Model ten odzwierciedla najważniejsze zasady PPP, zgodnie z którymi płatność powinna być dokonywana wyłącznie za faktycznie dostępną usługę, a ponadto nie powinna być uzależniona od *rzeczywistych* kosztów poniesionych przez spółkę publiczno-prywatną (nie jest to zamówienie rozliczane na zasadzie marży). Tego rodzaju prosty, optymalny mechanizm silnie motywuje spółkę PPP do należytego wykonania przedmiotu umowy.

Szczegółową strukturę mechanizmu płatności można w dużym stopniu określić poprzez odchodzenie od prostego, idealnego scenariusza w celu uwzględnienia bardziej skomplikowanych aspektów realizacji projektu bądź sytuacji, w których zastosowanie prostego mechanizmu spowodowałoby obciążenie spółki PPP nadmiernym ryzykiem. „Nadmierne ryzyko” oznacza w tym kontekście sytuację, w której dodatkowe opłaty uiszczane na rzecz spółki PPP w celu skłonienia jej do podjęcia ryzyka byłyby zbyt wysokie w porównaniu z zyskami wynikającymi z potencjalnego wzrostu efektywności, lub w której istniałoby zbyt duże prawdopodobieństwo uzyskania przez tę spółkę niewspółmiernie dużych zysków bądź poniesienia dużych strat. W obu przypadkach zasadność porozumienia stanęłaby pod znakiem zapytania. W związku z powyższym kluczowa zasada dotycząca projektowania mechanizmu płatności stanowi, że spółki PPP nie należy obciążać czynnikami ryzyka, które są całkowicie od niej niezależne.

Poniżej wskazano kilka różnych sposobów korygowania opisywanego prostego (wzorcowego) mechanizmu płatności.

- Płatności są na ogół indeksowane w celu zrekompensowania wzrostu kosztów w wyniku z inflacji.
- W niektórych przypadkach pewne ściśle określone koszty, na które spółka PPP nie ma wpływu, są przerzucane na użytkownika (tzn. rzeczywiste, uzasadnione koszty danego elementu są wliczane w opłatę za usługę).
- Potrącenia z opłaty za usługę wynikające z niskiej jakości są uzależnione od *stopnia* niedotrzymania uzgodnionych norm jakościowych (określonego przy użyciu obiektywnych zasad i weryfikowalnych mierników). Zasadniczo kwota potrącenia powinna być współmierna do spodziewanych strat, jakie zostałyby poniesione przez władze lub użytkowników w związku ze spadkiem jakości

usług.

- Ryzyko związane z popytem (w kategoriach wielkości lub natężenia ruchu), które stanowi kluczowy aspekt struktury PPP, jest często uznawane za częściowo niezależne od spółki publiczno-prywatnej, a niekiedy — za całkowicie od niej niezależne. Istnieje wiele różnych mechanizmów pozwalających częściowo lub całkowicie zdjąć ze spółki PPP ryzyko związane z ruchem, na przykład poprzez stopniowe zwiększanie ceny jednostkowej w miarę spadku popytu. Innym rozwiązaniem jest gwarancja minimalnej płatności, w przypadku której spółka otrzymuje opłatę za określone natężenie ruchu, nawet jeśli rzeczywista wartość spadnie poniżej określonego minimum.

Powyżej wymieniono zaledwie kilka z wielu korekt, jakie można zastosować w praktyce przy projektowaniu mechanizmu płatności. Osoby projektujące takie mechanizmy muszą się przy tym zawsze wystrzegać rozwiązań, które mogłyby skłonić spółkę PPP do podjęcia niewłaściwych działań bądź — ze względu na komplikację i niejasności — doprowadzić do sporów na późniejszym etapie. W ramach opisywanego procesu niezbędnych jest wiele kompromisów, a projektowanie mechanizmów płatności to w równym stopniu sztuka i nauka ścisła.

Dobrym punktem wyjścia do rozpoczęcia procesu projektowania jest przyjrzenie się mechanizmom płatności, które są już powszechnie stosowane w ramach podobnego rodzaju projektów. Ponadto doradcy instytucji publicznej powinni wykorzystać model finansowy przewidywanego PPP do przetestowania alternatywnych mechanizmów płatności przy użyciu metod analizy wrażliwości i analizy scenariuszy, a także — co ważniejsze — do *skalibrowania* parametrów wybranego mechanizmu w sposób umożliwiający jego prawidłowe funkcjonowanie w różnych warunkach. Warto przy tym mieć na uwadze jedną istotną kwestię: o ile niska jakość usług powinna powodować znaczne, wyraźnie odczuwalne zmniejszenie zwrotu osiąganego przez właścicieli kapitału, o tyle należy również unikać sytuacji, w których zmniejszenie przepływu środków pieniężnych zbyt łatwo zagrażałoby spłacie zadłużenia, ponieważ mogłoby to wywołać skutki przeciwne do zamierzonych i ostatecznie doprowadzić do bankructwa spółki realizującej projekt.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ W rozdziale 13 opisano i omówiono mechanizm płatności.

⟨2⟩ *Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects*

Jednostka ds. partnerstw finansowych, dyrekcja finansowa, rząd Szkocji (listopad 2007 r.)

→ Dokument zawiera omówienie najważniejszych problemów związanych z projektowaniem mechanizmu płatności.

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054674.doc>

⟨3⟩ *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, wersja 4 (marzec 2007 r.)

→ Rozdział 7 zawiera dokładny przegląd najważniejszych zasad i problemów oraz wskazówki dotyczące przygotowywania dokumentów.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

LISTA KONTROLNA: Przygotowania do rozpisania przetargu

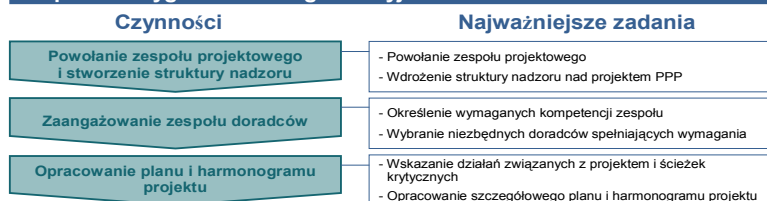
Przed rozpisaniem przetargu publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą mieć pewność, że uzyskali satysfakcjonujące odpowiedzi na szereg kluczowych pytań. Wiele z tych pytań wynika z prac wykonywanych lub nadzorowanych przez doradców ds. PPP, na przykład:

- Czy jednoznacznie i ostatecznie ustalono wymagania i zakres projektu PPP?
- Czy wskazano i uzyskano wszystkie wymagane zezwolenia środowiskowe i budowlane?
- Czy pozostały nierozwiązane problemy dotyczące miejsca realizacji projektu i wykupu gruntów?
- Czy publiczna jednostka zamawiająca jest umocowana do udzielenia zamówienia i zawarcia długoterminowej umowy?
- Czy przeprowadzono ocenę opłacalności proponowanej inwestycji w modelu PPP (o ile wymaga tego prawo)?
- Czy zakres projektu PPP jest możliwy do sfinansowania z punktu widzenia wymaganych płatności okresowych dokonywanych przez sektor publiczny (PPP ukierunkowane na dostępność) lub czy poziomy taryf są realistyczne i przystępne (PPP ukierunkowane na przychody)?
- Czy w przypadku PPP ukierunkowanego na dostępność uzyskano przydział środków z budżetu oraz zgodę władz lub parlamentu na pokrycie wszelkich zobowiązań płatniczych sektora publicznego?
- Czy należycie potwierdzono zainteresowanie finansowe wykonawców, kredytodawców i inwestorów w stopniu uzasadniającym rozpoznanie przetargu?
- Czy zidentyfikowano czynniki ryzyka związane z projektem oraz przeanalizowano potencjalną alokację ryzyka?
- Czy uzgodniono i sfinalizowano plany dotyczące podania do wiadomości publicznej informacji o rozpoczęciu projektu?
- Czy sporządzono memorandum informacyjne dotyczące projektu?
- Czy opracowano kryteria kwalifikacji oferentów i oceny ofert?
- Czy sporządzono wstępną umowę PPP, w tym określono specyfikację projektu, standardy usług, mechanizm płatności i proponowaną alokację ryzyka?

3.2.6 Podsumowanie

Schemat 5. Podsumowanie fazy szczegółowych przygotowań

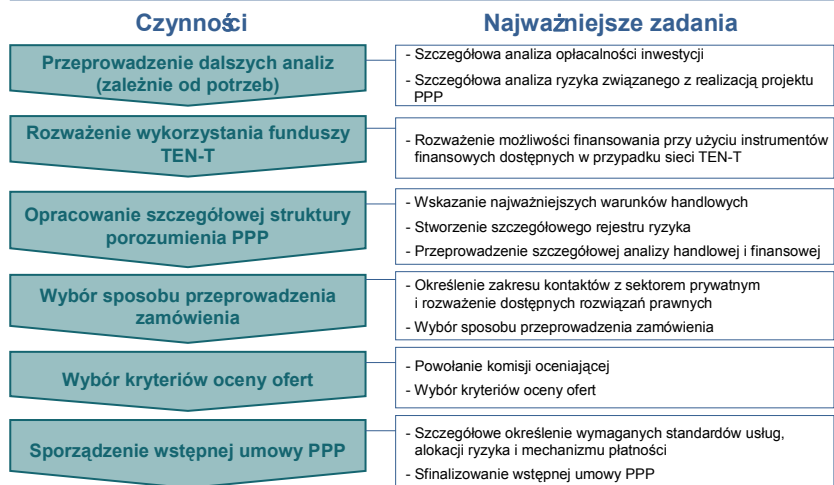
Etap 3.1. Przygotowania organizacyjne



5

Frontier Economics

Etap 3.2. Przygotowania do rozpisania przetargu

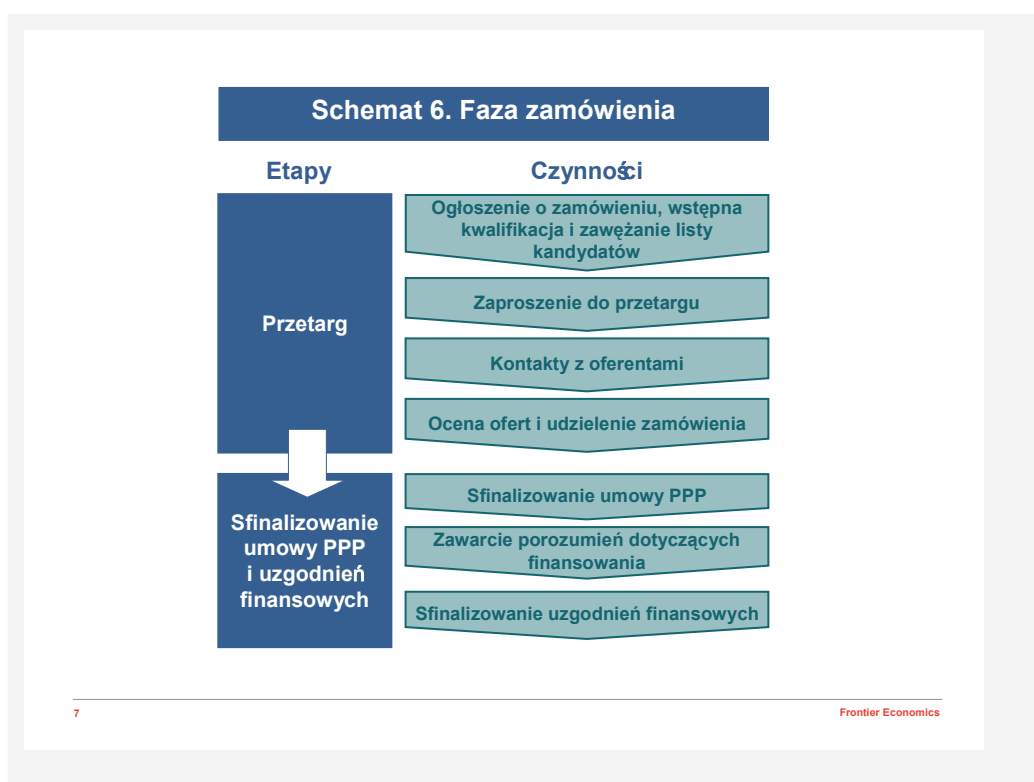


6

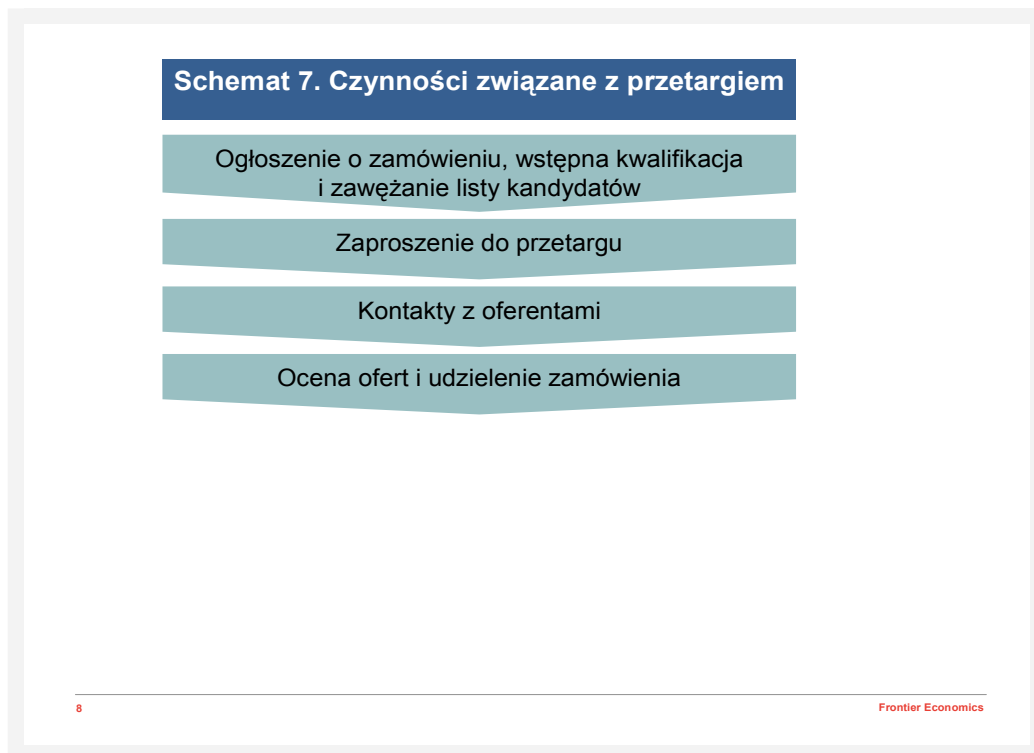
Frontier Economics

4 Zamówienie

Zgodnie z definicją przyjętą w niniejszym Przewodniku faza zamówienia rozpoczyna się z chwilą opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, a kończy z chwilą sfinalizowania uzgodnień finansowych — czyli w momencie, w którym można rozpocząć prace związane z projektem (w pierwszej kolejności prace budowlane). Faza ta — będąca głównym tematem Przewodnika — została dla ułatwienia podzielona na dwa etapy: (i) etap postępowania przetargowego oraz (ii) etap obejmujący czynności wykonywane od momentu udzielenia zamówienia w modelu PPP do momentu sfinalizowania uzgodnień finansowych. Etapy i czynności objęte fazą zamówienia (opisaną bardziej szczegółowo w kolejnych podrozdziałach) przedstawia schemat 6.



4.1 Przetarg



Postępowanie przetargowe mające na celu utworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego składa się z szeregu czynności wskazanych na schemacie 7. Celem przetargu jest zapewnienie maksymalnej opłacalności przedsięwzięcia poprzez stworzenie właściwych czynników motywacyjnych w ramach konkurencyjnego postępowania o udzielenie długoterminowego zamówienia w modelu PPP.

Na początku [etapu 4.1](#) (lub wcześniej) powoływana jest *komisja oceniająca oferty*, której skład wynika często z wymogów prawa krajowego. Rola komisji oceniającej polega na nadzorowaniu postępowania o udzielenie zamówienia oraz na podejmowaniu (lub rekomendowaniu) najważniejszych decyzji dotyczących między innymi zawężania listy kandydatów i wyboru preferowanego oferenta. Komisja korzysta przy tym na ogół z porad i pomocy doświadczonych, wyspecjalizowanych konsultantów (nierzadko są to członkowie zespołu doradzającego przy transakcji).

W trakcie postępowania przetargowego należy zadbać w wystarczającym stopniu o przestrzeganie najważniejszych zasad należytego przeprowadzania zamówień publicznych, czyli zasad *przejrzystości* i *równego traktowania*. Pozwoli to uniknąć ewentualnych zastrzeżeń natury prawnej dotyczących danego PPP oraz zwiększyć jego akceptację wśród interesariuszy. W przypadku projektów transgranicznych trzeba również pamiętać o tym, że w poszczególnych krajach mogą obowiązywać różne wymagania dotyczące przejrzystości.

Powyższe zasady należytego przeprowadzania zamówień publicznych muszą być przestrzegane od momentu rozpoczęcia formalnego postępowania przetargowego, natomiast wcześniej dozwolone są nieformalne rozmowy z przedsiębiorstwami (co jest szczególnie istotne w przypadku dużych projektów). Instytucja może na przykład organizować dni otwarte i spotkania techniczne, podawać wcześniej do wiadomości publicznej dokumenty techniczne itd. (przy czym przez cały czas musi mieć na uwadze ostateczny cel, jakim jest zachowanie równowagi między potencjalnymi oferentami). Od momentu opublikowania ogłoszenia o zamówieniu wszyscy potencjalni oferenci muszą być objęci zasadą *równego traktowania*, a wszelkie kontakty z nimi muszą być należycie odnotowywane.

- W niniejszym podrozdziale Przewodnika skoncentrowano się głównie na *zasadach handlowych dotyczących zamówień publicznych*, które mają zastosowanie ogólne, nie zaś na szczegółowych wymaganiach ustawodawstwa unijnego przeniesionych na grunt prawa krajowego (choć w niektórych przypadkach pojawiają się odwołania do określonych wymogów UE). Celem jest zapoznanie czytelników z logiką i uzasadnieniem poszczególnych czynności i uwarunkowań, a nie przedstawienie wykonywanych działań jedynie w kategoriach wymaganych prawem procedur (w związku z tym nie omówiono na przykład obowiązujących terminów).
- W szczególności, chociaż niektóre części [rozdziału 3](#) odwołują się do procedur przetargu ograniczonego i dialogu konkurencyjnego przewidzianych w prawie unijnym (oraz do trybu negocjacji, o ile instytucja publiczna stworzyła własny, ściślej uporządkowany proces w tym zakresie), to te same kwestie omawiane w niniejszym [rozdziale 4](#) nie zostały umieszczone w oddzielnych podrozdziałach, lecz włączono je do omówienia zagadnień poruszanych w tym rozdziale.
- Wszelkie wzmianki w kolejnych podrozdziałach dotyczące „typowego” lub „standardowego” rozwiązywania problemów bądź wykonywania określonych działań zgodnie z „dobrą praktyką” (lub podobne określenia) oznaczają postępowanie zgodnie z *ogólnymi międzynarodowymi praktykami należytego przeprowadzania zamówień publicznych w modelu PPP*.

Zachęcamy czytelników do zasięgnięcia porad dotyczących dostosowywania opisanych tu działań związanych z przeprowadzaniem zamówień do wymagań prawa krajowego.

4.1.1 Ogłoszenie o zamówieniu, wstępna kwalifikacja i zawężanie listy kandydatów >(1)(2)(3)(4)

Formalne postępowanie o udzielenie zamówienia rozpoczyna się w momencie publikacji ogłoszenia o zamówieniu publicznym (przy czym jednostka zamawiająca musi spełnić wszelkie wymagania dotyczące publikowania takich ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej). Następnie udostępniany jest kwestionariusz umożliwiający zainteresowanym przedsiębiorstwom wykazać się posiadanymi kwalifikacjami (procedura ta zwana jest „wyrażeniem zainteresowania”).

- Celem wstępnej kwalifikacji jest uwzględnienie w postępowaniu tylko tych oferentów, którzy sprawiają wrażenie zdolnych do należytej realizacji projektu PPP.
- Krótki opis projektu zawarty w ogłoszeniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej powinien być sformułowany na tyle ogólnie, aby nie było potrzeby wprowadzania w nim późniejszych zmian (co mogłoby spowodować konieczność ponownej publikacji ogłoszenia).

Standardowo zainteresowanym podmiotom, które odpowiedziały na wstępne ogłoszenie, wysyłane jest krótkie oświadczenie zawierające informacje o projekcie oraz instrukcje lub kwestionariusz. Dokumenty te stanowią podstawę zgłoszenia kwalifikacyjnego, którego powyższe podmioty muszą dokonać, aby wykazać się zdolnością do realizacji projektu.

Zaproszenie do udziału we wstępnej kwalifikacji (zwane niekiedy kwestionariuszem wstępnej kwalifikacji) powinno zawierać co najmniej:

- informacje o szerszym kontekście projektu;
- charakterystykę projektu, w tym informacje o przewidywanej alokacji najważniejszych czynników ryzyka oraz obowiązkach każdej ze stron;
- wykaz i streszczenie najważniejszych analiz dotyczących projektu, które zostaną udostępnione oferentom;
- informacje o przewidywanym postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- określenie formalnych uprawnień i kwalifikacji, które mogą być przedstawiane przez przedsiębiorstwa (np. uprawnień i kwalifikacji spółek macierzystych lub zależnych);
- informacje o kryteriach i testach, które posłużą do oceny kwestionariusza wstępnej kwalifikacji (niekoniecznie powinny to być szczegółowe parametry wykorzystywane przy ocenie lub punktacji, ponieważ w takim przypadku kandydaci mogliby strategicznie manipulować informacjami);
- harmonogram.

Zgodnie ze standardową praktyką sporządzeniem ogłoszenia o zamówieniu publicznym realizowanym w modelu PPP oraz kwestionariusza wstępnej kwalifikacji zajmują się doradcy prawni jednostki zamawiającej.

Zawężanie listy kandydatów

Celem zawężania listy kandydatów jest zmniejszenie liczby oferentów (zwykle do trzech lub pięciu). Złożenie oferty w przetargu dotyczącym utworzenia PPP — zwłaszcza w przypadku skomplikowanego przedsięwzięcia tego rodzaju — jest dla oferenta bardzo kosztowne, a celem postępowania jest zmaksymalizowanie konkurencji, nie zaś liczby oferentów. W związku z tym umieszczenie na zawężonej liście zbyt wielu oferentów mogłoby zniechęcić niektórych z nich do udziału w postępowaniu, a w rezultacie spowodować wycofanie się potencjalnie dobrych partnerów.

W niektórych przypadkach przedstawiciele sektora publicznego starali się zachęcić kandydatów do udziału w postępowaniu poprzez zobowiązanie się z góry do dokonania na rzecz każdego przegrywającego oferenta płatności, która stanowiłaby częściowy zwrot kosztów przygotowania oferty. Płatność taka może zostać sfinansowana ze środków otrzymanych przez instytucję publiczną od zwycięzcy przetargu (również określonych z góry), przy czym jej wielkość musi zostać dobrana w taki sposób, aby zniechęcić przedsiębiorstwa do składania niepoważnych ofert. Praktyka w tym zakresie bardzo się różni w poszczególnych krajach, w związku z czym instytucja publiczna powinna poprosić doradców o wskazanie procedur obowiązujących aktualnie w danym państwie i sektorze.

Oceniając zgłoszenia kwalifikacyjne, instytucja publiczna powinna skoncentrować się na *możliwościach technicznych, możliwościach handlowych i sytuacji finansowej* potencjalnych oferentów. Zgodnie z unijnym ustawodawstwem dotyczącym zamówień publicznych możliwości te muszą być z zasady prezentowane łącznie — a nie oddzielnie — przez członków konsorcjum.

Zazwyczaj wymaga się, aby w kwestionariuszu wstępnej kwalifikacji zostały umieszczone następujące informacje:

- informacje na temat działalności gospodarczej konsorcjum (np. liczba należycie zdefiniowanych projektów o podobnym charakterze zrealizowanych we wskazanym okresie);
- informacje finansowe (np. wartości progowe dotyczące obrotów i wartości netto);
- informacje prawne na temat konsorcjum PPP (w tym informacje o wszelkich postępowaniach sądowych z udziałem poszczególnych przedsiębiorstw);
- informacje o kwalifikacjach pracowników, którzy mają wziąć udział w projekcie.

Często pierwszym etapem wstępnej kwalifikacji i zawężania listy kandydatów jest ustalenie, które konsorcja przekroczyły wymagane wartości progowe we wszystkich kategoriach (na zasadzie spełnienia/niespełnienia kryteriów). Większość kryteriów (np. dotyczących przychodów przedsiębiorstwa) jest wyrażana w formie jednoznacznych i obiektywnych wartości progowych. Jeśli po wykonaniu tej czynności liczba konsorcjów będzie większa niż ustalony wcześniej limit zawężonej listy kandydatów (zwykle nie więcej niż pięć podmiotów, zależnie od typu projektu i rynku), to należy kontynuować

zawężanie listy przy użyciu wcześniej ustalonego, systematycznego procesu oceny lub punktacji.

W niektórych sytuacjach zawężanie listy kandydatów odbywa się częściowo na podstawie odpowiedzi na kilka otwartych pytań dotyczących sposobu, w jaki przedsiębiorstwa rozwiązałyby określone kluczowe problemy w przypadku wygrania przetargu. Do wstępnego zawężenia listy kandydatów w ramach procedury dialogu konkurencyjnego może na przykład posłużyć ocena ogólnych, orientacyjnych rozwiązań zaproponowanych przez każdego z nich.

Na zakończenie opisywanego procesu należy sporządzić raport ze wstępnej kwalifikacji wraz z obszernym uzasadnieniem (co wynika z konieczności prowadzenia właściwego zapisu przebiegu zdarzeń), a także należyście poinformować odrzuconych kandydatów.

Materiały informacyjne

→ Wszystkie cztery publikacje wskazane poniżej zawierają krótkie rozdziały, w których podsumowano najważniejsze czynności związane z uzyskiwaniem zgłoszeń dotyczących wyrażenia zainteresowania oraz przeprowadzaniem wstępnej kwalifikacji i zawężaniem list kandydatów.

⟨1⟩ *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.), moduł 5, strony 91–97

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

⟨2⟩ *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia, strony 11–16 i 59–61

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

⟨3⟩ *Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects*

Władze Nowej Południowej Walii (grudzień 2006 r.), strony 27–30

http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/working_with_government_wwg_guidelines_for_privately_financed_projects

⟨4⟩ *Practitioners Guide*

Partnerships Victoria (czerwiec 2001 r.), strony 29–33

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument>

4.1.2 Zaproszenie do przetargu >(1)<2

Przygotowanie dokumentacji przetargowej rozpoczyna się zwykle już w trakcie ostatniej czynności [etapu 3.2](#) (jaką jest sporządzenie wstępnej umowy PPP), ale finalizacja tego procesu następuje często w okresie wstępnej kwalifikacji, co pozwala bardziej efektywnie wykorzystać dostępny czas.

- Dokumenty związane z zaproszeniem do przetargu powinny zawierać wszelkie informacje niezbędne oferentom do złożenia ofert. W związku z tym doradcy powinni przeznaczyć na ich opracowanie wystarczającą ilość czasu i nakładu pracy — materiały muszą być na tyle szczegółowe, aby zapewnić porównywalność ofert oraz ograniczyć potrzebę prowadzenia rozmów i wyjaśniania niejasności przed podpisaniem umowy.
- Dokumentacja przetargowa — zazwyczaj bardzo szczegółowa i obszerna — standardowo obejmuje między innymi: >(3)<(4)
 - szczegółowe memorandum informacyjne dotyczące projektu;
 - podsumowanie najważniejszych zasad handlowych, w tym zobowiązań każdej ze stron oraz alokacji ryzyka;
 - szczegółowe specyfikacje rezultatów oraz minimalne wymagania dotyczące elementów projektowych i technicznych;
 - pełną wstępną umowę PPP (w niektórych krajach musi ona zawierać obowiązkowe, standardowe postanowienia lub być zgodna z określonymi wytycznymi);
 - instrukcje dla oferentów zawierające wszelkie informacje, których należy udzielić, oraz szczegółowe procedury (w tym terminy) składania ofert;
 - kryteria oceny;
 - wymagania dotyczące gwarancji przetargowych lub równoważnych zabezpieczeń.

Materiały informacyjne

<1> Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 5 (str. 98–102) zawiera krótkie podsumowanie postępowania przetargowego oraz informacje o treści dokumentacji ofertowej.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

<2> Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects

Władze Nowej Południowej Walii (grudzień 2006 r.)

→ Na stronach 30–32 znajduje się bardzo krótkie podsumowanie procedury wyrażania zainteresowania oraz treści odpowiedniego oświadczenia.

http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/working_with_government_wwg_guidelines_for_privately_financed_projects

<3> Scottish Capital Investment Manual, PPP Guide

Rząd Szkocji (kwiecień 2009 r.)

→ W rozdziale 2 („From OJEU to Contract Award”, str. 41–48) przedstawiono zarys treści zaproszenia do udziału w dialogu.

http://www.scim.scot.nhs.uk/PDFs/Manuals/PPP/Part1/PPP_Guide1_Full.pdf

***<4> Guidelines for PPP: Request for Proposal**

Komisja ds. planowania, rząd Indii (wydanie drugie, lipiec 2009 r.)

→ Dokument ten jest przydatny jako przewodnik po treści zaproszenia do przetargu; zawiera stosunkowo kompletny wzór zapytania ofertowego. Szczegóły publikacji są dostępne pod następującym adresem:

<http://www.dkagencies.com/doc/from/1063/to/1123/bkId/DK735233217146168469173925371/details.html>

4.1.3 Kontakty z oferentami >(1)(2)

Zgodnie z unijnym prawem zamówień publicznych charakter i zakres dozwolonych kontaktów z oferentami zależy od wybranej procedury zamówienia (patrz [czynność 3.2.4](#), *Wybór sposobu przeprowadzenia zamówienia*).

Właściwe zarządzanie postępowaniem przetargowym ma kluczowe znaczenie dla maksymalnego wykorzystania potencjału partnerstwa publiczno-prywatnego oraz uzyskania jak największej opłacalności przedsięwzięcia.

- Zazwyczaj niedługo po wysłaniu zaproszenia do przetargu organizowana jest konferencja dla oferentów, której celem jest wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości oraz zapoznanie się z pytaniami uczestników postępowania (pisemne wyjaśnienia powinny być udostępniane wszystkim oferentom).
- Standardową procedurą jest również stworzenie tzw. „pokoju z danymi” (ang. *data room*) — pomieszczenia udostępnionego dla wszystkich oferentów, w którym mogą się oni zapoznać ze szczegółowymi dokumentami dotyczącymi wszelkich aspektów projektu. >(3)

W związku ze złożonością dużych projektów PPP zespół zarządzający takim projektem musi zwykle utrzymywać intensywne kontakty z oferentami.

Warunki takich kontaktów — w tym procedury, protokoły i ogólne zasady — powinny wchodzić w zakres szerszego zbioru warunków, praw i obowiązków, które muszą zaakceptować oferenci. Iteracyjny proces wymiany informacji został opracowany w celu podniesienia jakości ofert poprzez:

- zachęcanie poszczególnych oferentów do przedstawiania innowacyjnych rozwiązań;
- wyjaśnianie wszelkich kwestii technicznych, finansowych i handlowych;
- przekazywanie oferentom bezpośrednich i szczegółowych opinii na temat kluczowych aspektów składanych przez nich ofert.

Zespół zarządzający projektem musi dołożyć szczególnych starań, aby zapewnić ochronę tajemnic handlowych i własności intelektualnej poszczególnych oferentów. Ponadto wszelkie kontakty wzajemne powinny się odbywać w sposób zgodny z zasadami uczciwości i rzetelności.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ Na stronach 23–24 omówiono kwestię utrzymywania kontaktów z oferentami.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

⟨2⟩ *Public Private Partnership Handbook*

Azjatycki Bank Rozwoju (2008)

→ Na stronie 71 krótko scharakteryzowano dokumentację, jaka powinna zostać umieszczona w pokoju z danymi.

<http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>

⟨3⟩ *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure*

Office of Government Commerce, Wielka Brytania (2008)

→ Na stronach 22–29 omówiono procedurę dialogu stosowaną w Wielkiej Brytanii.

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

4.1.4 Ocena ofert i wybór preferowanego oferenta

Złożone oferty muszą zostać poddane ocenie, której celem jest wyłonienie preferowanego oferenta.

Przed podjęciem decyzji o wyborze konkretnego preferowanego oferenta oferty są zwykle analizowane pod kątem spełnienia (lub niespełnienia) całego szeregu kryteriów.

- Nawet jeśli ocena nie jest oparta na analizie technicznej, trzeba ustalić, czy rozwiązanie techniczne zaproponowane przez danego oferenta jest wykonalne, możliwe do realizacji i solidne, czy wykorzystuje niezawodne technologie i spełnia wszystkie minimalne wymagania techniczne, a także czy przedstawione koszty i model finansowy są zgodne z takim rozwiązaniem.
- Ważne jest również przyjrzenie się proponowanym mechanizmom zarządzania projektem — konsorcjum składające ofertę musi sprawiać wrażenie spójnego podmiotu, a nie luźnego zbioru przedsiębiorstw, które występują razem wyłącznie w celu wzięcia udziału w przetargu.

Niezwykle istotną kwestią jest wybór kryteriów oceny i punktacji poszczególnych ofert (patrz [czynność 3.2.5](#), *Określenie kryteriów oceny ofert*).

W sporadycznych przypadkach — mimo wysłania przez instytucję publiczną zaproszeń do przetargu do kilku kandydatów umieszczonych na zawężonej liście — ofertę składa tylko jeden podmiot. Zgodnie z dobrą praktyką w dziedzinie zamówień publicznych decyzję o dalszym postępowaniu należy wówczas podjąć stosownie do danej sytuacji. >(1)

- Jeśli wszystko wskazuje na to, że małe zainteresowanie ze strony oferentów było spowodowane niedociągnięciami w dokumentacji przetargowej (w tym w specyfikacjach projektu bądź wstępnej umowie PPP), które można skorygować, to najlepszym rozwiązaniem jest powtórzenie postępowania — tym razem w sposób należyście przygotowany.
- Jeśli zgodnie z wiedzą instytucji publicznej oferent złożył ofertę w przekonaniu, że będzie miał do czynienia z silną konkurencją (co powinno znaleźć potwierdzenie w przeprowadzonej przez doradców analizie porównawczej cen oraz — w niektórych przypadkach — praktycznej weryfikacji kosztów najważniejszych umów z podwykonawcami w warunkach rynkowych), to najlepszym rozwiązaniem może być kontynuowanie procedury zamówienia i uznanie jedyne go oferenta za zwycięzcę przetargu (o ile jego oferta spełnia wszystkie kryteria oceny).

Duże znaczenie dla udzielania zamówień w modelu PPP ma nowa dyrektywa UE w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych (2007/66/WE), której postanowienia powinny być zostać przełożone na grunt prawa krajowego do 20 grudnia 2009 r. >(2) Poniżej wskazano dwa najbardziej interesujące aspekty tej dyrektywy.

- Konieczne jest zachowanie co najmniej 10-dniowego „okresu zawieszenia” (ang. *standstill*) od momentu podjęcia decyzji o udzieleniu

zamówienia do momentu faktycznego zawarcia umowy, aby umożliwić odrzuconym oferentom dokonanie przeglądu i podjęcie decyzji o ewentualnym oprotestowaniu wyników przetargu. Wymóg zachowania takiego okresu zawieszenia pojawił się już w orzecznictwie, a nowa dyrektywa ma na celu ustandaryzowanie warunków we wszystkich państwach członkowskich.

- Co ważniejsze, zgodnie z nową dyrektywą w zakresie procedur odwoławczych oferent, który uważa się za pokrzywdzonego, może podjąć działania mające na celu uznanie umowy za „nieskuteczną”, jeśli instytucja przeprowadzająca zamówienie naruszyła w poważny sposób unijne zasady udzielania zamówień publicznych. Wcześniej jedynym zadośćuczynieniem było przyznanie poszkodowanemu oferentowi odszkodowania pieniężnego, natomiast obecnie może dojść do rozwiązania umowy (przy czym zasada rozwiązania lub anulowania dotyczy tylko umów zawartych po wejściu w życie nowych przepisów). Dokładny sposób traktowania praw i obowiązków stron w takiej sytuacji musi zostać rozstrzygnięty przez prawo krajowe.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure*

Office of Government Commerce, Wielka Brytania (2008)

→ W ramce na stronie 27 przedstawiono wskazówki dotyczące postępowania w przypadku zgłoszenia się tylko jednego oferenta lub braku oferentów.

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

⟨2⟩ *Revision of the Public Procurement Remedies Directive*

Komisja Europejska (2007)

→ Dokument zawiera krótki opis nowej dyrektywy w zakresie procedur odwoławczych oraz odsyłacze do często zadawanych pytań, dokumentów z konsultacji publicznych itd.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/remedies/remedies_en.htm

⟨3⟩ *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 5, strony 102–106.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

⟨4⟩ *Scottish Capital Investment Manual, PPP Guide*

Rząd Szkocji (kwiecień 2009 r.)

→ Rozdział 2 („From OJEU to Contract Award”), strony 28–35.

http://www.scim.scot.nhs.uk/PDFs/Manuals/PPP/Part1/PPP_Guide1_Full.pdf

⟨5⟩ *Procurement Guidelines for PPP Projects*

IPDF, Ministerstwo Finansów, Pakistan (wrzesień 2007 r.)

→ Na stronach 23–26 wskazano sposób dokonywania oceny przez zespół projektowy.

http://www.ipdf.gov.pk/Procurment_draft_guideline.pdf

⟨6⟩ Michael Kerf i in., *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award*

Bank Światowy (1998)

→ Na stronach 75–79 omówiono pokrótce sposoby oceny ofert.

http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/concessions_fulltoolkit.pdf

⟨7⟩ *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ Na stronach 61–64 omówiono proces oceny ofert.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

⟨8⟩ *Procurement Processes and Standardized Bidding Documents*

Centrum informacyjne dotyczące PPP w dziedzinie infrastruktury, Bank Światowy

→ Odsyłacze do ustandaryzowanych wytycznych i dokumentów przetargowych publikowanych w różnych krajach.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANDLAW/0,,contentMDK:21759171~menuPK:5117613~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374,00.html>

⟨9⟩ *Technical Note 4: How to appoint and work with a preferred bidder*

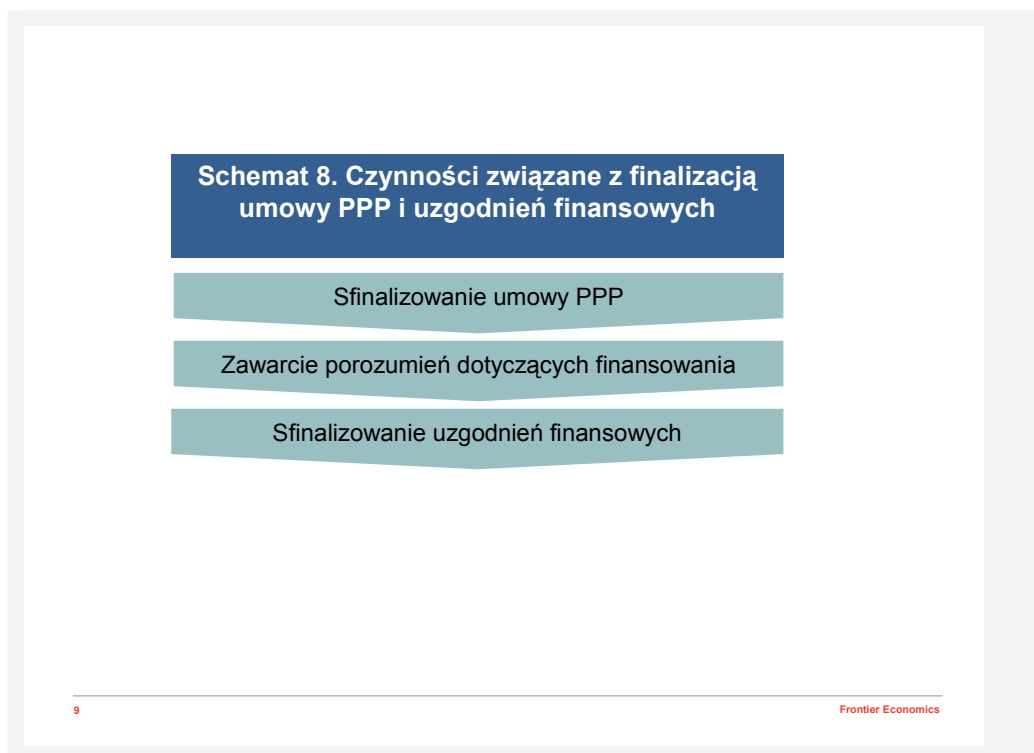
Zespół zadaniowy Ministerstwa Skarbu Wielkiej Brytanii (luty 2007 r.)
<http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ACFBEE.pdf>

LISTA KONTROLNA: Przetarg

Aby pomyślnie przeprowadzić postępowanie przetargowe, publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą uzyskać odpowiedzi na wszystkie najważniejsze pytania związane z tym postępowaniem, na przykład:

- Czy jednoznacznie określono instytucję odpowiedzialną za udzielenie zamówienia i zarządzanie postępowaniem przetargowym?
- Czy dokumenty służące do wstępnej kwalifikacji mają format umożliwiający oferentom przedstawienie informacji na swój temat oraz czy zawierają jednoznaczne określenie kryteriów oceny i procesów wstępnej kwalifikacji zgodnie z zasadami otwartości i przejrzystości wymaganymi przez ustawodawstwo unijne?
- Czy kryteria oceny służące do wstępnej kwalifikacji obejmują wszystkie istotne cechy związane z jakością i potencjałem oferentów, pozwalające ocenić ich zdolność do realizacji projektu PPP i znajomość jego wymagań?
- Czy zaproszenie do przetargu zawiera wstępną umowę PPP (która powinna określać m.in. mechanizm płatności i system kar) oraz wszelkie niezbędne dane na temat projektu i wymagania publicznej jednostki zamawiającej dotyczące rezultatów?
- Czy w zaproszeniu do przetargu uwzględniono wszystkie istotne elementy projektu PPP, a w szczególności minimalne wymagania techniczne, środowiskowe, prawne i finansowe, jakie muszą spełniać składane oferty?
- Czy w zaproszeniu do przetargu umieszczono należyte zapisy dotyczące braku gwarancji oraz zasad dostępu do pokoju z danymi?
- Czy uwzględniono i wdrożono wszystkie istotne procedury niezbędne do zarządzania kontaktami z oferentami w trakcie postępowania przetargowego (w tym kodeks postępowania, a także zasady komunikowania się z oferentami, prowadzenia zapisów przebiegu zdarzeń i spotkań, zmian konsorcjów i analizy finansowej oferentów)?
- Czy przed złożeniem ofert określono kryteria i procesy oceny oraz powołano zespoły i komisje oceniające?

4.2 Sfinalizowanie umowy PPP i uzgodnień finansowych



Ostateczne zatwierdzenie warunków porozumienia PPP, prowadzące do sfinalizowania uzgodnień handlowych, a następnie finansowych, wymaga wykonania szeregu czynności, które podsumowano na schemacie 8. Związane z tym działania — chociaż mają pod pewnymi względami związek z problemami o szerszym charakterze — dotyczą najczęściej bardzo szczegółowych kwestii i wiążą się z doprecyzowywaniem ustaleń, dlatego konieczna jest ścisła współpraca między publiczną jednostką zamawiającą a partnerem prywatnym i instytucjami finansowymi. Staranne przygotowanie organizacyjne i zarządzanie są szczególnie ważne z punktu widzenia sprawnej realizacji [etapu 4.2](#), w związku z czym należy właściwie zaplanować prace w porozumieniu z doświadczonymi doradcami. W przypadku wielu projektów PPP brak należytego planowania lub pomocy specjalistów spowodował zakłócenia trwające nieraz nawet kilka lat.

4.2.1 Sfinalizowanie umowy PPP

Jak wskazano w omówieniu [czynności 3.2.4](#) (*Wybór sposobu przeprowadzenia zamówienia*), poszczególne procedury zamówień publicznych przewidują różne formy i zakresy rozmów lub negocjacji prowadzonych po wybraniu preferowanego oferenta, ale przed podpisaniem umowy PPP. ➤(1)(2) Przykład:

- W przypadku unijnych procedur przetargu ograniczonego i dialogu konkurencyjnego końcowe korekty wprowadzane po otrzymaniu ostatecznych ofert i wybraniu preferowanego oferenta powinny ograniczać się wyłącznie do wyjaśniania i potwierdzania zaangażowania.

Niezależnie od szczegółowych uwarunkowań wynikających z ustawodawstwa unijnego podstawowa zasada należytego przeprowadzania zamówień publicznych stanowi, że wszelkie zmiany umowy PPP uzgadniane z preferowanym oferentem w trakcie końcowych negocjacji nie mogą mieć *zasadniczego znaczenia* dla zamówienia. Inaczej mówiąc, nie mogą to być zmiany, których wprowadzenie do wstępnej umowy i dokumentacji przetargowej przedstawionej oferentom przed złożeniem ofert skutkowałoby wyborem *innego* podmiotu jako preferowanego oferenta. Przykład:

- Zmiana zasadniczego aspektu alokacji ryzyka bądź zaangażowania finansowego byłaby zdecydowanie niezgodna z dobrymi praktykami w dziedzinie zamówień publicznych oraz przepisami prawa unijnego.

Końcowe rozmowy z preferowanym oferentem są często określane swobodnie jako „końcowe negocjacje”, nawet jeśli nie stanowią *negocjacji* w ścisłym tego słowa znaczeniu, w rozumieniu danego systemu zamówień publicznych. Zespół negocjacyjny publicznej jednostki zamawiającej wypracowuje wspólnie z preferowanym oferentem ramy końcowych rozmów i negocjacji, które obejmują zwykle takie kwestie, jak:

- harmonogram;
- określenie nierozstrzygniętych problemów;
- opracowanie wykazu uzgodnionych spraw.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ *Practitioners Guide*

Partnerships Victoria (czerwiec 2001 r.)

→ W rozdziale 12 (str. 46–48) opisano czynności wykonywane w ramach końcowych negocjacji dotyczących umowy PPP.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument>

⟨2⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ Punkt 6.3.8 zawiera zwięzłe omówienie ryzyka związanego z prowadzeniem negocjacji (w odróżnieniu od wyjaśniania i doprecyzowywania określonych kwestii) po złożeniu ofert i wybraniu preferowanego oferenta.

4.2.2 Zawarcie porozumień dotyczących finansowania

Projekty PPP związane z siecią TEN-T są zwykle finansowane całkowicie lub częściowo przy użyciu mechanizmów finansowania projektów. O ile jest to możliwe, instytucje publiczne powinny dążyć do uzyskania wraz z ofertami w pełni gwarantowanych pakietów finansowania, ponieważ w takim przypadku porozumienia dotyczące finansowania mogą zostać zawarte krótko po podpisaniu umowy PPP lub nawet już w momencie jej podpisywania.

W obecnej sytuacji gospodarczej (zwłaszcza w dowolnym okresie zmniejszonej płynności na rynkach finansowych) prawdopodobieństwo uzyskania pełnej gwarancji finansowania już w chwili składania oferty jest jednak bardzo niewielkie, a w rezultacie mało prawdopodobne jest również zawarcie całego pakietu porozumień finansowych niezbędnych do realizacji projektu natychmiast po podpisaniu umowy PPP.

Przed nastaniem obecnego kryzysu finansowanie dużych projektów w modelu PPP było zwykle zapewniane przez mechanizmy konsorcjalne, w ramach których pojedynczy bank (ewentualnie niewielka grupa banków) brał na siebie całe zadłużenie związane z projektem, a następnie „odsprzedawał” je konsorcjum banków.

W praktyce większość aktualnie realizowanych projektów finansują „kluby” banków, które zakładają utrzymanie kontroli nad zadłużeniem związanym z takimi projektami aż do upływu terminu zapadalności (tzn. nie planują jego odsprzedaży innym instytucjom). Niekiedy tego rodzaju porozumienia między bankami mogą zostać zawarte dopiero po wyznaczeniu preferowanego oferenta — wariant ten nosi nazwę „pozyskiwania finansowania po wybraniu preferowanego oferenta” (patrz poniżej).

To, jak duże zobowiązania można uzyskać od instytucji finansowych w momencie składania oferty, zależy od specyfiki danego projektu oraz sytuacji na rynku. Oferenci powinni w swoich ofertach przedstawić co najmniej *możliwy do realizacji* plan finansowania, czyli wykazać, że podmioty zapewniające finansowanie wierzycielskie, finansowanie kapitałem własnym oraz w postaci dotacji zweryfikowały i zatwierdziły ogólną strukturę PPP wraz z najważniejszymi postanowieniami umownymi (w tym proponowaną alokacją ryzyka). W przypadku wielu projektów zobowiązanie takie jest w pewnym stopniu warunkowe, ponieważ instytucje finansowe zwykle nie przeprowadzają *szczegółowej* analizy finansowej przedsięwzięcia przed podpisaniem umowy PPP.

Zdarza się, że po dokonaniu przeglądu i przeprowadzeniu szczegółowej analizy finansowej przedsięwzięcia kredytodawcy nalegają na wprowadzenie zmian w umowie PPP. Należy jednak pamiętać, że zakres modyfikacji, jakie instytucja publiczna może wprowadzić na tym etapie na żądanie kredytodawców bez naruszania zasad należytego przeprowadzania zamówień publicznych, może być ograniczony. Przed podpisaniem porozumień dotyczących finansowania większość kredytodawców chce również zapoznać się z pełnymi wersjami roboczymi umów z podwykonawcami oraz upewnić się, że najważniejsze z tych umów (np. umowy dotyczące prac budowlanych wykonywanych „pod klucz” bądź umowy

dotyczące eksploatacji i utrzymania) zostały wstępnie uzgodnione, a podwykonawcy zobowiązali się do utrzymania stałych cen.

W przypadku niektórych większych przedsięwzięć PPP (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii) instytucje publiczne aktywnie przyczyniają się do uzyskania konkurencyjnych warunków finansowania, żądając przeprowadzenia *konkursu dotyczącego finansowania wierzycielskiego*. W takiej sytuacji preferowany oferent musi przeprowadzić postępowanie konkursowe (nadzorowane przez instytucję publiczną) dotyczące finansowania wierzycielskiego ze strony osób trzecich, którego celem jest uzyskanie jak najlepszych warunków takiego finansowania, natomiast instytucja publiczna przejmuje (całkowicie lub częściowo) korzyści wynikające z ewentualnej poprawy warunków finansowania. Powyższa metoda wymaga silnego zaangażowania kompetentnych doradców finansowych. Może się ona nie sprawdzić w odniesieniu do projektów lub rynków, w przypadku których innowacje finansowe mają mieć istotny wpływ na konkurencyjność oferentów, jak również w warunkach ograniczonej płynności finansowej. ➤(1) W takich okolicznościach przedstawiciele sektora prywatnego mogą być zmuszeni do skorzystania z procedury pozyskiwania finansowania po wybraniu preferowanego oferenta. ➤(2)

Realizacja przedsięwzięcia PPP z wykorzystaniem finansowania projektów wymaga zawarcia dużej liczby porozumień dotyczących finansowania, które służą trzem zasadniczym celom.

- Po pierwsze zawierane porozumienia mają na celu zapewnienie ochrony interesów kredytodawców nadrzędnych w relacjach z podwykonawcami i innymi podmiotami udzielającymi wsparcia finansowego (np. inwestorami kapitałowymi). Szczególnie ważne jest dla kredytodawców nadrzędnych zminimalizowanie ryzyka ponoszonego przez kredytobiorcę (czyli spółkę PPP) *w porównaniu z łącznym ryzykiem finansowym przyjmowanym przez podmioty z sektora prywatnego*. W praktyce oznacza to, że ryzyko podejmowane przez sektor prywatny jest przerzucane w jak największym stopniu na podwykonawców (tak aby nie obarczało słabo dokapitalizowanej spółki PPP).
- Po drugie porozumienia muszą jednoznacznie wskazywać, że obsługa długu nadrzędnego ma pierwszeństwo przed zwrotem wszelkich pozostałych form finansowania (właśnie dlatego zadłużenie takie jest nazywane „nadrzędnym”).
- Po trzecie cały pakiet porozumień finansowych ma na celu zapewnienie kredytodawcom możliwości podejmowania działań uznawanych przez nich za niezbędne do ochrony inwestycji w przypadku problemów zagrażających udzielonym kredytom.

Trzeci z powyższych punktów ma zasadnicze znaczenie i dotyczy najważniejszych korzyści, jakie może przynieść instytucji publicznej zastosowanie modelu PPP. Właściwa struktura partnerstwa publiczno-prywatnego zapewnia zbieżność interesów kredytodawców i instytucji publicznej, ponieważ osiągnięcie celów przyjętych przez obie strony wymaga pomyślnej realizacji projektu. W takiej sytuacji kredytodawcy są zmotywowani (i należycie umocowani) do natychmiastowego reagowania na problemy związane z projektem, ponieważ tylko w ten sposób mogą zapewnić

bezpieczeństwo swoich inwestycji. W związku z powyższym instytucja publiczna powinna mieć możliwość zdania się na inicjatywę kredytodawców w zakresie skutecznego rozwiązywania problemów z budową i eksploatacją, które mogłyby zagrozić realizacji projektu — stanowi to ważny mechanizm przenoszenia ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny w ramach projektów PPP (patrz [załącznik](#) „Finansowanie projektów”). ➤(3)

Pakiet sporządzanych i zawieranych porozumień dotyczących finansowania powinien obejmować między innymi:

- porozumienia dotyczące kredytów nadrzędnych (czyli porozumienia między kredytodawcami a spółką PPP określające prawa i obowiązki każdej ze stron w odniesieniu do długu nadrzędnego);
- porozumienie dotyczące warunków wspólnych (czyli porozumienie między wszystkimi podmiotami finansującymi a spółką PPP określające warunki wspólne dla wszystkich instrumentów finansowania oraz relacje między nimi — w tym definicje, warunki, kolejność spłat, zasady prowadzenia rozrachunków związanych z projektem, prawa do głosowania w sprawie zrzekania się praw i wprowadzania poprawek itd.), które zdecydowanie upraszcza pozyskiwanie środków na realizację PPP z wielu źródeł;
- porozumienia dotyczące kredytów podporządkowanych (sporządzone przez sponsorów projektu i/lub inwestorów zewnętrznych w przypadku korzystania z długu podporządkowanego lub finansowania antresolowego w ramach struktury finansowania);
- porozumienie akcjonariuszy (będące jednym z dokumentów założycielskich spółki PPP);
- umowa bezpośrednia (umożliwiająca kredytodawcy nadrzędnemu przejęcie w pewnych okolicznościach — określonych w dokumentacji przetargowej — kontroli nad projektem);
- porozumienie dotyczące rozrachunków (pozwalające włączyć bank w nadzorowanie przepływu środków pieniężnych do i ze spółki PPP — w takiej sytuacji bank dba o to, aby środki były wykorzystywane w uzgodniony sposób oraz aby akcjonariusze nie mogli ich wyprowadzić w sytuacji zagrożenia);
- porozumienie dotyczące wypłaty środków akcjonariuszom i podporządkowania interesów (zapewniające uprzywilejowanie interesów kredytodawców nadrzędnych);
- porozumienia dotyczące zabezpieczeń (tj. zastawu na akcjach, obciążenia kont, zastawu na ruchomościach, zastawu na należnościach itd.);
- umowy o podwykonawstwo dotyczące budowy, eksploatacji i innych usług;
- gwarancje spółek macierzystych i inne formy zabezpieczenia kredytu;
- opinie doradców prawnych kredytodawcy na temat wykonalności umów.

Powyższe porozumienia są często ściśle ze sobą powiązane, w związku z czym na ogół sporządza się je w ramach jednolitego pakietu. ➤(4)

Wykonalność porozumień jest dla kredytodawców niezwykle istotnym elementem analiz finansowych przedsięwzięcia, a jej określenie wymaga między innymi ustalenia *pełnomocnictw* (kompetencji) instytucji publicznej do zawierania transakcji. Problem ten może być znacznie bardziej złożony w przypadku transakcji transgranicznych — kredytodawcy muszą mieć wówczas pewność, że wdrożono mechanizmy umożliwiające egzekwowanie warunków umowy w relacjach z instytucjami publicznymi w różnych systemach prawnych. Kolejną istotną kwestią jest odpowiedzialność instytucji A w przypadku naruszenia warunków przez instytucję B.

Materiały informacyjne

***⟨1⟩ Preferred Bidder Debt Funding Competitions**

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii (sierpień 2006 r.)

→ Dokument zawiera ogólne wskazówki w wersji roboczej.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ppp_pbdguide100806.pdf

⟨2⟩ The financial crisis and the PPP market. Potential Remedial Actions

European PPP Expertise Centre — EPEC (wersja skrócona, sierpień 2009 r.)

→ Skrócona wersja studium tworzącego ramy do analizy niektórych potencjalnych działań podejmowanych w odpowiedzi na kryzys finansowy w zakresie dotyczącym rynku partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w całej Unii. Dokument zawiera również listę problemów i uwarunkowań, które powinni brać pod uwagę przedstawiciele sektora publicznego.

<http://www.eib.org/epec/infocentre/index.htm>

⟨3⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ W rozdziale 8 znajduje się przydatne podsumowanie informacji na temat finansowania projektów, a także powodów jego częstego stosowania w przypadku PPP.

⟨4⟩ Graham Vinter, *Project Finance: A Legal Guide

Sweet and Maxwell Ltd., wydanie trzecie (2006), ISBN 0421-909501

→ W rozdziale 7 wskazano między innymi, w jaki sposób należy negocjować umowę kredytową, a w rozdziale 8 omówiono zabezpieczenia kredytów i związane z tym kwestie.

Ramka 5. Ubezpieczenia >(1)(2)(3)

Należyta ochrona ubezpieczeniowa obejmująca szeroki zakres zdarzeń jest szczególnie istotna w przypadku projektu PPP, ponieważ spółka publiczno-prywatna — powołana w ściśle określonym celu i słabo dokapitalizowana — najprawdopodobniej nie będzie w stanie samodzielnie ubezpieczyć się w wystarczającym stopniu.

Interesy instytucji publicznej i kredytodawców nadrzędnych są w tym zakresie zbieżne, w związku z czym można by uznać, że instytucja publiczna powinna pozostawić kredytodawcom nałożenie na spółkę PPP odpowiednich wymagań w zakresie ubezpieczeń. Rozwaga nakazuje jednak zawarcie w umowie PPP określonych wymagań minimalnych w tej dziedzinie (które nie powinny wykraczać poza wymagania, jakie najprawdopodobniej wprowadzą kredytodawcy). Powyższe wymagania powinny być opracowywane i negocjowane z pomocą fachowych doradców ubezpieczeniowych, ponieważ ubezpieczenia związane z finansowaniem projektu są bardzo specjalistyczną dziedziną.

Główne kategorie ochrony ubezpieczeniowej, jakiej powinna standardowo wymagać instytucja publiczna, obejmują:

- w fazie budowy:
 - ubezpieczenie podwykonawców od wszystkich czynników ryzyka (obejmujące fizyczną utratę lub uszkodzenie wszelkich rezultatów prac i urządzeń na placu budowy);
 - ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej;
 - ewentualne ubezpieczenie od skutków „opóźnienia w uruchomieniu” (obejmujące utratę przychodów lub zysków w związku z opóźnieniem realizacji projektu);
- w fazie eksploatacji:
 - ubezpieczenie majątkowe od wszystkich czynników ryzyka;
 - ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej;
 - ubezpieczenie od skutków przerw w działalności gospodarczej (zbliżone do ubezpieczenia od skutków „opóźnienia w uruchomieniu”).

W przypadku niektórych typów projektów może być również wymagane specjalne ubezpieczenie środowiskowe.

Wymagania dotyczące poszczególnych rodzajów ochrony ubezpieczeniowej powinny zostać określone w umowie PPP. Należy między innymi wskazać podstawowe cechy, minimalny poziom ochrony, najważniejsze wykluczenia oraz maksymalną kwotę udziału własnego (tj. kwotę, poniżej której towarzystwo ubezpieczeniowe nie dokona wypłaty odszkodowania w przypadku każdego zdarzenia).

Oprócz tego konieczne jest rozważenie innych kwestii — na przykład w przypadku niektórych typów ochrony w interesie instytucji publicznej może leżeć zabezpieczenie spółki PPP na wypadek braku możliwości uzyskania

ubezpieczenia dotyczącego określonego czynnika ryzyka (także z powodu zaporowych cen takiego ubezpieczenia).

Materiały informacyjne

⟨1⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ Rozdział 12.4 (str. 211–218) zawiera podsumowanie najważniejszych kwestii i problemów z punktu widzenia instytucji publicznej.

⟨2⟩ Graham Vinter, *Project Finance: A Legal Guide*

Sweet and Maxwell Ltd., wydanie trzecie (2006), ISBN 0421-909501

→ W rozdziale 6 omówiono niektóre kwestie związane z ubezpieczeniami bardziej od strony prawnej.

*⟨3⟩ *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, wersja 4 (marzec 2007 r.)

→ Rozdział 25 zawiera szczegółową analizę całej gamy problemów związanych z ubezpieczeniami, a także sugerowane (i wymagane w Wielkiej Brytanii) klauzule umowne.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

4.2.3 Sfinalizowanie uzgodnień finansowych

Uzgodnienia finansowe uznaje się za sfinalizowane z chwilą podpisania wszystkich porozumień dotyczących projektu i jego finansowania oraz spełnienia wszystkich zawartych w nich warunków w sposób umożliwiający uruchomienie przepływu środków (pochodzących z kredytów, udziałów kapitałowych i dotacji), a tym samym faktyczne rozpoczęcie realizacji projektu.

Przed przystąpieniem do wydatkowania środków muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe „warunki zawieszające” zawarte w umowach dotyczących finansowania, które obejmują zwykle: ➤(1),(2)

- uzyskanie wymaganych zezwoleń na budowę;
- zakończenie najważniejszych etapów procesu wykupu gruntów;
- wyjaśnienie pozostałych wątpliwości projektowych;
- sfinalizowanie i podpisanie wszelkich pozostałych istotnych dokumentów dotyczących projektu i finansowania;
- zatwierdzenie wszelkiego wsparcia finansowego (np. spełnienie wszelkich pozostałych wymagań dotyczących wypłaty dotacji ze donatora).

Na zakończenie instytucja publiczna musi potwierdzić spełnienie wymagań związanych z uzyskaniem wszelkich zatwierdzeń wewnętrznych, które mogą obejmować:

- potwierdzenie zgodności zamówienia z prawem;
- uzyskanie zgody na odstąpienie od wszelkich standardowych warunków udzielania zamówień;
- zweryfikowanie opłacalności przedsięwzięcia;
- zweryfikowanie możliwości sfinansowania przedsięwzięcia.

Sfinalizowanie uzgodnień finansowych często wymaga od spółki PPP i publicznej jednostki zamawiającej dopracowania licznych szczegółów. Nie należy lekceważyć związanych z tym nakładów pracy, a publiczna jednostka zamawiająca powinna sprawnie zarządzać realizowanymi zadaniami z pomocą zespołu doradców.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ Scott L. Hoffman, *The Law and Business of International Project Finance* Cambridge University Press, wydanie trzecie (2008), ISBN: 978-0-521-70878-4

→ W rozdziale 24 (str. 328–335) opisano 27 typowych kategorii warunków zawieszających, które należy spełnić w celu sfinalizowania uzgodnień finansowych w przypadku standardowej umowy finansowania projektu.

⟨2⟩ E. R. Yescombe, *Principles of Project Finance*

Academic Press (2002), ISBN: 12-0-770851-0

→ Na stronach 312–314 zamieszczono krótkie podsumowanie działań związanych z finalizowaniem uzgodnień finansowych, w tym listę typowych wymagań.

LISTA KONTROLNA: Sfinalizowanie umowy PPP i uzgodnień finansowych

Aby wynegocjować umowę PPP i sfinalizować uzgodnienia finansowe, publiczna jednostka zamawiająca i jej doradcy muszą uzyskać odpowiedzi na wszystkie najważniejsze pytania związane z tą umową oraz umowami dotyczącymi finansowania i innymi umowami pomocniczymi, na przykład:

- Czy powołano zespół negocjacyjny i udzielono mu pełnomocnictw do podejmowania decyzji w większości spraw dotyczących umowy PPP?
- Czy jednostka zamawiająca i zespół negocjacyjny uzgodniły strategię negocjacji, w tym przeanalizowały stanowisko jednostki zamawiającej w najważniejszych sprawach oraz strategię zarządzania ryzykiem?
- Czy doradcy prawni ocenili wstępną umowę PPP opatrzoną adnotacjami oraz czy przeanalizowali jej wpływ na alokację ryzyka i opłacalność przedsięwzięcia?
- Czy doradcy finansowi przeanalizowali możliwość sfinansowania i koszty projektu, źródła i koszty finansowania oraz wiarygodność finansową przedsięwzięcia (w tym skład i strukturę konsorcjum prywatnego oraz podział ryzyka i plan finansowania)?
- Czy w wyniku negocjacji określono warunki, które różnią się zasadniczo od oferty przetargowej, a tym samym mogą zostać oprotestowane (ponieważ są mniej korzystne) lub mogłyby doprowadzić do wyboru innego oferenta?
- Czy spełniono wszelkie wymagania prawne i administracyjne związane z udzieleniem zamówienia?
- Czy przedsięwzięcie będące przedmiotem umowy PPP jest nadal możliwe do sfinansowania i opłacalne?

4.2.4 Podsumowanie

Schemat 9. Podsumowanie fazy zamówienia

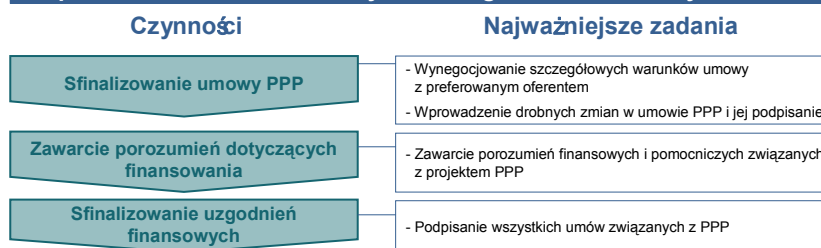
Etap 4.1. Przetarg



10

Frontier Economics

Etap 4.2. Sfinalizowanie umowy PPP i uzgodnień finansowych

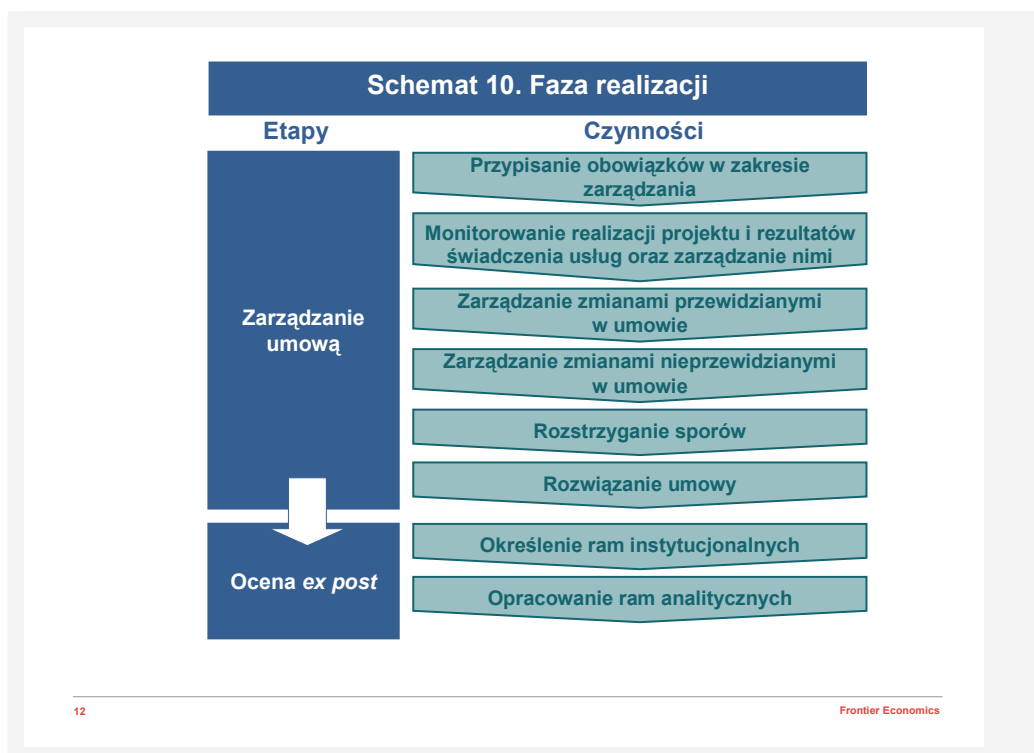


11

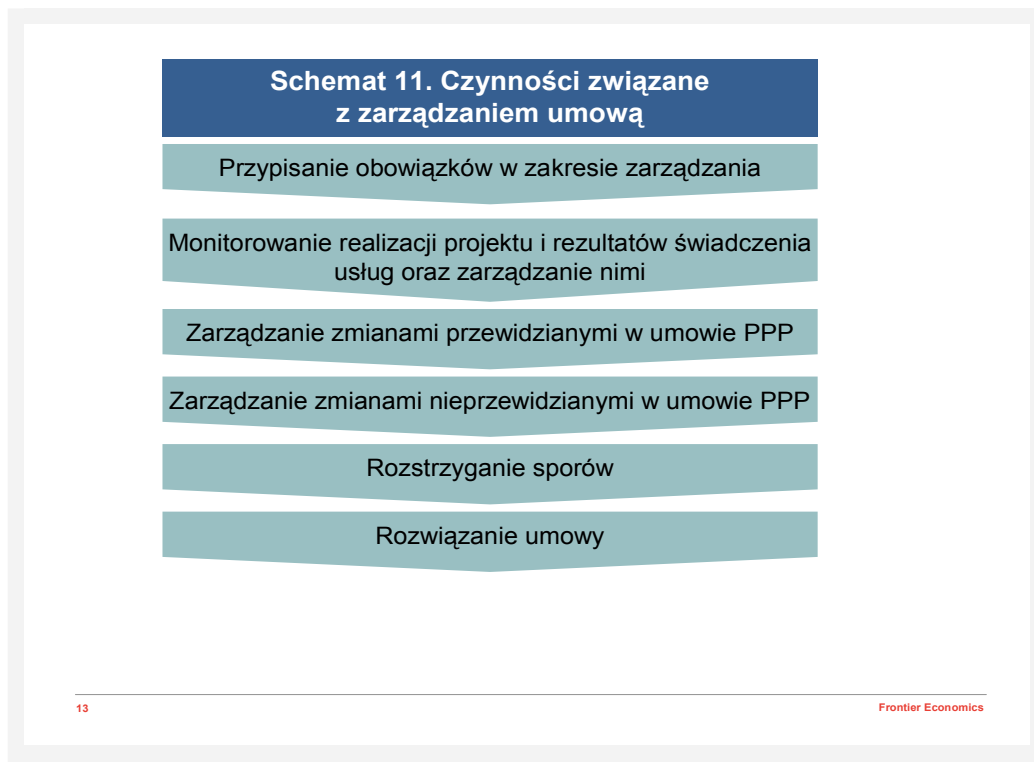
Frontier Economics

5 Realizacja projektu

Niniejszy rozdział dotyczy okresu realizacji projektu publiczno-prywatnego. Omówiono w nim najczęstsze problemy, z jakimi w tym okresie mogą mieć do czynienia przedstawiciele publicznej jednostki zamawiającej — związane m.in. z koniecznością regularnego monitorowania uzyskiwanych rezultatów i podejmowania odpowiednich działań przewidzianych w umowie PPP, a w pewnych okolicznościach również wprowadzania zmian w tej umowie (na przykład modyfikowania parametrów jakości usług bądź zakresu projektu). Na schemacie 10 przedstawiono podsumowanie głównych etapów i czynności związanych z fazą realizacji projektu PPP.



5.1 Zarządzanie umową



Etap zarządzania umową składa się z szeregu czynności wskazanych na schemacie 11. Podczas realizacji projektu PPP publiczna jednostka zamawiająca powinna zadbać o:

- rozdzielenie obowiązków związanych z zarządzaniem projektem i zarządzaniem umową;
- jednoznaczne określenie obowiązków zespołu ds. zarządzania umową i zapewnienie mu wystarczających środków;
- opracowanie zasad zarządzania umożliwiających monitorowanie umowy PPP, korygowanie jej postanowień oraz rozstrzygnięcie związanych z nią sporów w sposób zapewniający utrzymanie jej integralności.

Chociaż bardzo istotne jest właściwe przygotowanie projektu PPP i przeprowadzenie związanego z nim zamówienia publicznego, to kluczem do powodzenia lub niepowodzenia takiego przedsięwzięcia (i do ostatecznego określenia jego opłacalności) jest należyty nadzór nad umową PPP i zarządzanie nią w fazie realizacji.

W dalszej części niniejszego podrozdziału opisano dokładniej działania wykonywane przez instytucję publiczną w trakcie realizacji projektu PPP oraz ich uzasadnienie.

5.1.1 Przepisanie obowiązków w zakresie zarządzania

Po podpisaniu umowy obowiązki związane z zarządzaniem nią przechodzą zwykle na zespół ds. zarządzania umową powołany przez publiczną jednostkę zamawiającą. Jeśli dana jednostka — na przykład agencja budowy i eksploatacji dróg — zawarła kilka umów PPP, to najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest administrowanie przez jeden zespół wszystkimi aktualnie obowiązującymi porozumieniami.

Zespół ten, podlegający dyrektorowi ds. umów, wykonuje wiele czynności związanych z rutynowym zarządzaniem umowami. W związku z tym osobę proponowaną na stanowisko dyrektora ds. umów powinno się już na wczesnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia włączyć do zespołu zarządzającego projektem (a przynajmniej umożliwić jej obserwowanie takiego postępowania i zapewnić dostęp do członków zespołu przeprowadzającego zamówienie). Pozwala to na opracowanie w przemyślany sposób strategii zarządzania umową, między innymi dzięki znajomości projektu i związanych z nim nieodłącznie czynników ryzyka.

Przed przekazaniem obowiązków instytucja publiczna musi zadbać o: >(1)

- jednoznaczne określenie zakresów obowiązków poprzez oddzielenie zarządzania projektem od zarządzania umową;
- wprowadzenie zasad dotyczących postępowania w przypadku zmian w umowie i niedotrzymania zobowiązań przez podwykonawców;
- wprowadzenie systemu ciągłej weryfikacji zarządzania umową (w tym mechanizmów zapewniających należyty nadzór nad zarządzaniem umową ze strony interesariuszy z sektora publicznego);
- zapewnienie środków budżetowych i kadrowych wystarczających do realizacji obowiązków związanych z zarządzaniem umową.

Instytucja publiczna powinna wyznaczyć podstawowe ramy działania zespołu ds. zarządzania umową jeszcze przed wybraniem preferowanego oferenta, ponieważ pozwala to rozwiązać w dużym stopniu wątpliwości uczestników przetargu dotyczące spodziewanych kosztów i wymaganych kontaktów z instytucjami publicznymi w całym okresie obowiązywania umowy. Oferenci muszą w szczególności uwzględnić w składanych ofertach koszty monitorowania i przestrzegania umowy, dlatego należy jednoznacznie wskazać, jakich informacji będą musieli udzielać i jak często.

Na początku fazy zarządzania umową zespół ds. zarządzania umową musi szczegółowo określić wykorzystywane do tego celu narzędzia i procesy (w tym plany awaryjne i procedury zarządzania zmianami) poprzez opracowanie podręcznika administrowania umową. >(2)

Materiały informacyjne

⟨1⟩ *Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide*
Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W rozdziale 1 (str. 3–6) i rozdziale 4 (str. 23–25) wskazano najważniejsze etapy opracowywania strategii zarządzania umową.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

⟨2⟩ *Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects*

Rząd Irlandii (lipiec 2006 r.)

→ W dokumencie tym omówiono tworzenie struktury zarządzania projektem w przypadku PPP organizowanych w Irlandii (str. 21).

<http://www.ppp.gov.ie/keydocs/guidance/central/Value%20for%20Money%20%20Technical%20%20Note.doc>

5.1.2 Monitorowanie realizacji projektu i rezultatów usług oraz zarządzanie nimi

W umowie należy jednoznacznie określić zobowiązania spółki PPP oraz zdefiniować oczekiwane parametry, rezultaty i jakość poszczególnych usług.

- Podstawą skutecznego zarządzania umową jest jej właściwe przygotowanie. Oznacza to konieczność ustanowienia procedur gwarantujących ściśle monitorowanie wyników osiąganych przez spółkę PPP i ogólnego przestrzegania przez nią przyjętych zobowiązań.
- Zespół ds. zarządzania umową rozpoczyna zwykle pracę od uzgodnienia ze spółką PPP wszystkich zadań głównych i podrzędnych, jakie musi wykonać każda ze stron (w tym terminów ich wykonania). Szczegółowe ustalenia operacyjne nie są zwykle uwzględniane w umowach PPP oraz umowach dotyczących eksploatacji i utrzymania, w związku z czym należy na początku fazy zarządzania umową umieścić je w podręczniku administrowania umową (w sposób zgodny z postanowieniami powyższych umów). ➤(1)
- Właściwe wdrożenie skutecznych mechanizmów zarządzania umową umożliwia określenie i monitorowanie działań spółki PPP oraz obowiązków instytucji publicznej, a także zarządzanie wszystkimi czynnikami ryzyka przez cały okres obowiązywania umowy w sposób pozwalający na osiągnięcie celów projektu.

Regularne monitorowanie

Aby zapewnić monitorowanie realizacji projektu, spółka PPP musi na bieżąco udostępniać zespołowi ds. zarządzania umową dane operacyjne i finansowe. Umowa PPP oraz umowa dotycząca eksploatacji i utrzymania powinny zawierać przynajmniej podstawowe wymagania dotyczące zakresu udzielanych informacji i terminów ich udzielania, ale często konieczne jest przyjęcie na początku fazy zarządzania umową bardziej szczegółowych ustaleń. Należy przy tym pamiętać, że zespół ds. zarządzania umową powinien żądać wyłącznie danych niezbędnych do skutecznego monitorowania projektu (i przeprowadzania oceny *ex post*), ponieważ gromadzenie nadmiaru danych niepotrzebnie obciąża spółkę PPP i publiczną jednostkę zamawiającą. ➤(2)

Działania zespołu ds. zarządzania umową związane z monitorowaniem mogą na przykład obejmować: ➤(3),(4)

- monitorowanie osiągania kluczowych wskaźników jakości (KPI);
- weryfikowanie procedur kontroli i zapewnienia jakości w celu potwierdzenia skuteczności działania systemów;
- utrzymywanie codziennych kontaktów ze spółką PPP i zarządzanie nimi;
- przedstawianie interesariuszom regularnych sprawozdań.

Zarządzanie ryzykiem

Czynniki ryzyka, za które odpowiada zespół ds. zarządzania umową, zaliczają się do różnych kategorii. Są to między innymi: >5

- czynniki ryzyka związane z projektem, które zostały alokowane do każdej ze stron zgodnie z umową;
- wewnętrzne czynniki ryzyka ponoszone przez publiczną jednostkę zamawiającą;
- czynniki ryzyka związane z projektem, które nie zostały alokowane na mocy umowy;
- czynniki ryzyka związane ze zmianami w umowie.

Zespół ds. zarządzania umową musi mieć pełną orientację w zakresie wymagań umowy oraz ich uzasadnienia, przy czym jego faktyczna rola może być uzależniona od tego, czy w umowie wskazano omówione powyżej czynniki ryzyka oraz ustanowiono odpowiednie plany awaryjne.

Wszelkie problemy należy identyfikować i rozwiązywać na wczesnym etapie. Jeśli okażą się one uporczywe, a podstawowa osoba kontaktowa w spółce realizującej projekt nie będzie w stanie ich rozwiązać, sprawę należy przekazać na wyższy szczebel kompetencji (odpowiednie procedury określa się zazwyczaj w podręczniku administrowania umową PPP).

Wymagania dotyczące sprawozdawczości mogą być bardziej złożone w przypadku projektów transgranicznych lub projektów finansowanych przy wykorzystaniu wkładów kapitałowych sektora publicznego (pochodzących ze środków Komisji Europejskiej lub środków krajowych).

Materiały informacyjne

<1> *Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W rozdziale 7 (str. 7–12 i 46–55), rozdziale 6 (str. 28–40) i rozdziale 13 (str. 104–106) omówiono odpowiednio najważniejsze zagadnienia związane z podręcznikiem administrowania umową (z podaniem przykładów), wymagania w zakresie sprawozdawczości związane z monitorowaniem umów oraz proces zarządzania informacjami wymagany w związku z bieżącymi przeglądami.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

<2> *An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)*

Rząd Hongkongu, wydanie drugie (marzec 2008 r.)

→ W rozdziale 8 (str. 61–65) wyróżniono najważniejsze problemy wynikające z monitorowania jakości usług.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

<3> *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (marzec 2003 r.)

→ W rozdziale 6 (str. 90–92) znajduje się krótki przegląd procesu monitorowania umowy z punktu widzenia Komisji Europejskiej (z podaniem dodatkowych przykładów).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

<4> *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ W module 5, rozdziale 5 (str. 122–127) wskazano istotne kwestie, z jakimi mają do czynienia osoby zarządzające umowami, a także podano przykładowe wskaźniki monitorowane zwykle w ramach projektów związanych z drogami płatnymi.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

<5> *National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W dodatku H.2 (str. 124–128) wskazano główne czynniki ryzyka związane z projektem i wyjaśniono, w jaki sposób wiążą się one z zarządzaniem umową.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guideline.s.aspx

5.1.3 Zarządzanie zmianami przewidzianymi w umowie PPP

Wprowadzenie w życie odpowiednich procedur pozwala na łatwiejsze zarządzanie ewentualnymi zmianami w umowie PPP. Dokumentacja przetargowa i umowa zawierają zwykle postanowienia określające, kiedy i w jaki sposób można dokonywać w nich zmian, natomiast nie zawsze szczegółowo definiują wszystkie czynności niezbędne do faktycznego wprowadzenia ewentualnych modyfikacji. W przypadku zmian przewidzianych w dokumentacji przetargowej i w umowie podręcznik administrowania umową powinien wskazywać odpowiedzialne działy i osoby oraz zawierać jednoznaczne i szczegółowe warunki określające:

- kto może wnioskować o wprowadzenie zmiany;
- kto powinien uczestniczyć w analizowaniu skutków wprowadzenia zmiany;
- kto może zatwierdzić zmianę;
- w jaki sposób należy nadzorować i weryfikować wprowadzenie zmiany.

Ważne jest przy tym rozróżnienie między rutynowymi zmianami, nadzwyczajnymi zmianami oraz planami awaryjnymi przewidzianymi w umowie:

- *Rutynowymi zmianami* w umowie zajmuje się standardowo zespół ds. zarządzania umową. W tym kontekście typowe zmiany przewidziane w umowie to modyfikacje kwot płatności dokonywane na podstawie analizy porównawczej, badania rynku bądź innych mechanizmów (takich jak indeksacja czy korekty wprowadzane w związku ze zmianą natężenia ruchu). ➤(1)
- *Zmiany przewidziane w umowie*, które mają związek z nadzwyczajnymi wydarzeniami, są bardziej skomplikowane, a podjęcie ostatecznej decyzji wymaga w wielu przypadkach przekazania sprawy na wyższy poziom kompetencji. Za nadzwyczajne wydarzenia uznaje się na przykład niektóre zmiany w specyfikacjach rezultatów projektu, refinansowanie transakcji bądź zmiany prawa. W podręczniku administrowania umową należy szczegółowo określić warunki dotyczące kryteriów wyceny, ograniczonych zmian w zakresie rezultatów projektu oraz refinansowania, a także wskazać wszelkie uwarunkowania mogące stanowić dla koncesjonariusza lub zespołu ds. zarządzania umową podstawę do odmowy wprowadzenia zmiany. Wiele umów zawiera również postanowienia dotyczące refinansowania długu lub kapitału oraz podziału zysków z tytułu takiego refinansowania (patrz [ramka 6](#), *Podział zysków z tytułu refinansowania*). Należy także pamiętać, że wprowadzenie zmian opisanych w niniejszym podrozdziale może wymagać zgody kredytodawców.
- W związku z możliwością wystąpienia *zdarzeń awaryjnych* (czyli nieplanowanych lub nieprzewidzianych zdarzeń zagrażających ciągłości świadczenia usług) należy wprowadzić zbiór procedur umożliwiających stworzenie planu awaryjnego (przy czym plan ten musi być zgodny

z podstawowymi obowiązkami określonymi w umowie PPP). Powyższe procedury mogą obejmować: >⟨2⟩

- tworzenie planów dotyczących ciągłości biznesowej i usuwania skutków awarii;
- tworzenie planów dotyczących przejęcia inwestycji przez sektor publiczny;
- tworzenie planów na wypadek naruszenia warunków umowy.

We wszystkich przypadkach należy właściwie zadbać o przestrzeganie warunków umowy PPP oraz korzystać z odpowiednich porad, jeśli zajdzie taka potrzeba. >⟨3⟩⟨4⟩

Materiały informacyjne

⟨1⟩ *An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)*

Rząd Hongkongu, wydanie drugie (marzec 2008 r.)

→ W rozdziale 8 (str. 68–71) omówiono niektóre konsekwencje zmian warunków umowy.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

⟨2⟩ *Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W rozdziale 12 (str. 96–102) omówiono dokładniej poszczególne scenariusze wspomniane w głównej części dokumentu.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

⟨3⟩ *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii (wersja 4, marzec 2007 r.)

→ W kilku rozdziałach omówiono szczegółowo różnego rodzaju mechanizmy umożliwiające korygowanie umów w związku z zachodzącymi zdarzeniami. Dotyczą to na przykład wynagrodzeń, zadośćuczynień i działania siły wyższej (rozdział 5), zmian usług (rozdział 13), zmian prawa (rozdział 14) oraz zmian cen (rozdział 15).

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

⟨4⟩ *Sample Clauses*

Centrum informacyjne dotyczące PPP w dziedzinie infrastruktury, Bank Światowy

→ W dokumencie przedstawiono w zarysie kilka klauzul dotyczących kwestii (takich jak zmiana prawa, rozstrzyganie sporów, działanie siły wyższej czy warunki ubezpieczeń), które — jeśli nie zostaną należycie rozważone — mogą powodować niejasności w ramach projektów infrastrukturalnych.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANLAW/0,,contentMDK:21759221~menuPK:4704603~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374~isCURL:Y,00.html>

Ramka 6. Podział zysków z tytułu refinansowania >(1)

Ważnym aspektem przygotowania i realizacji projektów w modelu PPP (szczególnie istotnym w ostatnim dziesięcioleciu) jest podział zysków, jakie przynosi spółce publiczno-prywatnej refinansowanie projektu PPP poprzez zastąpienie pierwotnego kredytu udzielonego przez bank (lub kapitału właścicielskiego) nowym kredytem uzyskanym na korzystniejszych warunkach. Możliwość refinansowania pojawia się w przypadku obniżenia stóp procentowych bądź zmniejszenia ryzyka związanego z projektem. Refinansowanie może przy tym przybierać różne postaci, takie jak:

- obniżenie marży odsetkowej;
- przesunięcie terminu zapadalności kredytu;
- zwiększenie kwoty zadłużenia kosztem kapitału (możliwe np. dzięki obniżeniu minimalnego wymaganego przez kredytodawców wskaźnika pokrycia obsługi długu w związku ze zmniejszeniem ryzyka);
- zmniejszenie wymagań dotyczących rachunku rezerwy.

Refinansowanie często przynosi akcjonariuszom spółki PPP wymierne zyski. Mogą one być po części skutkiem dobrych rezultatów osiąganych przez tę spółkę oraz działań podejmowanych przez nią w celu zmniejszania ryzyka, ale mogą również wynikać z przyczyn od niej niezależnych, takich jak wzrost zaufania kredytodawców do rynku PPP w danym kraju czy działanie czynników makroekonomicznych. W takiej sytuacji zyski osiągane przez akcjonariuszy mogą zostać uznane za niezасłużone i mogą się stać przyczyną problemów natury politycznej. W związku z powyższym zaleca się podzielenie w określony sposób korzyści wynikających z refinansowania między akcjonariuszy spółki PPP a instytucję publiczną, co pozwoli uniknąć nieoczekiwanego przyływu gotówki dla tych pierwszych.

Obecna praktyka przewiduje umieszczenie w umowie PPP szczegółowych postanowień, które określają mechanizm ustalania i podziału zysków wynikających z przyszłego refinansowania (nie zaleca się korzystania z zasad ogólnych i doraźnego renegegowania umowy w momencie zmiany warunków finansowania). Model ten został po raz pierwszy zastosowany w Wielkiej Brytanii, gdzie w 2002 roku wprowadzono ustandaryzowane postanowienia dotyczące refinansowania. Podobne rozwiązania pojawiły się następnie w innych krajach.

Metody refinansowania są skomplikowane, a ich stosowanie wymaga dużego wsparcia ze strony doradców finansowych i prawnych. Tworzenie odpowiednich zapisów w umowie to wyspecjalizowany proces, który dzieli się na kilka etapów: >(2)<(3)

- obliczenie spodziewanych zysków dla akcjonariuszy z tytułu refinansowania (np. przyrostowej bieżącej wartości netto zysków z refinansowania z punktu widzenia udziałowców);
- określenie części zysków przypadającej na każdą ze stron umowy (np. zastosowanie podziału typu 50:50 lub stopniowe zwiększanie udziału instytucji publicznej w zyskach do momentu osiągnięcia krańcowej stawki

70% zgodnie z modelem brytyjskim);

- określenie sposobu dokonywania podziału (np. płatność jednorazowa na rzecz instytucji, obniżenie opłaty za usługi na rzecz spółki PPP lub inne rozwiązanie).

Aby uniknąć późniejszych dyskusji i sporów, należy również określić z góry wiele innych szczegółów stosowanej metody podziału — takich jak stawki upustów i stopy procentowe oraz sposób potraktowania ewentualnego wpływu refinansowania na opłatę z tytułu rozwiązania umowy, do której uiszczenia może być w przyszłości zobowiązana instytucja publiczna. Zgodnie z założeniami modelu PPP najważniejszą kwestią jest przewidzenie ewentualnych problemów z odpowiednim wyprzedzeniem i umieszczenie w umowie PPP szczegółowych postanowień w tym zakresie.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ Rozdział 16 zawiera szczegółowe podsumowanie najważniejszych kwestii związanych z refinansowaniem projektów PPP.

⟨2⟩ *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain*
Office of Government Commerce, Wielka Brytania (2005)

→ Dokument ten zawiera szczegółowe wyjaśnienia dotyczące podstawowej metody stosowanej w Wielkiej Brytanii.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_refinancingguidance21307.pdf

⟨3⟩ *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, wersja 4 (marzec 2007 r.)

→ W podrozdziale 34.8 znajduje się wzorcowa klauzula umowna dotycząca podziału zysków z tytułu refinansowania.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

5.1.4 Zarządzanie zmianami nieprzewidzianymi w umowie PPP

Nieprzewidziane zmiany warunków świadczenia usług (zarówno w zakresie budowy, jak i eksploatacji) nie są niczym niezwykłym, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę okres obowiązywania umów PPP. Rozpatrując tego rodzaju zmiany, zespół ds. zarządzania umową musi jednak we właściwy sposób pogodzić dwa założenia:

- motywowanie wykonawcy do samodzielnego zarządzania ryzykiem;
- zapobieganie sytuacjom, w których nienależyte wykonywanie zobowiązań przez wykonawcę (bez względu na przyczynę) mogłoby zagrozić realizacji umowy PPP.

Chociaż renegotjowanie umów może być w niektórych krajach częstym elementem funkcjonowania partnerstw publiczno-prywatnych [▶\(1\)](#), to należy zdawać sobie sprawę ze związanego z tym ryzyka i dążyć do jego ograniczenia — na przykład poprzez sporządzanie umów w taki sposób, który zminimalizuje możliwość poważnych renegotjacji na późniejszym etapie. Istotnym elementem renegotjowania umowy jest przeprowadzenie szczegółowych analiz i nawiązanie dialogu między stronami przed uzgodnieniem i wprowadzeniem w życie ewentualnych zmian. W tej sytuacji może być korzystne zaangażowanie doświadczonego, godnego zaufania i neutralnego koordynatora.

Chociaż niekiedy renegotjacje przynoszą pożądane rezultaty, to w wielu przypadkach bywają podyktowane oportunistycznym, w związku z czym należy zniechęcać partnerów do ich podejmowania.

Wprowadzenie kilku drobnych poprawek w umowie PPP w pierwszych latach realizacji projektu PPP związanego z siecią TEN-T nie jest niczym niezwykłym. Zmiany takie — o ile są zgodne z prawem unijnym — są na ogół korzystne, ponieważ pozwalają na skorygowanie błędów lub niedociągnięć bądź wyjaśnienie nierozstrzygniętych kwestii.

Inaczej jest w przypadku poważnych renegotjacji, które mają zwykle daleko idące konsekwencje. Renegocjacje takie są z zasady zakazane przez prawo unijne i powszechnie uznawane za niepożądane, ponieważ:

- promują najzręczniejszych negocjatorów, nie zaś najefektywniej działających przedsiębiorców, co wypacza przebieg konkurencyjnego postępowania ofertowego;
- odbywają się w ramach dwustronnej relacji między władzami a przedsiębiorcą, w związku z czym nie podlegają zasadom swobodnej konkurencji;
- często prowadzą do zmniejszenia ogólnych korzyści ekonomicznych wynikających z PPP i mogą mieć negatywne skutki fiskalne.

Należy pamiętać, że kredytodawcy mogą mieć również uprawnienia do blokowania zmian w umowie, które ich zdaniem powodowałyby zmianę sytuacji kredytowej spółki PPP (będącej ich kredytobiorcą). [▶\(1\)\(2\)](#)

Materiały informacyjne

*{1} J. L. Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing It Right*

Instytut Banku Światowego (2004), ISBN: 0-8213-3792-0

→ W rozdziale 7 przedstawiono wnioski dotyczące optymalnego projektowania umów koncesyjnych w sposób umożliwiający uniknięcie renegotjacji podyktowanych oportunistycznym. Wnioski te wynikają z doświadczeń uzyskanych przy renegotjowaniu setek koncesji związanych z infrastrukturą w Ameryce Łacińskiej.

{2} *Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects*

Rząd Irlandii (lipiec 2006 r.)

→ Na stronach 31–32 omówiono konsekwencje zmian w umowie związanych z refinansowaniem w przypadku PPP organizowanych w Irlandii.

<http://www.ppp.gov.ie/keydocs/guidance/central/Value%20for%20Money%20%20Technical%20%20Note.doc>

5.1.5 Rozstrzygnięcie sporów

W ramach partnerstw publiczno-prywatnych nierzadko dochodzi do sporów dotyczących umów. Dzieje się tak między innymi dlatego, że:

- umowy są zawierane na długi okres, w związku z czym niespodziewane zdarzenia są nieuniknione;
- projekty PPP wymagają znacznych inwestycji w nieruchomości;
- projekty PPP są zwykle duże i złożone.

Powyższe problemy dotyczą w jeszcze większym stopniu projektów transgranicznych, a ich właściwe rozwiązanie — podobnie jak w przypadku każdego partnerstwa publiczno-prywatnego — wymaga ścisłej współpracy z doradcami prawnymi.

Spory i konflikty mogą wynikać z nieprzewidzianych zdarzeń lub okoliczności, dlatego dla inwestorów prywatnych uczestniczących w projektach PPP ocena dostępnych mechanizmów rozstrzygnięcia kwestii spornych jest istotnym elementem analizy ryzyka związanego z umową. Przykłady takich mechanizmów to: ➤(1),(2)

- krajowy system sądownictwa (postępowania sądowe);
- arbitraż (na szczeblu krajowym lub międzynarodowym);
- rozstrzygnięcia dokonywane przez biegłych (często stosowane w przypadku problemów o ograniczonym zasięgu, np. szczegółowych kwestii spornych o charakterze technicznym lub finansowym, bądź w celu podjęcia tymczasowej decyzji, od której można się następnie odwołać w ramach postępowania sądowego lub arbitrażowego);
- mediacja lub postępowanie rozjemcze (gdzie osoba trzecia nie podejmuje wiążącej decyzji, lecz stara się pomóc stronom w osiągnięciu porozumienia);
- decyzja wyspecjalizowanego organu nadzoru lub podobnej instytucji.

Pierwsze trzy mechanizmy przewidują zasadniczo podejmowanie decyzji w sposób ściśle zgodny z postanowieniami umowy PPP. Funkcjonowanie ostatniego mechanizmu (tj. decyzji organu nadzoru) może również opierać się w głównej mierze na umowie PPP, ale niektóre organy nadzoru mają skłonność do odbiegania od postanowień takich umów w określony sposób (zgodnie z posiadanymi kompetencjami). Zdarza się również, że kwestie rozstrzygane przez organ nadzoru nie są uregulowane szczegółowymi postanowieniami umowy, w związku z czym należy przyjąć, że organ taki może do pewnego stopnia podejmować decyzje według własnego uznania. W przypadku braku zaufania do stabilności ram prawnych bądź decyzji organu nadzoru może to być dla inwestorów dodatkowym, istotnym czynnikiem ryzyka.

Sprawne zarządzanie relacjami w ramach projektu PPP ułatwia rozwiązywanie przyszłych sporów, natomiast korzystanie przez jedną ze stron

z niewłaściwych procedur w tym zakresie może sprawić, że szkody dla relacji wynikające ze sporu będą znacznie dotkliwsze. ➤<3>,<4>

W związku z powyższym należy zawczasu określić w umowie PPP właściwą procedurę rozstrzygania sporów.

Materiały informacyjne

<1> *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*
Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ W module 5, rozdziale 5 (str. 139–140) wskazano kilka procedur rozstrzygania sporów.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

<2> *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii (wersja 4, marzec 2007 r.)

→ W rozdziale 5 (str. 233–235) omówiono różne procedury rozstrzygania sporów stosowane w Wielkiej Brytanii.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

<3> *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (marzec 2003 r.)

→ W rozdziale 6 (str. 93–94) omówiono kwestie związane z zarządzaniem relacją.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

<4> *Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide*

Infrastructure Australia (grudzień 2008 r.)

→ W rozdziale 8 (str. 58–67) omówiono znaczenie utrzymywania dobrych kontaktów wzajemnych z punktu widzenia rozstrzygania sporów.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

5.1.6 Rozwiązanie umowy

Umowa PPP powinna zawierać szczegółowe postanowienia dotyczące jej rozwiązania. Najważniejsze kwestie, jakie należy uwzględnić, to:

- okoliczności, w których jedna ze stron może rozwiązać umowę;
- ewentualna płatność, której instytucja publiczna musi dokonać na rzecz spółki PPP z chwilą rozwiązania umowy (zależnie od okoliczności);
- stan środków trwałych w momencie ich przekazania instytucji publicznej po rozwiązaniu umowy.

Ogólnie należy podkreślić, że przedterminowe rozwiązanie umowy nie powinno zaburzać wstępnego bilansu umowy, gdyż mogłoby zostać uznane za niezgodną z prawem modyfikację.

Niniejszy podrozdział dotyczy głównie drugiego z powyższych punktów, ale omówiono w nim także pozostałe dwa zagadnienia.

a) Podstawa rozwiązania umowy

Podstawą do rozwiązania umowy może być zwykle:

- wygaśnięcie z końcem okresu obowiązywania;
- niedotrzymanie zobowiązań przez spółkę PPP;
- niedotrzymanie zobowiązań przez instytucję publiczną;
- dobrowolna decyzja instytucji publicznej („rozwiązanie bez podania przyczyny”);
- długotrwałe działanie siły wyższej.

W umowie należy szczegółowo opisać okoliczności uprawniające każdą ze stron do jej rozwiązania z powodu niedotrzymania przez drugą stronę przyjętych zobowiązań. Naruszenie warunków umowy musi mieć przy tym charakter zasadniczy — na przykład instytucja publiczna jest zwykle uprawniona do rozwiązania umowy w przypadku niewypłacalności lub bankructwa spółki PPP bądź rażącego niedotrzymania przez nią standardów usług (powodującego np. zagrożenie dla bezpieczeństwa lub higieny), którego skutki nie zostały niezwłocznie usunięte. W umowie powinna się znaleźć szczegółowa lista wszystkich naruszeń uprawniających strony do rozwiązania umowy.

Szczególnie trudną kwestią może być postępowanie w przypadku częstego problemu, jakim jest „uporczywe naruszenie” warunków umowy, czyli nagromadzenie licznych naruszeń, które z osobna nie uzasadniałyby rozwiązania umowy, natomiast łącznie stanowią istotne odstępstwo od przyjętych zobowiązań. Zaleca się przyjęcie jak najbardziej obiektywnego kryterium pozwalającego ocenić, czy doszło do uporczywego naruszenia warunków umowy — na przykład w postaci wartości skumulowanych kar, potrąceń lub punktów za wyniki (w określonym przedziale czasu), której osiągnięcie będzie powodowało uruchomienie procedury.

Typowym przykładem niedotrzymania zobowiązań przez instytucję publiczną jest nieuiszczenie opłaty za usługi (lub innej opłaty należnej spółce PPP), w tym nieskorygowanie przez taką instytucję w należyty sposób wynagrodzenia należnego spółce zgodnie z warunkami umowy w związku z różnymi nieprzewidzianymi zdarzeniami. Innym (bardzo ogólnym) przykładem jest poważne utrudnianie spółce PPP realizowania przyjętych przez nią zobowiązań.

b) Opłaty z tytułu rozwiązania umowy

Umowa może zobowiązywać instytucję publiczną do uiszczenia na rzecz spółki PPP określonych opłat z tytułu rozwiązania umowy. Postanowienia takie są zwykle skomplikowane, w związku z czym należy je starannie opracowywać z pomocą wyspecjalizowanych doradców. Niezbędne jest przy tym uwzględnienie kilku uwarunkowań, a w szczególności:

- poczucia sprawiedliwości;
- czynników motywacyjnych;
- właściwego kompromisu między poprawnością koncepcyjną a pewnością danego rozwiązania (co wyjaśniono poniżej).

Określenie opłat z tytułu rozwiązania umowy może być istotne, nawet jeśli nigdy nie dojdzie do takiego rozwiązania. Na przykład przy renegecowaniu umowy ze spółką PPP instytucja publiczna nie powinna akceptować rezultatu, który byłby dla niej mniej korzystny niż rozwiązanie umowy i dokonanie wymaganej płatności. W takiej sytuacji opłata z tytułu rozwiązania umowy staje się z punktu widzenia renegekcji wyznacznikiem „najmniej korzystnej ceny”.

Poniżej przedstawiono w uproszczonej formie metody obliczania opłaty z tytułu rozwiązania umowy w różnych okolicznościach. ►[\(1\)](#),[\(2\)](#),[\(3\)](#)

Wygaśnięcie umowy

Partnerstwa publiczno-prywatne są zwykle organizowane w taki sposób, aby instytucja publiczna nie musiała uiszczać na rzecz spółki PPP żadnych opłat po wygaśnięciu umowy PPP z końcem standardowego okresu obowiązywania. W pewnych okolicznościach jednak płatności takie są przewidziane — na przykład jeśli w związku z nadzwyczajnym wydarzeniem wytworzono nowe środki trwałe, to warunki wynagrodzenia mogą obejmować dokonanie przez instytucję publiczną jednorazowej opłaty z tytułu rozwiązania umowy oraz podwyższenie okresowej opłaty za usługi w pozostałym okresie obowiązywania umowy PPP.

Rozwiązanie z powodu niedotrzymania zobowiązań przez spółkę PPP

Rozwiązanie umowy z powodu niedotrzymania zobowiązań przez wykonawcę jest ostatnim etapem procesu, który rozpoczyna się w momencie uznania, że projekt nie spełnia oczekiwań. W umowie PPP powinny zostać określone różne okoliczności, w których może nastąpić jej rozwiązanie, takie jak nieukończenie prac budowlanych, uporczywe niedotrzymywanie standardów wykonania czy niewypłacalność partnera z sektora prywatnego. Ponadto w umowie powinny być określone okoliczności, w których

niedotrzymanie zobowiązań nie stanowi podstawy do jej rozwiązania (zwane niekiedy „okolicznościami zwalniającymi z odpowiedzialności”).

Przy pierwszym poważnym niedotrzymaniu zobowiązań przez *wykonawcę* (wynikającym np. z niewypłacalności, nienależytego wykonania umowy bądź korupcji) spółka PPP powinna zastąpić takiego wykonawcę, który nie dotrzymuje zobowiązań, oraz zażądać od niego odszkodowania. Wysokość takiego odszkodowania należy ustalić na poziomie, który umożliwi spółce realizującej projekt pokrycie wszelkich dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem wykonawcy zastępczego.

W przypadku niedotrzymania zobowiązań przez spółkę PPP kredytodawcy powinni mieć możliwość przejęcia kontroli nad projektem PPP i podjęcia działań naprawczych, a przedstawiciele sektora publicznego powinni im na to zezwolić i zdać się na ich kompetencje. Prawo do przejęcia inwestycji jest zwykle przewidziane w umowie bezpośredniej zawartej przez spółkę realizującą projekt z kredytodawcami oraz stronami najważniejszych umów handlowych leżących u podstaw projektu.

Umowa PPP ulega rozwiązaniu wyłącznie w sytuacji, w której kredytodawcy postanowią nie przejmować inwestycji bądź wycofają się z projektu, który nie przynosi spodziewanych rezultatów. W takich przypadkach kapitał ulega zwykle przepadkowi, a akcjonariuszom nie przysługuje odszkodowanie. Kredytodawcy nadrzędni mogą być przy tym uprawnieni do odszkodowania z tytułu przeniesienia środków trwałych związanych z projektem PPP — prawo takie wynika z postanowień umowy PPP, obowiązujących przepisów prawa lub udzielonej przez sektor publiczny gwarancji obejmującej część długu nadrzędnego związanego z projektem.

Zasadniczo przyjęte warunki nie powinny skłaniać przedstawicieli sektora publicznego do przedterminowego rozwiązania umowy, ale jednocześnie kredytodawcy nie powinni liczyć na uniknięcie strat w sytuacji, w której sektor publiczny ponosi dodatkowe koszty. W praktyce do uzyskania zrównoważonych rezultatów można wykorzystać kilka mechanizmów.

- Na przykład w ramach typowych inicjatyw finansowania prywatnego funkcjonujących w Wielkiej Brytanii stosuje się następującą zasadę: jeśli istnieje płynny rynek dla podobnych projektów, a przedterminowe rozwiązanie umowy wynika z niedotrzymania zobowiązań przez spółkę realizującą projekt, to jednostka zamawiająca może „sprzedać” pozostałą część okresu obowiązywania umowy dotyczącej projektu. Najwyższa suma kapitału uzyskana z takiej „sprzedaży” jest następnie wykorzystywana do zapłaty odszkodowania na rzecz kredytodawców (jest to tzw. „odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy ustalone na podstawie wartości rynkowej”).
- Jeśli brakuje płynnego rynku dla podobnych projektów, wysokość odszkodowania dla kredytodawców jest zwykle określana na podstawie bieżącej wartości przyszłych przepływów środków pieniężnych w ramach projektu, pomniejszonej o bieżącą wartość przyszłych kosztów oraz o koszty działań naprawczych (tzw. „odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy ustalone na podstawie wartości godziwej”).

Istotną przyczyną niedotrzymania zobowiązań wykonawcy jest niewypłacalność spółki PPP. W przypadku projektów obciążonych ryzykiem

związanym z natężeniem ruchu do takiej niewypłacalności może dojść wówczas, gdy niewystarczający wzrost natężenia ruchu w pierwszych latach po zakończeniu budowy uniemożliwi spółce PPP spłatę zadłużenia zgodnie z ustalonym harmonogramem. Kredytodawcy mogą wówczas „przyspieszyć” spłatę kredytu (tzn. postawić cały kredyt w stan wymagalności), zmuszając w ten sposób spółkę do ogłoszenia niewypłacalności.

Zgodnie z powszechnie przyjętymi obecnie zasadami funkcjonowania partnerstw publiczno-prywatnych, jeśli środki trwale sfinansowane w ramach projektu pozostają własnością sektora publicznego, to instytucja publiczna powinna uiścić na rzecz spółki PPP opłatę z tytułu rozwiązania umowy, nawet jeśli rozwiązanie takie nastąpiło z winy tej spółki, ponieważ w przeciwnym razie sektor publiczny uzyskałby nienależne korzyści. Większość lub całość powyższej płatności trafia jednak do kredytodawców, w związku z czym rozwiązanie umowy i tak przynosi akcjonariuszom spółki PPP straty — jest to normalne, ponieważ to spółka ponosi winę za zaistniałą sytuację.

Omawiana kwestia ma kluczowe znaczenie dla umowy PPP, a także jest istotna z punktu widzenia wiarygodności finansowej transakcji. Płatność, której instytucja publiczna musi dokonać na rzecz spółki PPP (i która jest przeznaczona w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań wobec kredytodawców), może zostać obliczona różnymi metodami — na przykład jako:

- kwota potrzebna do spłaty zaległego kredytu (o ile został prawidłowo wykorzystany do sfinansowania środków trwałych związanych z projektem) bądź ustalonej z góry części takiego kredytu;
- wartość środków trwałych sfinansowanych przy użyciu kredytu z uwzględnieniem amortyzacji (przy czym istnieje kilka wariantów tej metody);
- bieżąca wartość spodziewanych wpływów środków pieniężnych netto, których instytucja publiczna uniknie dzięki rozwiązaniu umowy (tj. opłata za usługi pomniejszona o wszelkie koszty, które będzie musiała ponieść instytucja);
- kwota uzyskana ze sprzedaży na wolnym rynku (w takim przypadku instytucja publiczna ponownie ogłasza przetarg na realizację umowy PPP, wybiera nową spółkę do dalszej realizacji tej umowy, a następnie przekazuje pierwotnej spółce wpływ ze sprzedaży).

W praktyce możliwe jest łączenie poszczególnych metod w różnych kombinacjach. Każda z powyższych metod ma wady i zalety — pojawiają się na przykład opinie, że kredytodawcom nie należy gwarantować stuprocentowego odzyskania wkładu, ponieważ tracą oni wówczas motywację do przeprowadzania rzetelnych analiz finansowych i starannego monitorowania projektów. Z kolei metoda sprzedaży na wolnym rynku nie sprawdza się, jeśli nie istnieje płynny rynek dla umów PPP, a metoda polegająca na obliczaniu wartości bieżącej netto (choć atrakcyjna z punktu widzenia koncepcji) może prowadzić do sporów, ponieważ prognozowanie przyszłych kosztów i przychodów opiera się w dużej mierze na spekulacjach. W związku z tym strony często wolą stosować bezpieczne rozwiązania oparte na łatwych do oszacowania wartościach i przejrzystych kalkulacjach.

Rozwiązanie z powodu niedotrzymania zobowiązań przez instytucję publiczną lub rozwiązanie bez podania przyczyny

Zgodnie z wieloletnią tradycją w dziedzinie prawa umów (popartą uwarunkowaniami dotyczącymi poczucia sprawiedliwości i właściwej motywacji) należy w takim przypadku postawić spółkę PPP w sytuacji finansowej, w jakiej znalazłaby się, gdyby umowa nie została rozwiązana i była realizowana do końca okresu obowiązywania (czyli wypłacić spółce „odszkodowanie za utracone korzyści”). Zasada ta przewiduje również pełny zwrot nakładów poniesionych przez kredytodawców, natomiast problemem jest sposób obliczania płatności na rzecz posiadaczy kapitału. Zwykle stosuje się jeden z opisanych poniżej wariantów metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych (przy czym każdy z tych wariantów ma określone wady i zalety).

- Pierwszy wariant przewiduje obliczenie wartości bieżącej netto najbardziej prawdopodobnych przyszłych przepływów pieniężnych skierowanych do posiadaczy kapitału za okres od daty rozwiązania umowy PPP do pierwotnie przyjętego terminu jej wygaśnięcia. Z koncepcyjnego punktu widzenia metoda ta jest najbardziej poprawna, natomiast niezbędne w jej przypadku prognozy wprowadzają element niepewności.
- Drugi model jest zbliżony do powyższego, ale opiera się na przepływach środków pieniężnych pro forma w ramach wzorcowego modelu finansowego. Rozwiązanie to daje większe poczucie pewności, ale stwarza problemy w kategoriach poczucia sprawiedliwości i motywacji (instytucja publiczna mogłaby na przykład być skłonna do rozwiązania umowy, gdyby rezultaty uzyskiwane w ramach projektu okazały się znacznie lepsze od przewidzianych w modelu wzorcowym).
- Trzecim rozwiązaniem jest dokonanie płatności zapewniającej posiadaczom kapitału oczekiwaną wewnętrzną stopę wzrostu i obliczonej na podstawie wszystkich przepływów środków pieniężnych od momentu zawarcia umowy do momentu jej rozwiązania włącznie. Zaletą tego wariantu jest większe poczucie pewności w pierwszych latach obowiązywania umowy PPP (np. przed rozpoczęciem fazy eksploatacji).

Rozwiązanie z powodu długotrwałego działania siły wyższej

W tym przypadku podstawowa zasada stanowi, że skoro żadna ze stron nie ponosi winy za zaistniałą sytuację, należy odpowiednio podzielić ciężar odpowiedzialności. W związku z tym wysokość wymaganej płatności mieści się zwykle między kwotą przewidzianą na wypadek niedotrzymania zobowiązań przez spółkę PPP a kwotą obowiązującą w przypadku niedotrzymania zobowiązań przez instytucję publiczną. Możliwe jest na przykład spłacenie zaległego zadłużenia, a niekiedy również wartości kapitału własnego wniesionego do projektu (z wyłączeniem zwrotu z takiego kapitału).

Inne ustalenia szczegółowe

Powyżej opisano jedynie podstawowe zasady postępowania. Umowa PPP musi również zawierać inne elementy, w tym bardziej precyzyjne definicje wielu parametrów wykorzystywanych do obliczeń. Należy na przykład uwzględnić:

- sposób traktowania kosztów ponoszonych przez podwykonawców w związku z rozwiązaniem umowy;
- sposób klasyfikacji finansowania antresolowego i innego długu podporządkowanego na potrzeby obliczeń (tj. określenie, które typy finansowania powinny być traktowane jako dług nadrzędny, a które — jako kapitał własny);
- sposób traktowania rezerw, wpływów z ubezpieczeń itd.;
- dokładne określenie stopy dyskontowej stosowanej w przypadku poszczególnych sposobów obliczania wartości bieżącej (nominalna lub rzeczywista, przed opodatkowaniem lub po opodatkowaniu, zgodnie z wzorcowym modelem finansowym i/lub bieżącą wartością rynkową itd.).

c) Stan środków trwałych w momencie wygaśnięcia umowy PPP

Umowa PPP powinna zawierać postanowienia gwarantujące dobry stan środków trwałych przekazywanych instytucji publicznej. Odpowiednie zapisy umowy mogą na przykład obejmować: **(2),(4)**

- przejrzyste zasady określające stan, w jakim muszą się znajdować środki trwałe w momencie wygaśnięcia umowy (np. pozostały okres użyteczności poszczególnych typów środków trwałych lub zdolność do spełnienia określonych kryteriów jakościowych);
- możliwość dokonania przez niezależnego specjalistę oceny stanu środków trwałych i sporządzenia opisu wymaganych prac (z należyтым wyprzedzeniem przed datą wygaśnięcia umowy);
- ewentualne potrącenia z opłaty za usługę dokonywane w końcowym okresie obowiązywania umowy, z których wpływy powinny być przechowywane na rachunku zastrzeżonym;
- możliwość potwierdzenia przez niezależnego specjalistę należytego wykonania wymaganych prac, a następnie przekazania potrąconej kwoty spółce PPP.

Materiały informacyjne

⟨1⟩ E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ Rozdział 15 zawiera obszerne omówienie najważniejszych problemów związanych z wyborem metody i obliczaniem opłaty z tytułu rozwiązania umowy w różnych okolicznościach.

⟨2⟩ *Updated Standard Commercial Principles*

Partnerships Victoria, materiał informacyjny (kwiecień 2008 r.)

→ W rozdziale 29 przedstawiono zwięzły zbiór zasad dotyczących płatności z tytułu rozwiązania umowy PPP. Dokument może być przydatny jako wprowadzenie, ponieważ ma postać podsumowania (por. *Standardisation of PFI Contracts* poniżej).

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/39517301B59F9F16CA25742700229DC3?OpenDocument>

⟨3⟩ *Standardisation of PFI Contracts*

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, wersja 4 (marzec 2007 r.)

→ Rozdział 21 zawiera obszerne i szczegółowe zalecenia dotyczące tworzenia postanowień umowy PPP regulujących warianty jej rozwiązania oraz opłaty z tego tytułu. Omówiono również zasadność stosowania poszczególnych zapisów.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_sopc4pu101_210307.pdf

⟨4⟩ *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 5, rozdział 5 (str. 126–132) zawiera omówienie wymagań związanych z przekazaniem środków trwałych oraz znaczenia, jakie ma utrzymanie wartości rezydualnej takich środków.

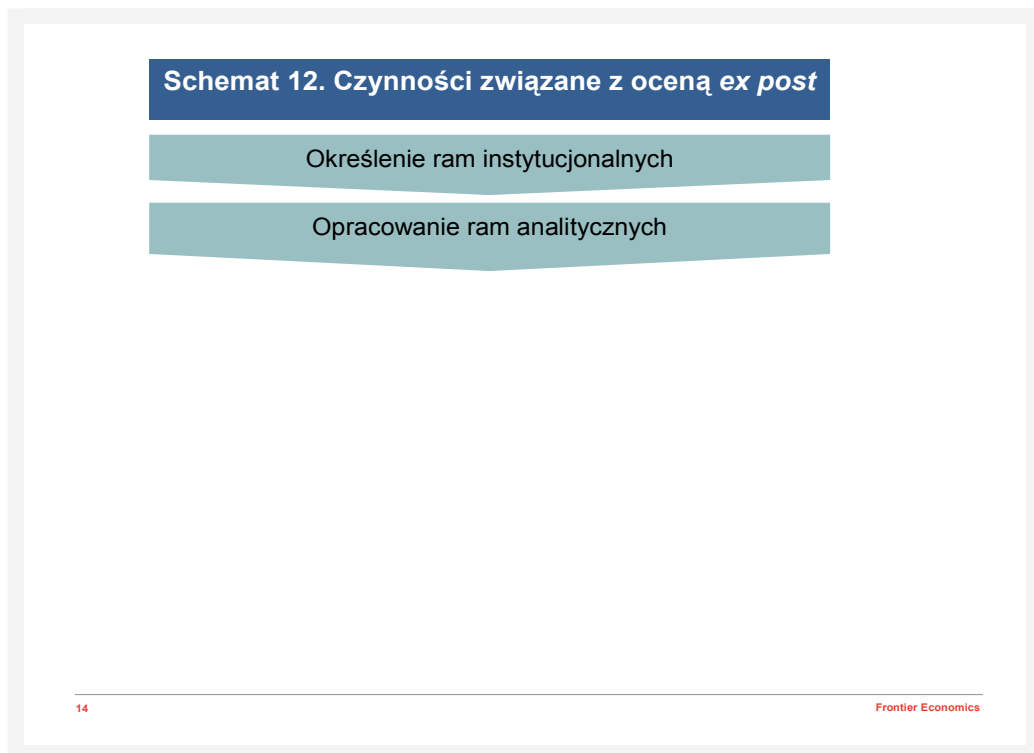
<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

LISTA KONTROLNA: Zarządzanie umową

W okresie realizacji projektu PPP publiczna jednostka zamawiająca koncentruje się na zarządzaniu umową, a jednocześnie dba o utrzymanie wysokiej jakości prowadzonych prac. Aby osiągnąć wymagane rezultaty, jednostka i jej doradcy muszą uzyskać odpowiedzi na wszystkie poniższe pytania.

- Czy rozważono możliwość zatrudnienia tych samych doradców, co w fazie zamówienia (z uwzględnieniem dostępności i potencjalnych zobowiązań takich doradców, wymagań budżetowych oraz konfliktów interesów)?
- Czy zespół ds. zarządzania umową skonsultował się z doświadczonymi doradcami w sprawie wrażliwych zmian w umowie (dotyczących między innymi refinansowania)?
- Czy opracowano podręcznik administrowania umową ułatwiający koordynowanie informacji o warunkach umowy z procedurami zarządzania umową (z uwzględnieniem przydziału obowiązków i harmonogramu)?
- Czy opracowano wytyczne dotyczące monitorowania realizacji umowy przez użytkowników (o ile przewidziano taką możliwość)?
- Czy płatności na rzecz spółki PPP są przetwarzane właściwie i zgodnie z umową PPP (w przypadku PPP ukierunkowanych na dostępność)?
- Czy podjęto wszelkie niezbędne działania mające na celu zapewnienie ciągłej weryfikacji i monitorowania czynników ryzyka związanych z projektem (na przykład przy użyciu rejestru ryzyka opracowanego w fazie szczegółowych przygotowań)?
- Jakie środki przewidziano na wypadek zmian w umowie, aby zapewnić dalsze ukierunkowanie działań na monitorowanie jakości realizacji usług, a nie tylko na monitorowanie procesu zarządzania zmianami w umowie? W szczególności: jaki mechanizm opracowano, aby zapewnić utrzymanie opłacalności przedsięwzięcia po prowadzeniu zmian w przypadku przeniesienia ryzyka ze spółki PPP z powrotem na jednostkę zamawiającą?
- Czy uzgodniono kryteria i procedury monitorowania wartości rezydualnej środków trwałych w taki sposób, aby mechanizmy zarządzania środkami trwałymi i ich utrzymania przyczyniały się do realizacji celów projektu PPP i zwiększania jego opłacalności?
- Czy opracowano strategię wymiany informacji ze spółką PPP, użytkownikami infrastruktury transportowej i innymi istotnymi interesariuszami oraz przewidziano jej regularne przeglądy i aktualizacje?

5.2 Ocena *ex post*



Szczegółowa ocena *ex post* dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje dwie czynności, które wskazano na schemacie 12. Dokonanie rzetelnej oceny projektu PPP wymaga od sektora publicznego:

- wskazania organu publicznego, który dokona przeglądu danego projektu PPP;
- zapewnienia niezależności powyższego organu od zespołów odpowiedzialnych za realizację umowy PPP i zarządzanie nią;
- określenia pytań, na które należy uzyskać odpowiedź w ramach procesu oceny.

Dalsza część niniejszego podrozdziału zawiera bardziej szczegółowy opis i uzasadnienie powyższych działań, a także przykłady oceny *ex post* do dalszej analizy.

5.2.1 Określenie ram instytucjonalnych

Ocena *ex post* zrealizowanych projektów PPP (zarówno udanych, jak i nieudanych) pozwala wykorzystać zdobyte doświadczenia do sformułowania określonych wniosków. Na tej podstawie można następnie podejmować trafniejsze decyzje co do zastosowania modelu PPP, sposobu tworzenia umów PPP, a ostatecznie — optymalnego przygotowywania i realizacji projektów PPP.

Zakres informacji niezbędnych do dokonania oceny *ex post* należy zawczasu starannie przemyśleć i wskazać w umowie PPP, co pozwoli na gromadzenie właściwych danych w trakcie realizacji projektu przy wsparciu ze strony publicznej jednostki zamawiającej i zespołu projektowego.

Wybór terminu oceny funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest kwestią otwartą, ale należy odpowiednio pogodzić chęć szybkiego uzyskania informacji przydatnych do realizacji bieżących procesów z koniecznością zgromadzenia danych właściwie odzwierciedlających osiągnięte rezultaty. Ocena dokonana po upływie około 12–18 miesięcy od momentu rozpoczęcia działalności pozwoli uzyskać informacje na temat postępowania przetargowego, realizacji środka trwałego związanego z projektem oraz początkowych parametrów funkcjonowania przedsięwzięcia, natomiast dalsze oceny dostarczą bardziej wiarygodnych informacji o rezultatach działalności operacyjnej. ><1>

Ocena *ex post* ma dwa cele: ><2>

- określenie zasadności stosowania modelu PPP w przypadku określonego typu projektów;
- wskazanie potencjalnych problemów związanych z realizacją określonych umów PPP lub zarządzaniem nimi (np. w przypadku PPP ukierunkowanych na dostępność).

Dokonanie oceny wymaga określenia właściwych kryteriów i metod, a także zapewnienia w ramach instytucji publicznej zasobów niezbędnych do realizacji całego procesu. Aby proces ten zakończył się sukcesem, instytucja publiczna musi:

- określić zbiór pytań, na które chciałyby uzyskać odpowiedzi;
- wskazać, kto jest najlepiej przygotowany do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania.

Wybór najwłaściwszego organu do przeprowadzenia oceny *ex post* przedsięwzięcia w modelu PPP zależy od celów takiej oceny. Zdarza się na przykład, że takie analizy są przeprowadzane przez państwowe organy kontroli. ><3> W niektórych sytuacjach dokonanie oceny *ex post* można także zlecić firmie konsultingowej — szczególnie jeśli instytucja publiczna nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami.

Bez względu na charakter oceny instytucja publiczna musi jednak zadbać o to, aby przeprowadzający ją organ działał niezależnie od zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację badanego projektu PPP. ><4>

Materiały informacyjne

⟨1⟩ Benchmarking Period – Sample Wording

Centrum informacyjne dotyczące PPP w dziedzinie infrastruktury (PPPIRC)

→ W opracowaniu uwzględniono problem nieściśłości w założeniach przyjmowanych przy tworzeniu modeli finansowych i standardów jakościowych, a także przedstawiono przykładowe zapisy dotyczące początkowego okresu analizy porównawczej na wczesnym etapie realizacji umowy.

<http://siteresources.worldbank.org/INTINFANDLAW/Resources/benchmarkingperiod.pdf>

⟨2⟩ Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects

Rząd Irlandii (lipiec 2006 r.)

→ Na stronach 30–31 omówiono poszczególne cele oceny *ex post*.

<http://www.ppp.gov.ie/keydocs/guidance/central/Value%20for%20Money%20%20Technical%20%20Note.doc>

***⟨3⟩ Różne raporty**

Krajowy Urząd Kontroli (National Audit Office — NAO), Wielka Brytania

→ NAO odegrał istotną rolę w analizowaniu brytyjskich doświadczeń związanych z inicjatywami finansowania prywatnego i partnerstwami publiczno-prywatnymi. Na przykład raport dotyczący finansowanego ze środków prywatnych przedsięwzięcia związanego z obsługą zakładu karnego w Fazakerley wykazał konieczność podziału zysków z tytułu refinansowania umów dotyczących inicjatyw finansowania prywatnego i umów PPP w celu zapewnienia opłacalności przedsięwzięć z punktu widzenia podatników. W ciągu kolejnych lat NAO skontrolował wiele projektów PPP w dziedzinie transportu i przedstawił wnioski istotne dla wszelkich tego rodzaju przedsięwzięć. Przykładem mogą być cztery pierwsze przedsięwzięcia dotyczące projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji autostrad w Wielkiej Brytanii oraz umowy PPP dotyczące połączenia kolejowego przez tunel pod Kanałem La Manche i londyńskiego metra.

http://www.nao.org.uk/guidance_good_practice/good_practice/ppp_and_pfi.aspx

⟨4⟩ Highway Public Private Partnerships, More Rigorous Up-Front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect Public Interest

Urząd ds. Odpowiedzialności Administracyjnej (Government Accountability Office), Stany Zjednoczone (luty 2008 r.)

→ Raport stanowi przykład przeglądu projektu PPP przeprowadzonego przez publiczny organ kontroli w Stanach Zjednoczonych.

www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-44

5.2.2 Opracowanie ram analitycznych

Po określeniu celów oceny *ex post* i przydzieleniu związanych z nią obowiązków należy wskazać najodpowiedniejsze ramy analityczne, które umożliwią realizację przyjętych założeń. ➤(1) W tym celu należy zdefiniować:

- kryteria oceny i spodziewane rezultaty projektu;
- odpowiednie alternatywy (tj. hipotetyczne scenariusze dotyczące realizacji projektu w modelu innym niż PPP).

Właściwie sporządzona umowa PPP powinna przewidywać zgromadzenie w fazie monitorowania informacji wystarczających do dokonania opisywanej oceny.

Projekty PPP definiuje się zwykle w kategoriach opłacalności, co oznacza konieczność wskazania zarówno korzyści wynikających z rezultatów projektu, jak i kosztów poniesionych w celu ich uzyskania (obejmujących nakłady finansowe i czasowe). W ocenie należy jednak również uwzględnić koszty i korzyści o charakterze bardziej jakościowym, związane z jakością usług, strukturą umowy czy alokacją ryzyka.

Oprócz badania kosztów i korzyści ocena powinna też obejmować wskazanie alternatywnych rozwiązań, które należało uwzględnić, takich jak inne modele przeprowadzania zamówień bądź odmienne procedury przygotowania i realizacji projektu. Jako jedną z alternatyw wykorzystuje się zwykle wzorzec porównawczy z sektora publicznego, ale — zależnie od celów analizy — można także rozważyć zastosowanie innych wzorców, takich jak przewidywana [opłacalność](#) w chwili rozpoczęcia projektu. ➤(2),(3)

Materiały informacyjne

(1) Michael Burnett, *Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*

Institut Européen d'Administration Publique (2007), ISBN 978-92-9203-001-8
→ W rozdziale 6 (str. 150–165) opisano szczegółowo metody operacyjne stosowane przy kontroli przedsięwzięć w modelu PPP.

(2) *Resource Book on PPP Case Studies*

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (czerwiec 2004 r.)

→ Dokument zawiera przykładowy przegląd projektu PPP realizowanego w UE (z wykorzystaniem studiów przypadku).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

(3) *Case Studies of Transportation Public-Private-Partnerships in the United States*

Departament Transportu Stanów Zjednoczonych (lipiec 2007 r.)

→ Dokument zawiera przykładowe przeglądy projektów PPP w sektorze transportu, realizowanych w Stanach Zjednoczonych i innych krajach (z wykorzystaniem studiów przypadku).

www.fhwa.dot.gov/ppp/pdf/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

LISTA KONTROLNA: Ocena ex post

Ocena *ex post* dotycząca projektu PPP może się koncentrować na wielu aspektach, na przykład na strukturze i realizacji umowy PPP bądź na prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia. Poniżej przedstawiono przykładowe pytania, na które należy uzyskać odpowiedź przy definiowaniu i dokonywaniu oceny *ex post*.

- Czy osiągnięto porozumienie w sprawie podstawowego zakresu oceny *ex post*? Czy ocena dotyczy sposobu postępowania i skuteczności działania publicznej jednostki zamawiającej, skuteczności wybranej procedury zamówienia (np. dialogu konkurencyjnego) z uwzględnieniem negocjacji i udzielenia zamówienia, skuteczności realizacji umowy PPP i zarządzania nią, czy też wszystkich powyższych elementów?
- Czy wskazano i uwzględniono w umowie PPP zakres informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny *ex post*, tak aby w fazie realizacji były gromadzone właściwe dane?
- Czy wydano niezbędne polecenia, udostępniono potrzebne zasoby oraz uzyskano wsparcie ze strony kierownictwa wyższego szczebla w zakresie niezbędnym do tego, aby zmotywować zespół zarządzający umową i publiczną jednostkę zamawiającą do uzyskania informacji niezbędnych do dokonania oceny *ex post*?
- Czy określono i zatwierdzono harmonogram przeprowadzenia oceny *ex post*, który pozwala odpowiednio pogodzić chęć szybkiego uzyskania informacji przydatnych do realizacji bieżących procesów z koniecznością zgromadzenia danych właściwie odzwierciedlających osiągnięte rezultaty?

5.2.3 Podsumowanie

Schemat 13. Podsumowanie fazy realizacji

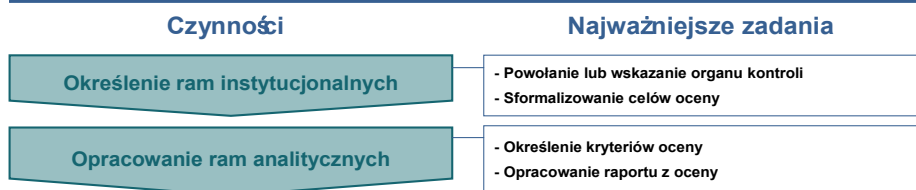
Etap 5.1. Zarządzanie umową



15

Frontier Economics

Etap 5.2. Ocena *ex post*



16

Frontier Economics

Załącznik 1. Finansowanie projektów

Wprowadzenie

W niniejszym załączniku przedstawiono niektóre podstawowe pojęcia związane z finansowaniem projektów oraz wskazano, w jaki sposób odnoszą się one do struktury finansowej projektów PPP związanych z siecią TEN-T. Celem autorów nie było omówienie wszystkich (licznych i złożonych) kwestii istotnych z punktu widzenia struktury finansowania PPP, w związku z czym zespół zarządzający projektem powinien skorzystać ze specjalistycznej wiedzy doradców finansowych i prawnych, aby lepiej zrozumieć poszczególne aspekty finansowania projektów.

Projekty PPP związane z siecią TEN-T są zwykle finansowane przy użyciu mechanizmów *finansowania projektu*. W ramach tych mechanizmów spłata kredytów udzielonych przez kredytodawców i uzyskiwany przez nich zwrot z inwestycji są uzależnione całkowicie (w przypadku finansowania *bez prawa regresu*) lub głównie (w przypadku finansowania z *ograniczonym prawem regresu*) od przepływów środków pieniężnych generowanych przez projekt. Model ten różni się więc znacznie od standardowych metod finansowania przedsiębiorstw, w których kredytodawcy wykorzystują aktywa w bilansie kredytobiorcy jako zabezpieczenie udzielonych kredytów.

Należy zdać sobie sprawę z faktu, że struktura finansowania projektu powinna przyczyniać się do optymalizacji kosztów finansowania danego projektu, a także stanowić fundament alokacji ryzyka pomiędzy sektor publiczny a sektor prywatny (uzgodnionej w umowie dotyczącej projektu). Finansowanie projektu powinno w szczególności gwarantować właściwe zarządzanie ryzykiem finansowym i innymi czynnikami ryzyka w ramach konsorcjum prywatnego oraz w relacjach między tym konsorcjum a instytucjami finansowymi. Dzięki temu instytucja publiczna zyskuje pewność, że partner prywatny i instytucje wspierające go finansowo mają właściwą motywację oraz środki do natychmiastowego rozwiązywania problemów, które mogą wyniknąć w trakcie realizacji projektu. W istocie struktura finansowania projektu powinna w dużej mierze zapewniać zbieżność interesów głównych kredytodawców projektu oraz instytucji publicznej, ponieważ osiągnięcie celów przyjętych przez obie strony wymaga pomyślnej realizacji projektu. Instytucja publiczna może być wówczas pewna, że kredytodawcy wezmą na siebie dużą część obciążeń związanych z dbałością o właściwe funkcjonowanie przedsięwzięcia, co jest kluczowym elementem przeniesienia ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Struktury finansowania projektów

W ramach transakcji objętej finansowaniem projektu sponsorzy powołują zwykle spółkę PPP, której celem jest wyłącznie realizacja przedsięwzięcia w modelu PPP. Spółka ta pełni rolę kredytobiorcy w porozumieniach dotyczących finansowania, a także jest stroną kilku innych umów związanych z projektem. ➤(1)

Finansowanie najwyższego poziomu oferowane przez kredytodawców lub inwestorów na rynku kapitałowym (zwane zwykle „długiem nadrzędnym”) jest w większości przypadków największym, ale nie jedynym źródłem finansowania spółki PPP. Pozostałą część wymaganego finansowania zapewniają sponsorzy w formie kapitału własnego i długu podporządkowanego, a ponadto w skład pakietu finansowania mogą też wchodzić dotacje (które często w praktyce są formą wkładu kapitałowego sektora publicznego nieprzynoszącego zwrotu).

Ponieważ w ramach transakcji objętych finansowaniem projektu kredytodawcy nadrzędni nie mają dostępu do bilansów sponsorów, muszą sami zadbać o to, aby projekt generował przepływy środków pieniężnych wystarczające do obsługi zadłużenia, a także o to, aby struktura prawna projektu zapewniała im pierwszeństwo w dostępie do środków pieniężnych przed wierzycielami podporządkowanymi. Ponadto kredytodawcy często starają się pozyskać dodatkowe wsparcie kredytowe ze strony sponsorów i/lub osób trzecich, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem dotyczącym niewygenerowania przez projekt wystarczających przepływów środków pieniężnych. Ostatnim istotnym rozwiązaniem wymaganym przez kredytodawców jest mechanizm, zgodnie z którym ewentualne niedobory środków pieniężnych w ramach projektu wynikające z niedopełnienia obowiązków przez jednego lub kilku podwykonawców wpływają na płatności dokonywane na rzecz takich podwykonawców, natomiast nie ograniczają zdolności spółki realizującej projekt do spłaty zadłużenia.

Chociaż w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego to sektor publiczny organizuje finansowanie, a spółka PPP jest kredytobiorcą, istnieje kilka powodów, dla których przedstawiciele sektora publicznego i ich doradcy powinni znać przyjęte uzgodnienia finansowe oraz ich konsekwencje.

- Oceniając ofertę złożoną przez danego oferenta, instytucja publiczna musi być w stanie stwierdzić, czy proponowana umowa PPP jest *wiarygodna finansowo*, a proponowany model finansowania — *możliwy do realizacji*. W przeciwnym razie istniałoby ryzyko udzielenia zamówienia w modelu PPP przedsiębiorstwu, które następnie okazałoby się niezdolne do sfinansowania projektu.
- Alokacja ryzyka wynikająca z umowy PPP (określona przez publiczną jednostkę zamawiającą i jej doradców, a następnie umieszczona w umowie wstępnej dołączonej do zaproszenia do przetargu) może wpłynąć na możliwość zastosowania poszczególnych pakietów finansowania oraz na ogólne koszty finansowania.
- Finansowanie może mieć wpływ na długoterminową stabilność porozumienia PPP. Na przykład im wyższy jest wskaźnik zadłużenia do kapitału własnego, tym większe jest ryzyko naruszenia warunków spłaty kredytu w trudnym dla spółki PPP okresie, a w rezultacie — przerwania realizacji projektu. Z drugiej strony większy udział długu w finansowaniu projektu motywuje kredytodawców do sprawnego rozwiązywania problemów związanych z takim projektem w celu zapewnienia ochrony inwestycji.
- Jeśli w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przewidziano udzielenie gwarancji państwowych bądź wykorzystanie środków unijnych

— tak jak w przypadku projektów związanych z siecią TEN-T — to publiczna jednostka zamawiająca odgrywa bezpośrednią rolę w zapewnieniu części pakietu finansowania.

- Kwoty i szczegółowe warunki finansowania mogą bezpośrednio wpływać na zobowiązania warunkowe publicznej jednostki zamawiającej, na przykład na płatności dokonywane przez sektor publiczny w przypadku rozwiązania umowy z różnych przyczyn.
- Doradcy finansowi publicznej jednostki zamawiającej powinni wnikliwie zapoznać się z wymaganiami dotyczącymi zapewnienia wiarygodności finansowej projektu PPP, a także z aktualną sytuacją na rynku i stosowanymi praktykami. Sondowanie rynku na różnych etapach przygotowania projektu zdecydowanie ułatwia należyte rozpoznanie postaw inwestorów i kredytodawców. Ponadto — aby zaoszczędzić czas — należy w zaproszeniu do przetargu (patrz [czynność 4.1.2, Zaproszenie do przetargu](#)) opisać wszelkie zabezpieczenia kredytów udzielane przez państwo (bądź inicjowane przez państwo, np. poprzez złożenie wniosku do międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak EBI, lub do Komisji Europejskiej w przypadku projektu związanego z siecią TEN-T). ➤(2),(3)

Struktura finansowania

Jak wskazano powyżej, finansowanie PPP składa się głównie z długu nadrzędnego⁸ oraz kapitału własnego (który może niekiedy mieć postać kredytów podporządkowanych udzielanych akcjonariuszom). Ponadto struktura finansowania może obejmować inne formy długu podporządkowanego (takie jak dług związany z finansowaniem antresolowym, który klasyfikuje się między długiem nadrzędnym a czystym kapitałem własnym) oraz — w niektórych przypadkach — przyznane z góry dotacje.

W ramach projektów PPP należy dążyć do optymalnego (nie zaś maksymalnego) przeniesienia ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny, ale istotna jest również alokacja ryzyka między podmiotami z sektora prywatnego. Tworzenie struktury finansowej projektu wymaga wnikliwego przeanalizowania czynników ryzyka związanych z budową, eksploatacją i przychodami, a także uzyskania optymalnej alokacji ryzyka między partnerami prywatnymi uczestniczącymi w transakcji. W praktyce oznacza to ograniczenie ryzyka ponoszonego przez kredytodawców nadrzędnych i przeniesienie go na inwestorów kapitałowych, podwykonawców, gwarantów oraz inne podmioty poprzez umieszczenie odpowiednich zapisów w umowach.

Zgodnie z ogólną zasadą im wyższy jest wskaźnik zadłużenia projektu, tym większe jest prawdopodobieństwo, że sektor publiczny będzie w stanie

⁸ Czyli długu spłacanego priorytetowo z przepływów środków pieniężnych.

sfinansować dane przedsięwzięcie⁹. Wynika to z faktu, że dług nadrzędny jest tańszy niż inne formy finansowania (z wyjątkiem dotacji). Jeśli pominiemy wszystkie inne czynniki, o wskaźniku zadłużenia projektu (tj. poziomie finansowania wierzycielskiego zapewnianego przez kredytodawców nadrzędnych w stosunku do poziomu kapitału własnego) decyduje zmienność przepływów środków pieniężnych związanych z projektem. Im większe jest ryzyko związane z takimi przepływami, tym większy „margines bezpieczeństwa” (ponad kwotę niezbędną do obsługi zadłużenia) muszą pozostawić sobie kredytodawcy w prognozach dotyczących dostępnych środków pieniężnych, aby zagwarantować spłatę zadłużenia nawet w trudnych sytuacjach. Kredytodawcy określają swoje wymagania w kategoriach przewidywanego rocznego wskaźnika pokrycia obsługi długu (ang. *Annual Debt Service Cover Ratio* — *ADSCR*)¹⁰, który musi przekraczać określony poziom minimalny, przy czym wymagana wartość wskaźnika *ADSCR* zależy w dużej mierze od ryzyka związanego z projektem, a tym samym od zmienności przepływów środków pieniężnych¹¹.

Docelowy wskaźnik *ADSCR* pozwala ustalić wysokość rocznej opłaty uiszczanej przez instytucję publiczną przy danym wskaźniku zadłużenia (oznaczającym udział długu w wartości projektu). Z kolei przy określonym poziomie opłat uiszczanych przez tę instytucję (który może wyznaczać limit możliwości finansowania) docelowy wskaźnik *ADSCR* decyduje o stopniu zadłużenia projektu. Inaczej mówiąc, im niższy jest wskaźnik zadłużenia projektu (czyli im większy jest udział kapitału w stosunku do długu), tym wyższy jest wskaźnik pokrycia w przypadku danej opłaty łącznej.

Doradcy finansowi instytucji publicznej muszą znać wymagania kredytodawców w tym zakresie. Struktura przygotowywanego i wprowadzanego w życie projektu powinna umożliwiać kredytodawcy przeprowadzenie analizy ryzyka przy użyciu wskaźników pokrycia, które są typowe dla danego sektora i typu projektu, ponieważ zdecydowanie ułatwi to sfinansowanie projektu. Kolejną zaletą takiego rozwiązania jest możliwość uzyskania najniższych możliwych kosztów finansowania, co z kolei oznacza bezpośrednie korzyści dla sektora publicznego, który ostatecznie pokrywa koszty realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP.

⁹ W przypadku typowego projektu PPP związanego z siecią TEN-T nawet 70–80% finansowania może mieć postać długu nadrzędnego, natomiast udział kapitału własnego nie przekracza zwykle 20–30%.

¹⁰ Wskaźnik *ADSCR* definiuje się jako stosunek wolnych środków pieniężnych (tj. środków pieniężnych pozostałych w ramach projektu po pokryciu kosztów operacyjnych i najważniejszych kosztów kapitałowych) do kwoty niezbędnej do pokrycia rocznych zobowiązań w zakresie spłaty odsetek i kapitału.

¹¹ Na przykład jeśli mechanizm płatności zaprojektowano w taki sposób, aby spółka realizująca projekt nie ponosiła ryzyka związanego z popytem, to kredytodawcom może wystarczyć przewidywany roczny wskaźnik pokrycia obsługi długu (*ADSCR*) w wysokości 1,3x, natomiast jeśli spółka PPP ponosi znaczne ryzyko związane z natężeniem ruchu, to wymagany minimalny wskaźnik *ADSCR* może wynosić aż 2,0x. Kredytodawcy szacują przyszłe przepływy środków pieniężnych i wskaźniki pokrycia przy użyciu szczegółowych modeli finansowych umożliwiających prognozowanie.

W związku z powyższym jednym z najważniejszych aspektów organizowania partnerstw publiczno-prywatnych jest właściwe zrównoważenie alokacji ryzyka między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, alokacji ryzyka wewnątrz konsorcjum reprezentującego sektor prywatny oraz kosztów finansowania spółki realizującej projekt.

Dług

Splata długu nadrzędnego ma priorytet przed spłatą wszystkich pozostałych form finansowania, natomiast splata długu z tytułu finansowania antresolowego jest podporządkowana spłacie długu nadrzędnego, ale ma pierwszeństwo przed kapitałem własnym — zarówno w przypadku podziału wolnych środków pieniężnych zgodnie z mechanizmem określającym priorytet wpływów i wypływów środków pieniężnych w ramach projektu, jak i w przypadku likwidacji kredytobiorcy (czyli spółki realizującej projekt). Zwrot z finansowania antresolowego jest zwykle większy niż w przypadku długu nadrzędnego, ponieważ na spłatę takiego długu mogą mieć wpływ słabe wyniki kredytobiorcy, a ponadto jest on podporządkowany pod względem pierwszeństwa spłaty długowi nadrzędnemu.

Kredyty na realizację projektu PPP są zwykle wyceniane na podstawie bazowego kosztu pozyskania środków finansowych ponoszonego przez kredytodawcę, powiększonego o stały składnik („marżę”) — wyrażony liczbą punktów bazowych — na pokrycie ryzyka związanego z ewentualnym brakiem spłaty oraz innych kosztów ponoszonych przez kredytodawcę (tj. kosztów operacyjnych, kosztów utraconych możliwości w zakresie alokacji kapitału, zysku itd.).

Należy przy tym pamiętać, że koszt bazowy pozyskania środków jest zwykle ustalany na podstawie zmiennych stóp procentowych, czyli stóp, które ulegają wahaniom zależnie od sytuacji na rynku (zwykle są to stopy oprocentowania kredytów na rynku międzybankowym, takie jak EURIBOR na rynku euro czy LIBOR na rynku funtów szterlingów). W odróżnieniu od powyższych środków o zmiennym oprocentowaniu przychody uzyskiwane przez spółkę realizującą projekt nie są zasadniczo uzależnione od stóp procentowych, w związku z czym dla zniwelowania różnic często stosuje się tzw. swap stopy procentowej (IRS), dzięki któremu spółka ostatecznie płaci *stałe* odsetki. Uwzględnienie powyższych instrumentów w strukturze finansowania należy pozostawić spółce realizującej projekt, ponieważ to ona ma największą motywację do podjęcia stosownych działań. Koszty swapów są jednak istotne również dla sektora publicznego, ponieważ mogą w pewnych okolicznościach wpływać na opłaty z tytułu rozwiązania umowy, w związku z czym powinny być analizowane przez doradcę finansowego instytucji publicznej.

Finansowanie wierzycielskie dużych projektów związanych z siecią TEN-T może pochodzić od banków komercyjnych i międzynarodowych instytucji finansowych (takich jak Europejski Bank Inwestycyjny), jak również bezpośrednio z rynków kapitałowych. W tym ostatnim przypadku spółki realizujące projekty emitują obligacje, nabywane następnie przez instytucje finansowe, na przykład przez fundusze emerytalne i towarzystwa ubezpieczeniowe poszukujące długoterminowych inwestycji. Umieszczone

poniżej odsyłacze pozwalają uzyskać więcej informacji na temat finansowania inwestycji w modelu PPP w oparciu o rynek kapitałowy. >(4)

Doradcy finansowi mogą udzielić informacji na temat prawdopodobnych źródeł finansowania danego projektu, a także przeprowadzić analizę przewidywanych kosztów i korzyści wynikających z poszczególnych opcji finansowania. Analiza taka obejmuje między innymi zbadanie terminów zapadalności (spłaty) kredytu oferowanych przez poszczególne źródła, co ma szczególne znaczenie wówczas, gdy w przypadku danego projektu nie jest dostępne finansowanie długoterminowe, w związku z czym sektor publiczny może zostać obciążony ryzykiem związanym z koniecznością refinansowania kredytów krótkoterminowych (tzw. struktur „mini-perm”). >(4)

Kapitał własny

Kapitał własny zapewniają zwykle sponsorzy, ale może on także pochodzić od wykonawców, którzy budują i eksploatują przedmiot projektu, oraz od instytucji finansowych. Dużą część „kapitału własnego” (zwaną często „quasi-kapitałem własnym”) może stanowić w rzeczywistości dług podporządkowany akcjonariuszy (z uwagi na korzyści związane z opodatkowaniem i rachunkowością). Posiadacze kapitału ponoszą w ramach projektu PPP największe ryzyko, dlatego dążą do uzyskania większego zwrotu z oferowanego przez siebie finansowania.

Zabezpieczenia kredytów

Wsparcie kredytowe ze strony sponsorów i podwykonawców. Kredytodawcy nadrzędni często wymagają od sponsorów ustanowienia określonych zabezpieczeń kredytów, które pozwalają częściowo zmniejszyć ryzyko ponoszone przez takich kredytodawców (a w niektórych przypadkach — także przez posiadaczy udziałów kapitałowych). Zabezpieczenia mogą przyjmować różne formy, takie jak:

- *gwarancje* udzielane przez sponsorów i osoby trzecie, dotyczące wypełnienia przez spółkę realizującą projekt¹² lub innych uczestników projektu¹³ zobowiązań wynikających z dokumentacji projektowej;
- *mechanizmy finansowania* zapewniające tymczasową płynność w przypadku wystąpienia określonych czynników ryzyka (np. dużej deprecjacji waluty krajowej);
- *ubezpieczenia* od określonych czynników ryzyka związanych z projektem (np. od czynników ryzyka związanych z budową, utraty przychodów, odpowiedzialności cywilnej i środowiskowej itd.).

¹² Mogą to być na przykład akredytywy zabezpieczające lub gwarancyjne, które zapewniają ochronę na wypadek niedotrzymania przez spółkę zobowiązań płatniczych i innych zobowiązań wynikających z umów związanych z projektem.

¹³ Mogą to być na przykład gwarancje należytego wykonania umowy realizowane w przypadku niespełnienia przez wykonawcę warunków zamówienia na budowę. W przypadku przedsiębiorstw budowlanych i innych podwykonawców usług mogą być również wymagane gwarancje udzielane przez spółki macierzyste.

Wsparcie ze strony sektora publicznego. Istnieje również możliwość zastosowania instrumentów wsparcia oferowanych przez państwo, takich jak:

- *bezpośrednie finansowanie* w postaci wkładu kapitałowego sektora publicznego pochodzącego z funduszy krajowych, regionalnych lub celowych związanych z siecią TEN-T (więcej informacji można uzyskać w serwisach internetowych [EPEC](#) i [TEN-T EA](#)), którego celem może być zapewnienie wiarygodności finansowej lub możliwości sfinansowania projektu;
- *wsparcie warunkowe lub gwarancje* ze strony państwa na rzecz spółki realizującej projekt lub innych uczestników projektu z sektora prywatnego, obejmujące niektóre typy ryzyka, którymi podmioty takie nie mogą skutecznie zarządzać bądź których nie mogą skutecznie minimalizować (np. gwarancje dotyczące minimalnych przychodów w przypadku drogi płatnej).

Instrument gwarancji kredytowej dla projektów transportowych sieci TEN (LGTT). [LGTT](#) to wyjątkowy instrument zabezpieczenia kredytów, stosowany wyłącznie w przypadku projektów związanych z siecią TEN-T, w ramach których sektor prywatny ponosi ryzyko związane z natężeniem ruchu (więcej informacji na ten temat można uzyskać w serwisach [EPEC](#) i [TEN-T EA](#)).

➤(5)

Istotnym skutkiem zastosowania instrumentu LGTT w strukturze finansowania jest zwykle zmniejszenie ryzyka realizacji gwarancji państwowej.

Struktura zabezpieczeń

Jak już wcześniej wspomniano, kredytodawcy zapewniający finansowanie projektów są całkowicie lub w dużej mierze uzależnieni od przepływów środków pieniężnych związanych z projektem. Znajduje to odzwierciedlenie w stosowanych przez nich zabezpieczeniach, które obejmują głównie:

- Zabezpieczone prawa do wszystkich środków trwałych związanych z projektem (a w szczególności do przedmiotów wszelkich zamówień), co umożliwia kredytodawcy przejęcie kontroli nad projektem w przypadku nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, tymczasowe przyjęcie roli koncesjonariusza oraz doprowadzenie do wyznaczenia wykonawcy zastępczego.
- Mechanizmy kontroli obejmujące wszystkie przepływy środków pieniężnych do i ze spółki realizującej projekt. Jak już wspomniano, na mocy umów kredytowych i innych dokumentów związanych z projektem tworzony jest mechanizm określający kolejność korzystania ze środków pieniężnych trafiających do spółki realizującej projekt. Daje on w każdej sytuacji pierwszeństwo obsłudze długu nadrzędnego, a także pozwala określić okoliczności, w których kredytodawcy nadrzędni mogą blokować podział kapitału własnego. Zwykle w tym celu wykorzystuje się wyniki projektu mierzone przy użyciu takich wskaźników finansowych, jak

roczny wskaźnik pokrycia obsługi długu (ADSCR) oraz wskaźnik pokrycia w całym okresie kredytowania (ang. *Loan Life Cover Ratio — LLCR*)¹⁴.

- Mechanizmy kontroli przepływów środków pieniężnych w formie funduszy rezerw (rachunek rezerw na obsługę zadłużenia, rachunek rezerw na utrzymanie).

¹⁴ Wskaźnik LLCR definiuje się jako stosunek wartości bieżącej netto przepływów środków pieniężnych dostępnych na cele obsługi długu przez pozostały okres jego spłaty do kwoty niespłaconego długu.

Materiały informacyjne

<1> E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ W rozdziale 8 znajduje się podsumowanie informacji na temat finansowania projektów, a także powodów jego częstego stosowania w przypadku PPP.

***<2>** *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*

Bank Światowy/PPIAF (wersja z marca 2009 r.)

→ Moduł 6 zawiera graficzne i numeryczne modele finansowe opracowane na podstawie projektu PPP związanego z budową autostrady, które ilustrują kompromisy niezbędne w przypadku poszczególnych struktur finansowania. W dokumencie przedstawiono symulacje z wykorzystaniem modeli.

http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/financial_models/index.html

***<3>** E. R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

→ Rozdział 10 zawiera obszernie wprowadzenie do struktur finansowania PPP tworzonych przez oferentów i ich kredytodawców.

***<4>** *Capital Markets in PPP Financing – Where Were We and Where Are We Going?*

European PPP Expertise Centre — EPEC (luty 2010 r.)

→ Dokument zawiera skróconą wersję analizy, w której przedstawiono podstawowe informacje na temat roli rynków kapitałowych w finansowaniu PPP, a także wskazano powody wycofania się (w dużej mierze) rynków kapitałowych z tego rodzaju działań. Jednocześnie zaproponowano potencjalne rozwiązania i wskazano istotną rolę, jaką może odegrać w tym zakresie EPEC.

<http://www.eib.org/epec/infocentre/index.htm>

(5) *Issues Paper on facilitating additional TEN-T investment*

Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny (październik 2009 r.)

→ W dokumencie wskazano potencjalne rozwiązania, które powinni wziąć pod uwagę decydenci na szczeblu unijnym i krajowym, umożliwiające zwiększenie i zróżnicowanie dostępu do źródeł finansowania i instrumentów finansowych pozwalających pobudzić dodatkowe inwestycje w rozwój infrastruktury sieci TEN-T.

<http://www.eib.org/projects/documents/issues-paper-on-facilitating-additional-ten-t-investment.htm?lang=-en>

<6> *Resource Book on PPP Case Studies*

Komisja Europejska, Bruksela (czerwiec 2004 r.)

→ Część III („Transport Infrastructure”) zawiera dziewięć studiów przypadku dotyczących PPP w dziedzinie transportu (w tym kilku projektów związanych z siecią TEN-T). Dostępne są informacje na temat relacji umownych i finansowych między stronami oraz stopnia przeniesienia ryzyka.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

<7> *Hybrid PPPs: Levering EU Funds and Private Capital*

PPIAF i PricewaterhouseCoopers (styczeń 2006 r.)

→ W dokumencie przeanalizowano niewielką próbę „hybrydowych” PPP

realizowanych z wykorzystaniem dotacji unijnych, w przypadku których w różnym stopniu udało się doprowadzić do zamknięcia finansowego. Projekty były realizowane w Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Grecji (Fundusz Spójności i fundusze strukturalne) oraz w krajach kandydujących (ISPA).

<http://info.worldbank.org/etools/PPPI->

[Portal/eLibrary3.asp?ObjectID=240059&ParentTopicID=2332&topicID=2332&T=1](http://info.worldbank.org/etools/PPPI-Portal/eLibrary3.asp?ObjectID=240059&ParentTopicID=2332&topicID=2332&T=1)

*{8} Odo Matsukawa, *Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments*

Trends and Policy Options, nr 4, Bank Światowy (2007)

http://www.ppiaf.org/documents/trends_and_policy/Riskmitigationinstruments.pdf



European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

For information:

EPEC Team

☎ (+352) 43 79 - 85434

✉ (+352) 43 79 - 65499

c/o European Investment Bank
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

✉ epec@eib.org

www.eib.org/epec