

2015

Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp
wraz z komentarzami eksperckimi

PPP. Przewodnik dla samorządów,
wydany przez
The Canadian Council for PPP

**Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień
poruszonych w publikacji**

Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów

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

Autorzy:

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

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

Redakcja:

Bartosz Korbus

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

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

Współpraca:

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

Tłumaczenie:

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

Skład i łamanie:

Agnieszka Kaczmarek, Studio Grafiki i DTP Grafpa, www.grafpa.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna

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

ISBN 978-83-7633-283-3

Publikacja pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów” została przetłumaczona na język polski za zgodą wydawcy:

The Canadian Council for Public-Private Partnerships

55 University Avenue, Suite 608, Toronto, Ontario, M5J 2H7, Canada

Wprowadzenie

Publikacja „Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów” wydana w 2011 roku przez The Canadian Council for Public-Private Partnerships (CCPPP) ma charakter ogólnego wprowadzenia do zagadnień ppp, uwzględniającego w sposób szczególny problemy charakterystyczne dla projektów ppp wdrażanych przez samorządy miejskie i lokalne.

Uwzględniając fakt, że Kanada jest uznawana już od wielu lat za jednego ze światowych liderów w wykorzystywaniu partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, potrzeba wydawania w tym kraju publikacji promującej tę formułę nieco dziwi. Rozpatrując zagadnienie w szerszym kontekście, można wskazać na dwa istotne powody typu działań zastosowanych przez CCPPP, organizację rozpowszechniającą ppp w Kanadzie.

Po pierwsze, ppp jest skomplikowaną formułą realizacji i finansowania inwestycji w obszarze infrastruktury usług użyteczności publicznej, która z uwagi na swoją specyfikę oraz wysoką „wrażliwość” społeczną i polityczną budzi wiele emocji i kontrowersji, nawet w krajach, które stosują ją z dużym powodzeniem. Sytuacja ta zmusza niejako do dbania o pozytywny wizerunek ppp. Działania PR są skoncentrowane m.in. wokół publikacji budujących świadomość społeczną na temat ppp, opisujących podstawowe zasady realizacji tych projektów, korzyści wynikające z ich stosowania, ale także uwzględniających ograniczenia i ryzyka, jakie wiążą się z ppp.

Po drugie, aktywność kanadyjskich samorządów w zakresie realizowania projektów ppp jest uznawana za mało efektywną w porównaniu z potrzebami i potencjalnymi możliwościami. Do sukcesu ppp w Kanadzie przyczyniły się przede wszystkim rządy prowincji. Według stanu na dzień 5 stycznia 2015 r. w bazie projektów ppp prowadzonej przez CCPPP figurowały 162 projekty sponsorowane przez prowincje i terytoria oraz 49 projektów samorządowych (na ogólną liczbę 221 wszystkich projektów zapisanych w bazie).

Główną obiektywną przyczyną tego relatywnie słabego poziomu rozwoju ppp na szczeblu samorządowym w Kanadzie jest specyfika projektów infrastrukturalnych, na które istnieje zapotrzebowanie w sektorze samorządowym. Są to w większości projekty o niedużej skali oraz stosunkowo niezłożonym profilu technologicznym i organizacyjnym, co oznacza, że potencjał wygenerowania w tych projektach dodatkowej korzyści (Value for Money) w porównaniu z formułą tradycyjnego zamówienia publicznego jest stosunkowo niewielki. Projekty samorządów wymagają zatem specyficznego podejścia ze strony inwestorów publicznych oraz odpowiednich form wsparcia ze strony państwa.

W komentarzu skoncentrowano się na trzech wybranych i kluczowych kwestiach poruszonych w publikacji CCPPP dotyczących:

- cech projektu infrastrukturalnego oraz otoczenia rynkowego i instytucjonalnego, które decydują o tym, czy ppp jest optymalną formułą dla jego realizacji;
- najbardziej rozpowszechnionych mitów i nieporozumień wokół ppp;
- specyficznych problemów samorządów we wdrażaniu projektów ppp.

Bartosz Korbus

Kierownik projektu

po stronie partnera projektu – Instytutu PPP

Spis treści

1. Czym jest partnerstwo publiczno-privatne?	13
1.1 Partnerstwo publiczno-privatne: kontekst	13
1.2 Czym jest partnerstwo publiczno-privatne?.....	14
1.3 Dlaczego formuła PPP się sprawdza?.....	17
1.4 Kiedy rozważyć wariant partnerstwa publiczno-privatnego?.....	19
1.5 Czy jest to koncepcja nowa?.....	20
1.6 Partnerstwo publiczno-privatne – błędne wyobrażenia.....	21
2. Modele partnerstwa publiczno-privatnego	23
2.1 Modele realizacji PPP	23
2.2 Podejście tradycyjne: Zaprojektuj-zbuduj/ Zaprojektuj-wyberz wykonawcę-zbuduj	23
2.3 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj	24
2.4 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymuj	25
2.5 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj-utrzymuj	26
2.6 Modele alternatywnej realizacji usług (eksploatacja i utrzymanie)	27
3. Proces PPP	29
3.1 Omówienie ogólne	29
3.2 Faza planowania	29
3.3 Faza postępowania ofertowego	34
3.4 Faza zarządzania kontraktem.....	36
4. Role organizacji publicznych	37
5. Doradcy zewnętrzni	38
6. Konieczne zasoby	40
7. Strategie komunikacji i pozyskania zaangażowania	42
8. Zagadnienia wspólne dla samorządów	43
9. Wyciągnięte wnioski	46
10. Podsumowanie	49
Załącznik 1. Omówienie projektów	51
Załącznik 2. Instytucje na szczeblu prowincji i federalnym.....	63
Załącznik 3. Zestawienie CCPPP projektów PPP realizowanych w Kanadzie przez gminy	71
Załącznik 4. Częste pytania dotyczące partnerstwa publiczno-privatnego	73
Załącznik 5. Polityka samorządów w zakresie PPP	76

► Wstęp i podziękowania

Gdy samorządy dokonują znacznych inwestycji w modernizację i rozwijanie infrastruktury publicznej, biorą pod uwagę partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako opcję realizacji tego typu projektów, podobnie jak rządy prowincji i rządowe organy federalne, które czynią to od wielu lat. Choć obecnie jest w Kanadzie około 150 projektów realizowanych w formule PPP, podjęcie takiego projektu po raz pierwszy może wydawać się interesariuszom zniechęcające, gdy próbują zorientować się w żargonie, strukturach i instrumentach, które wydają się bardzo różne od tych właściwych dla tradycyjnego podejścia do zamówienia publicznego.

Aby pomóc wyjaśnić kwestie PPP interesariuszom samorządowym, [Canadian Council for Public-Private Partnerships \[Kanadyjska Rada ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego\]](#) we współpracy z PPP Canada stworzyła opracowanie zatytułowane *Partnerstwo publiczno-prywatne: Przewodnik dla samorządów*, zawierające ogólne omówienie PPP i niektórych kwestii istotnych lub specyficznych dla samorządów. [Przewodnik nakreśla także szeroko pojęte etapy wdrażania projektu PPP](#), ponadto podaje przykłady ilustrujące, w jaki sposób formuła PPP została wykorzystana do realizacji projektów infrastruktury samorządowej w Kanadzie i w innych częściach świata. Przewodnik zawiera także odniesienia do podmiotów posiadających specjalistyczne umiejętności i doświadczenie, które mogą służyć Państwu pomocą, a także bardziej szczegółowymi i technicznymi informacjami na temat analizy PPP i strukturyzacji projektu w tej formule. Zestawienie regionalnych podmiotów podajemy w Załączniku 2.

Canadian Council for Public-Private Partnerships (CCPPP) została utworzona w 1993 r. jako sponsorowana przez członków organizacja, złożona z przedstawicieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Misją tej organizacji jest promowanie innowacyjnych rodzajów podejścia do rozwijania infrastruktury i świadczenia usług poprzez projekty partnerstwa publiczno-prywatnego, realizowane wraz z organami rządowymi wszystkich szczebli. CCPPP promuje oparte o współpracę partnerstwo między agencjami i departamentami sektora publicznego, a przedsiębiorcami. Rada opowiada się za opartą o fakty i doświadczenie polityką publiczną wspierającą PPP, ułatwia przyjmowanie najlepszych praktyk międzynarodowych oraz kształci interesariuszy i społeczność w zakresie ekonomicznych i społecznych korzyści ze stosowania PPP. Działania CCPPP obejmują badania strategiczne, organizowanie dorocznej konferencji oraz spotkań regionalnych, krajowy program nagród i krajową bazę danych projektów PPP.

CCPPP często opiera się na szerokim doświadczeniu swych członków, którzy prowadzą i uczestniczą w jej programie badawczym. Na potrzeby tego konkretnego raportu CCPPP zwróciła się do szeregu interesariuszy o pomoc w stworzeniu Przewodnika. CCPPP pragnie wyrazić uznanie i wdzięczność p. Larry McCabe, Szefowi Administracji miasta Goderich i Członkowi Zarządu CCPPP oraz p. Lisa Mitchell, Dyrektorowi ds. Strategii i Polityki w PPP Canada za ich cenny wkład. Pragniemy także podziękować:

- Federacji Samorządów Kanady (The Federation of Canadian Municipalities);
- Partnerships British Columbia, Alberta Treasury Board, Infrastructure Ontario i Infrastructure Québec, a także
- organom samorządów miejskich i lokalnych w całej Kanadzie.

Nasz partner w tym projekcie, PPP Canada, jest federalną spółką publiczną, której zadaniem jest usprawnianie rozwoju infrastruktury publicznej poprzez osiąganie wyższej wartości, poprawę terminowości i zwiększenie odpowiedzialności względem podatników w efekcie realizacji projektów P3.

Celem utworzenia PPP Canada jest realizowanie lepszych projektów P3 poprzez promowanie najlepszych praktyk P3 i budowanie kompetencji w następujących liniach działalności: przewożenie programowi P3, promowanie projektów P3 realizowanych na szczeblu prowincji, terytoriów, samorządów i regionów autonomicznych (First Nations), a także promowanie projektów P3 na szczeblu rządu federalnego.

CCPPP pragnie także szczerze podziękować firmie PricewaterhouseCoopers LLP za współpracę z nami, wyżej wymienionymi grupami interesariuszy w opracowaniu tego dokumentu, a także PPP Canada za hojne wsparcie. Szczególne podziękowania składamy liderom projektu PwC, Bruce'owi Andersonowi i Joanne Mullen, która jest także Członkiem Zarządu CCPPP.



Streszczenie kierownicze

Infrastruktura publiczna Kanady się starzeje, co dotyka nas w życiu codziennym i niekorzystnie wpływa na gospodarkę. Rosnąca liczba mieszkańców wymaga coraz większej liczby coraz lepszych usług, podczas gdy samorządy z trudem bilansują budżety wydatków bieżących i zarządzają swoim zadłużeniem. Ograniczanie środków niezbędnych dla utrzymania i odtwarzania infrastruktury ostatecznie prowadzi do jeszcze kosztowniejszych napraw – w 2007 r. kwotę konieczną dla renowacji infrastruktury samorządowej w Kanadzie szacowano na 123 mld CAD, a dziś potrzeba ta jest nawet jeszcze bardziej dotkliwa.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP lub P3) może zapewnić większą efektywność projektów, lepszą kontrolę nad kosztami oraz zarządzanie ryzykiem przez cały cykl realizacji projektu, niż tradycyjne metody realizacji zamówień publicznych, jednocześnie poprawiając jakość zarządzania projektem i stymulując innowacje. Formuła PPP stała się powszechnym narzędziem rozwoju infrastruktury i usług publicznych na całym świecie. Społeczności w Kanadzie wykorzystują obecnie projekty PPP w budowie dróg, szpitali, linii kolei miejskiej, zakładów uzdatniania wody i oczyszczania ścieków oraz innych obiektów infrastruktury.

Projekty PPP korzystają z wiedzy zarówno partnerów publicznych, jak i prywatnych, by w jak najlepszy sposób zaspokoić ściśle określone potrzeby publiczne. W tradycyjnym sposobie realizacji zamówień publicznych nie istnieje związek między płatnością, a wynikami, a jeśli istnieje – jest on niewielki. W formule PPP sektor prywatny przyjmuje na siebie finansowanie i ryzyko związane z budową infrastruktury i osiąganymi wynikami, począwszy od zaprojektowania, poprzez planowanie architektoniczne i konstrukcyjne, aż po długoterminowe utrzymanie obiektów.

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka. Przenosząc ryzyko i odpowiedzialność na sektor prywatny, formuła partnerstwa publiczno-prywatnego pomaga kontrolować czynniki prowadzące do przekraczania kosztów i opóźnień w realizacji, które są powszechnym zjawiskiem w realizacji tradycyjnych zamówień publicznych, szczególnie w projektach dużych i złożonych. Partner publiczny określa nie sposób, w jaki projekt ma być realizowany, ale efekty, jakie chce uzyskać z projektu, wyrażone jako mierzalne i obiektywne kryteria wyników lub dostępności.

Partner prywatny zobowiązujący się do trwającego kilkadziesiąt lat okresu eksploatacji stworzy rozwiązania zapewniające eksploatacyjną efektywność kosztową w całym cyklu realizacji projektu i wniesie pomysły mające na celu podniesienie jakości usługi – dzięki temu społeczeństwo otrzyma Value for Money, zaś partner prywatny zyska godziwy zwrot. Mechanizm płatności jest narzędziem dającym partnerowi publicznemu argument przetargowy, umożliwiający mu uzyskanie od partnera prywatnego pożądaných efektów. Płacąc wyłącznie wówczas, gdy partner prywatny dostarcza dokładnie to, co ustalono w umowie, partner publiczny nie ponosi odpowiedzialności za finansowanie, ani za przekroczenia kosztów.

Najistotniejsze zalety formuły PPP wiążą się z planowaniem obejmującym cały cykl życia obiektu, zapłatą za osiągnięte wyniki oraz pozyskaniem wiedzy i innowacyjności sektora prywatnego. Do realizacji w formule PPP mogą nadawać się projekty o wymiernych specyfikacjach wyników końcowych, dotyczące ściśle określonych usług lub obiektów, wymagające wzniesienia nowych, a nie przebudowy istniejących obiektów, projekty potencjalnie budzące zainteresowanie rynku, w których zarządzanie odpowiedzialnością i ryzykiem specyficznym może najlepiej zapewnić sektor prywatny.

Podobnie, jak w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych, realizacja projektu w formule PPP wymaga przygotowania i planowania. To, czy program PPP jest odpowiedni dla obszaru podległego danemu samorządowi, będzie zależęło od istniejących ram prawnych, w zakresie wydatkowania środków publicznych, od zdolności finansowej i kredytowej samorządu, a także od wiedzy, umiejętności i doświadczenia jego kadr. Samorządy będą także potrzebować wsparcia ze strony zawodowych i technicznych doradców, gdyż bardzo ważne jest, aby wiedzieć, kiedy formuła PPP nie jest rozwiązaniem właściwym. Jednakże sprzeciwy wobec PPP i nieporozumienia związane ze stosowaniem tej formuły wynikają często z błędnych wyobrażeń. PPP to nie to samo, co prywatyzacja – obiekty zrealizowane w formule PPP pozostają pod kontrolą sektora publicznego i są własnością społeczeństwa. PPP jest instrumentem realizacji projektu, a wybór modelu jego realizacji będzie opierał się na uzasadnieniu ekonomicznym, które w najlepszy sposób zapewni wartość uzyskiwaną za pieniądze podatników. Realizacja wszystkich projektów strukturyzowanych w formule PPP przebiega w trybie otwartego i przejrzystego procesu, podlegającego intensywnej publicznej kontroli.

Rząd federalny i rządy prowincji w Kanadzie zachęcają do rozważania innowacyjnych metod realizacji zamówień publicznych w poszukiwaniu rozwiązania na powiększającą się lukę infrastrukturalną. PPP Canada, federalna spółka publiczna, której powierzono zadanie usprawnienia rozwoju infrastruktury publicznej poprzez

osiągnięcie wyższej wartości, poprawę terminowości i zwiększenie odpowiedzialności względem podatników w efekcie realizacji projektów PPP, sprawuje pieczę nad funduszem inwestycyjnym P3 Canada Fund dysponującym kwotą 1,2 mld CAD. Prowincje Ontario, Quebec, Alberta, Kolumbia Brytyjska i Nowy Brunzwik prowadzą aktywne programy PPP, posiadają też agencje powołane specjalnie do prowadzenia nadzoru nad projektami PPP. Każda z nich stworzyła swe własne procesy i standardowe dokumenty, które można z łatwością adaptować na potrzeby projektów samorządowych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest ważnym wariantem realizacji projektów dla podmiotów publicznych we wszystkich jurysdykcjach chcących budować lub modernizować obiekty infrastruktury. Formuła PPP przyjęta dla ponad 150 projektów ukończonych lub będących w toku w 2011 r., już dziś przynosi Kanadyjczykom infrastrukturę i dostęp do szerokiego zakresu usług publicznych, pomagając tym samym budować przyszłość Kanady.

Glosariusz PPP

Poniższe określenia są powszechnie używane do opisania umów partnerstwa w Kanadzie, choć zestawienia tego nie należy uważać za listę ostateczną, ani kompletną:

Alternative Finance and Procurement (AFP): Program Rządu prowincji Ontario poświęcony rozwojowi infrastruktury publicznej przy pomocy prywatnego finansowania. W innych częściach Kanady formuła ta znana jest pod nazwą Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Najlepsza i ostateczna oferta (Best and Final Offer, BAFO): Ostateczna oferta wykonawcy po zakończeniu uzgodnień kontraktowych z organem rządowym.

Zbuduj-sfinansuj (Build-Finance, BF): Sektor prywatny buduje obiekt i finansuje nakłady kapitałowe wyłącznie w okresie budowy.

Zbuduj-posiadaj-eksploatuj (Build-Own-Operate, BOO): Sektor prywatny finansuje, buduje, zachowuje posiadanie obiektu i eksploatuje go lub świadczy usługę przez okres użyteczności obiektu. Ograniczenia narzucane przez stronę publiczną są określone w pierwotnej umowie, wynikają też z rozporządzeń organu regulacyjnego.

Uzasadnienie biznesowe: Dokument opracowywany przez samorząd lub inny podmiot realizujący projekt, w którym zawarto argumenty przemawiające za podjęciem decyzji o realizacji projektu, poprzez opisanie zapotrzebowania na projekt, jego kosztów/korzyści, metody jego realizacji oraz efektu finansowego i innego, jaki projekt może wyrzucić.

Zamknięcie komercyjne: Data, w której partnerzy podpisują pierwotną umowę.

Koncesja: Koncesjonariusz podejmuje inwestycję i eksploatuje obiekt przez określony czas, po którego upływie tytuł własności powraca do sektora publicznego.

Konsorcjum: Grupa podmiotów z sektora prywatnego, które razem zamierzają realizować projekt w formule PPP.

Zaprojektuj-zbuduj (Design-Build, DB): Partner prywatny projektuje i buduje obiekt zgodnie z założeniami określonymi przez partnera publicznego w specyfikacji, często za stałą cenę, dzięki czemu ryzyko przekroczeń kosztów zostaje przeniesione na partnera prywatnego. (Wiele osób uważa, że formuła DB nie mieści się w spektrum wariantów PPP).

Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj (Design-Build-Finance, DBF): Partner prywatny projektuje, buduje i finansuje obiekt.

Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Maintain, DBFM): Partner prywatny projektuje, buduje i finansuje obiekt oraz zapewnia usługi utrzymania w ramach długoterminowej umowy.

Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj (Design-Build-Finance-Operate, DBFO): Partner prywatny projektuje, buduje i finansuje obiekt, po czym eksploatuje go, czyli świadczy usługi na podstawie długoterminowej umowy.

Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Operate-Maintain, DBFOM): Partner prywatny projektuje, buduje i finansuje obiekt, zapewnia usługi utrzymania, a także eksploatację na podstawie długoterminowej umowy.

Stopa dyskonta: Stopa używana do obliczenia wartości obecnej przyszłych przepływów pieniężnych.

Obserwator rzetelności (Fairness Monitor): Niezależna strona trzecia weryfikująca rzetelność procesu ofertowego.

Wyłącznie sfinansuj: Podmiot prywatny, zwykle spółka świadcząca usługi finansowe, finansuje projekt bezpośrednio, albo stosuje różne mechanizmy, takie jak długoterminowy leasing lub emisja obligacji.

Zamknięcie finansowe: Dzień, w którym partnerzy podpisują umowę obejmującą finalne warunki finansowania.

Siła Wyższa: Wystąpienie nieoczekiwanych i nie dających się kontrolować okoliczności naturalnych i/lub spowodowanych przez człowieka, takich jak trzęsienia ziemi, tajfuny, powódź, czy wojna, które mogą negatywnie wpłynąć na budowę lub eksploatację projektu.

Wymogi cyklu życia (Lifecycle): Długoterminowe wymogi w zakresie utrzymania i modernizacji obiektu.

Wartość bieżąca netto (NPV): Suma wartości bieżącej wszystkich elementów projektu (zaprojektowania, budowy, utrzymania i finansowania), wyrażona w dolarach na dzień dzisiejszy.

Kontrakt na eksploatację i utrzymanie (O&M): Prywatny operator w ramach kontraktu prowadzi eksploatację obiektu stanowiącego własność publiczną przez określony okres czasu. Tytuł własności do obiektu pozostaje przy podmiocie publicznym.

Specyfikacje efektu końcowego: Dokument określający efekty końcowe i wyniki działań, wymagane w odniesieniu do budowy obiektu, a także usług, jakie mają być świadczone w ramach projektu.

PPP: Partnerstwo publiczno-prywatne

P3: Partnerstwo publiczno-prywatne

Preferowany oferent: Oferent z krótkiej listy, wybrany po ukończeniu etapu oceny Zaproszenia do składania ofert (RFP) w celu przystąpienia do etapu negocjacji i zamknięcia.

Komparator sektora publicznego (PSC): Szczegółowa analiza dokonywana przez partnera publicznego lub jego doradców w celu określenia całkowitych kosztów realizacji projektu i/lub świadczenia usługi w całym cyklu życia projektu. PSC może być następnie odniesiony do propozycji sektora prywatnego w celu ustalenia wymiernej korzyści dla sektora publicznego.

Ryzyko zachowane: Wartość ryzyka zachowanego przez sektor publiczny w projekcie PPP.

REOI/RFI/RFEI: Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania

RFQ: Zapytanie prekwalfikacyjne

RFP: Zapytanie ofertowe

Spółka celowa (SPV): Podmiot stworzony przez konsorcjum wyłącznie w celu realizacji pojedynczej transakcji. W kontekście projektu PPP podmiot, którego działalność ogranicza się do budowy, finansowania i eksploatacji konkretnych obiektów. Znana także pod nazwą „bankruptcy-remote entity” (podmiot, którego upadłość nie ma skutków dla konsorcjum).

Tradycyjna formuła realizacji zamówienia publicznego: Realizacja infrastruktury i usług przez sektor publiczny metodą zaprojektuj-wybierz wykonawcę-zbuduj (Design-Bid-Build).

Ryzyko przeniesione: Wartość ryzyka przeniesionego na partnera prywatnego w projekcie realizowanym w formule PPP.

Value for Money (VFM): Opisuje ilościowe i/lub jakościowe korzyści dla społeczeństwa, oczekiwane w przypadku konkretnej metody realizacji zamówienia publicznego. Wartość ilościowa osiągnięta jest poprzez niższy koszt danej metody realizacji projektu, natomiast wartość jakościowa występuje wówczas, gdy dana metoda lepiej wspiera osiągnięcie celu projektu, a jednocześnie nie wiąże się z wyższym kosztem.

Koszt życia obiektu (Whole Life/Whole-of-Life): Łączny koszt posiadania obiektu przez cały okres jego przydatności ekonomicznej. Odzwierciedla połączenie fazy zaprojektowania i budowy z fazą długofalowego utrzymania, modernizacji i eksploatacji obiektu.

1

Czym jest partnerstwo publiczno-prywatne?

1.1 Partnerstwo publiczno-prywatne: kontekst

Infrastruktura publiczna wpływa na każdy aspekt naszego życia, od wody, którą pijemy, poprzez drogi, z których korzystamy, po hale sportowe, gdzie przyszli Sidneye Crosby przypinają swoje łyżwy. Infrastruktura jest czynnikiem umożliwiającym rozwój i wzrost gospodarczy – drogi bez dziur ułatwiają przemieszczanie się ludzi i towarów, skuteczny transport publiczny zwiększa produktywność, budownictwo komunalne, ośrodki kultury i rekreacji zapewniają tak bardzo potrzebne usługi dla rodzin i pracowników oraz pomagają stworzyć wśród obywateli poczucie wspólnoty i przynależności do społeczności.

Niestety infrastruktura publiczna Kanady się starzeje. Zapotrzebowanie na nową infrastrukturę rośnie. Podmioty publiczne wszystkich szczebli, szczególnie samorządy, z trudem usiłują dotrzymać kroku zapotrzebowaniu społeczeństwa na bardziej rozbudowaną i lepszą infrastrukturę i usługi. Federacja Samorządów Kanady ogłosiła, że na początku 2007 r. kwota konieczna dla renowacji infrastruktury samorządowej w Kanadzie szacowana była na 123 mld CAD, a dalsze 115 mld CAD konieczne było na realizację nowej infrastruktury samorządowej¹. Dziś liczby te są niewątpliwie nawet wyższe.

Samorządy stoją przed szczególnie trudnym wyzwaniem przy finansowaniu swoich potrzeb inwestycyjnych, biorąc pod uwagę wymogi zbilansowania budżetów eksploatacyjnych i konieczność zarządzania zadłużeniem. Konsekwencje są dwojakie:

1. środki są przeznaczane na inne, bardziej pilne potrzeby, aniżeli utrzymanie i odtwarzanie, co prowadzi do rosnących zaległości w zakresie projektów remontowych i odtworzeniowych, a to z kolei prowadzi do kosztownych napraw i zwiększa zapotrzebowanie na inwestycje,
2. przyrost ludności rodzi potrzebę podnoszenia przez samorządy jakości usług i rozszerzania ich zakresu.

Koło zamknięte



¹ Federacja Samorządów Kanady, „Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada’s Municipal Infrastructure” (listopad 2007 r.)

Poważne zaległości w dziedzinie infrastruktury zrodziły konieczność rozważenia szerszego spektrum modeli dostępnych dla rozwoju infrastruktury w sposób spełniający potrzeby interesariuszy i grup użytkowników oraz efektywny finansowo i ekonomicznie.

W wielu krajach świata formuła PPP stała się powszechnym narzędziem realizacji projektów, budowania infrastruktury i świadczenia usług. W Kanadzie, oprócz prowincji i rządu federalnego, posiadających ugruntowane programy PPP, również samorządy co raz częściej zwracają się ku tej formule jako alternatywnej metodzie realizacji zamówień publicznych, aby poradzić sobie z deficytem w zakresie finansowania infrastruktury. W społecznościach całej Kanady w formule PPP budowane są nowe drogi, linie kolei miejskiej, ośrodki rekreacji i kultury, zakłady uzdatniania wody i oczyszczalnie ścieków oraz domy mieszkalne. Listę kanadyjskich projektów samorządowych realizowanych w formule PPP podano w Załączniku 3.

Podejście do postępowania ofertowego oraz struktura umowy w projektach PPP może oferować wiele korzyści, takich jak:

- Szybszy dostęp do nowej infrastruktury i usług, co może przyczynić się do rozwoju gospodarczego samorządu, wzrostu liczby miejsc pracy i większej konkurencyjności, a także uwolnić środki publiczne na kluczowe programy gospodarcze i społeczne:
 - PPP łączy silne strony obu sektorów: publicznego i prywatnego,
 - w PPP występują bodźce prowadzące do realizacji projektu w granicach budżetu i w terminie;
- Lepsza jakość zarządzania projektem dzięki większej przejrzystości, rozliczalności i dogłębnej analizie kosztów/korzyści, a także nadzorowi nad oferentami oferującymi najwyższą wartość;
- Większy stopień podziału ryzyka i odpowiedzialności między partnerów sektora publicznego i prywatnego;
- Bardziej efektywne zarządzanie ryzykiem i kontrola kosztów;
- W przypadku, gdy projekt PPP obejmuje cały okres przydatności ekonomicznej obiektu – odpowiednie finansowanie kosztów utrzymania i inwestycji odtworzeniowych.

1.2 Czym jest partnerstwo publiczno-prywatne?



Ogólnie, partnerstwo publiczno-prywatne jest każdym typem transakcji, której struktura zakłada współpracę strony prywatnej i publicznej dla osiągnięcia wspólnego celu. Oto wybrane definicje:

The Canadian Council for Private-Public Partnerships

„Opierające się na współpracy przedsięwzięcie podejmowane przez sektor publiczny i prywatny, opierające się na doświadczeniu każdego z partnerów, które w najlepszy sposób spełnia jasno określone potrzeby publiczne poprzez odpowiednią alokację zasobów, ryzyka i korzyści.”

PPP Canada

„Długoterminowe podejście do rozwoju infrastruktury publicznej, oparte o zarządzanie wynikami, w którym sektor prywatny przyjmuje znaczącą część odpowiedzialności w zakresie ryzyka i finansowania za budowę infrastruktury i zapewnienie odpowiednich wyników jej funkcjonowania, począwszy od zaprojektowania koncepcji, stworzenia planów architektonicznych i projektu konstrukcyjnego, po długoterminowe utrzymanie.”

Partnerships BC

„Prawnie wiążący kontrakt między podmiotem publicznym, a podmiotem gospodarczym, którego celem jest świadczenie usług i zapewnienie takich obiektów, jak drogi, mosty, czy szpitale. Kontrakt dokonuje podziału odpowiedzialności i ryzyka biznesowego pomiędzy różnych partnerów.”

Definicje te obrazują szeroko pojmowaną koncepcję PPP. Poniższa tabela przedstawia natomiast niektóre z zasadniczych różnic pomiędzy PPP a tradycyjną formułą realizacji zamówień publicznych w celu zdefiniowania PPP z perspektywy praktycznej. Przedstawiono także uproszczone przykłady, która mają zilustrować prezentowane koncepcje.

„Co” wobec „Jak”

Zamiast określać, w jaki sposób obiekt lub usługi mają być realizowane na przykład poprzez wyspecyfikowanie materiałów, urządzeń i wykończenia, partner publiczny określa swe wymagania poprzez podanie kryteriów w zakresie wyników i dostępności. Partner prywatny musi następnie stworzyć własne podejście do realizacji obiektu lub usługi, aby zapewnić, że spełnią one wymogi partnera publicznego i przyniosą pożądane efekty.

PODEJŚCIE TRADYCYJNE	PPP	
Przykład 1		
Samorząd określa typ urządzeń, jakie należy zamontować w nowej oczyszczalni ścieków, w tym ich wielkość i klasę.	wobec	Samorząd określa ilość wody, jaką należy uzdatnić oraz normy i standardy, jakie uzdatniona woda winna spełnić, zanim zostanie wprowadzona do wodociągów publicznych. Partner prywatny odpowiada za wybór procesów i urządzeń, które umożliwią mu niezawodne spełnienie tych norm.
Przykład 2		
Samorząd określa, że budynki w nowym projekcie budownictwa komunalnego winny posiadać wykładziny dywanowe. Zdecydowano się na nie, ponieważ jest to opcja efektywna kosztowo w porównaniu do opcji alternatywnych, takich jak drewno, korek, czy winyl.	wobec	Wśród wielu kryteriów samorząd określa, że domy winny być utrzymywane przez okres trzydziestu lat w tym samym standardzie, w jakim zostały zbudowane. Określa także przewidywaną rotację najemców w tym okresie. W efekcie partner prywatny decyduje się położyć wytrzymałą posadzkę z kafli winylowych, która jest odporna na uszkodzenia i będzie wymagać rzadszej wymiany, niż wykładzina dywanowa. Mimo, iż początkowe nakłady kapitałowe są wyższe, rozwiązanie to jest bardziej efektywne kosztowo w perspektywie całego okresu realizacji projektu.

Planowanie obejmujące cały okres realizacji projektu, a planowanie częściowe

W modelu PPP, gdzie partner prywatny przyjmuje odpowiedzialność za utrzymanie i odnawianie obiektu przez długi czas (na przykład 30 lat), będzie musiał zagwarantować uzyskiwanie przez obiekt określonych wyników i spełnianie wymogów w zakresie dostępności i usług, określonych przez samorząd. W konsekwencji, zespół sektora prywatnego, odpowiadający za eksploatację i utrzymanie (O&M) obiektu będzie pracował ramię w ramię z zespołem tegoż partnera, zajmującym się projektowaniem i budową, aby zapewnić, że podejmowane wybory dotyczące urządzeń i materiałów umożliwią spełnienie określonych przez samorząd standardów w zakresie osiągniętych wyników w całym wymaganym okresie.

W tradycyjnej formule realizacji zamówienia publicznego sektor publiczny koncentruje się niemal wyłącznie na projekcie inwestycyjnym i budżecie inwestycyjnym. Koszty i wyniki działalności w całym okresie przydatności ekonomicznej obiektu nie wchodzi zazwyczaj w skład procesu planowania i podejmowania decyzji.

Ponadto, w podejściu PPP, sektor publiczny podpisuje kontrakt z pojedynczym podmiotem, który z kolei odpowiada za utworzenie zespołu projektowego reprezentującego wszystkie niezbędne dziedziny (np. projektowanie, budowę, utrzymanie, remonty i odtworzenie). W tradycyjnym podejściu do zamówienia publicznego sektor publiczny musi zawrzeć odrębną umowę dotyczącą każdego z obszarów projektu. Efektywność stwarzana poprzez podejście PPP może przynieść sektorowi publicznemu znaczne oszczędności, zarówno dzięki uproszczonej strukturze zarządczej, jak i dzięki ograniczeniu ryzyka zakłóceń powstających na styku poszczególnych branż.

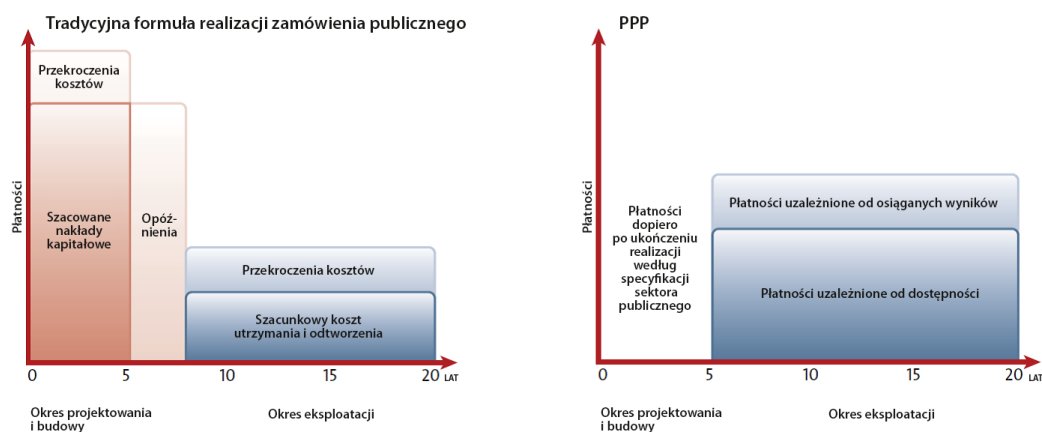
PODEJŚCIE TRADYCYJNE		PPP
Przykład 1		
Projekt budowy dróg jest zaplanowany tak, by mieścić się w określonym budżecie inwestycyjnym. Projektowanie i materiały są dobrane tak, by się w nim mieściły. Powtarzające się z roku na rok koszty utrzymania i koszty odtworzeniowe nie są brane pod uwagę.	wobec	Partner publiczny określa swe wymogi co do dostępności i stanu drogi w okresie 30 lat. W efekcie zespół sektora prywatnego, odpowiedzialny za O&M (a także za zapewnienie wymaganej dostępności drogi) współpracuje z zespołem tegoż partnera, zajmującym się zaprojektowaniem i budową przy wyborze materiałów budowlanych. Partner prywatny decyduje się zastosować konkretny typ refulatu, który zapewni większą trwałość nawierzchni i obniży koszty odtworzeniowe, a także skróci czas, w którym droga będzie musiała być zamknięta ze względu na roboty. Z perspektywy kosztów ponoszonych w okresie przydatności ekonomicznej obiektu, wariant ten jest tańszy i bardziej efektywny.
Przykład 2		
Samorząd musi zainwestować w nową linię kolei miejskiej, aby doprowadzić środek transportu publicznego do nowego i rosnącego obszaru zabudowy. Projekt zostaje zrealizowany, ale w fazie eksploatacji budżety na utrzymanie i odtwarzanie infrastruktury są ograniczone, w związku z czym konieczne roboty nie są wykonywane. Efektem są awarie i opóźnienia w świadczeniu usług.	wobec	Partner prywatny odpowiada za projekt przez okres 30 lat i musi zachować standardy wyników pod względem terminowości usługi i liczby dopuszczalnych zakłóceń. Kontrakt obejmujący okres 30 lat będzie określał usługi utrzymania, odtworzenia i eksploatacji, które będą świadczone przez partnera prywatnego, a także koszt tych usług dla sektora publicznego. Partner publiczny ma kontraktowy obowiązek płacić partnerowi prywatnemu za tę usługę na przestrzeni czasu i odpowiednio ująć ten koszt w budżecie.

Płatność za uzyskiwane wyniki

W formule PPP płatność jest narzędziem dającym partnerowi publicznemu argument przetargowy potrzebny mu dla zapewnienia uzyskania pożądaných efektów końcowych od partnera prywatnego. W tradycyjnej formule realizacji zamówienia między płatnością, a uzyskiwanymi wynikami nie ma żadnego powiązania, lub jest ono niewielkie.

PODEJŚCIE TRADYCYJNE		PPP
Przykład 1		
Samorząd buduje nowy urząd miasta. Zapłata na rzecz inżynierów i wykonawców będzie dokonywana w oparciu o postępy robót budowlanych przy niewielkim ułamku wstrzymanej kwoty wypłaty (zwykle 10%).	wobec	Samorząd zapłaci za obiekt dopiero po jego zrealizowaniu i wyłącznie pod warunkiem, że jest zgodny ze specyfikacjami. Ponadto, obowiązuje cena projektu określana w momencie składania oferty. Partner prywatny przyjmuje na siebie wszystkie przekroczenia kosztów i zobowiązuje się dotrzymać ściśle określonego terminu realizacji. Oprócz tego, koszt usług O&M w okresie realizacji projektu jest również określony w kontrakcie, z zastrzeżeniem ograniczonej eskalacji.
Przykład 2		
Samorząd zleca serwisowanie autobusów podmiotowi zewnętrznemu. Kontrakt nie wiąże zapłaty z wynikami, brak jest też bodźców zachęcających do podnoszenia jakości usługi.	wobec	Zapłata przez samorząd na rzecz usługodawcy jest bezpośrednio związana z jakością prac serwisowych oraz sprawnością i efektywnością usługi. Przypadki niedotrzymania umowy, takie jak awarie autobusów, czy brak gotowości autobusów do eksploatacji prowadzą do obniżenia należnej kwoty. Kontrakt zawiera także elementy motywujące w postaci premii za wyniki lepsze, aniżeli pożądaný poziom usług.

Zasadę „zapłaty za wyniki” najlepiej ilustruje poniższy wykres:



W tradycyjnym podejściu do realizacji zamówienia publicznego brak motywatorów finansowych do realizacji w terminie i w granicach budżetu może prowadzić do dokonywania zmian w zakresie zamówienia, przekroczeń kosztów i opóźnień. W podejściu PPP z uwagi na to, że partner prywatny może otrzymać zapłatę dopiero po przekazaniu obiektu istnieje silny bodziec skłaniający go do terminowej realizacji, nadto partner prywatny musi wziąć na siebie wszystkie przekroczenia kosztów.

1.3 Dlaczego formuła PPP się sprawdza?



Istnieje wiele dowodów na to, że gdy sektor publiczny podejmuje realizację projektów inwestycyjnych, są one często realizowane ze znacznym opóźnieniem i znacznie powyżej założonych kosztów, szczególnie wówczas, gdy projekty są duże i złożone. Problemy polegające na opóźnieniach i przekraczaniu kosztów w tradycyjnych zamówieniach sektora publicznego występują powszechnie w różnych krajach na świecie (również w Kanadzie) i stały się jednym z głównych czynników, które skłoniły sektor publiczny do poszukiwania nowych metod realizacji zamówień publicznych na infrastrukturę i usługi.

Podmioty publiczne w Kanadzie i na świecie zwróciły się ku formule PPP, ponieważ oferuje ona reguły, które narzucają dyscyplinę pomagającą kontrolować czynniki prowadzące do przekroczeń kosztów i opóźnień w tradycyjnej formule zamówień publicznych – decyzje o wyborze ppp okazały się słuszne, wyniki były i są pozytywne, co pokazuje kilka empirycznych badań przytoczonych poniżej:

BADANIE	PRÓBKA	WYNIKI
Wielka Brytania – Naczelny Kontroler Finansowy i Audytor (Najwyższy Urząd Audytu [National Audit Office], "PFI: Construction Performance" (luty 2003 r.))	37 projektów inwestycyjnych	Projekty realizowane w formule tradycyjnej: w 73% wystąpiły przekroczenia kosztów, w 70% opóźnienia PPP: 22% - przekroczenia kosztów, 24% - opóźnienia (8% - opóźnienia powyżej 2 miesięcy)
Wielka Brytania – Ministerstwo Skarbu JKM (Ministerstwo Skarbu JKM, "PFI: meeting the investment challenge" (lipiec 2003 r.))	61 projektów PPP w fazie eksploatacji	12% - opóźnienia, w żadnym nie wystąpiły przekroczenia kosztów budowy, które obciążąby partnera publicznego
Australia – raport Allen Consulting Group dla Infrastructure Partnerships Australia (The Allen Consulting Group, "Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia" (listopad 2007 r.))	33 tradycyjne projekty inwestycyjne i 21 w formule PPP	Formuła tradycyjna: od pierwotnego zatwierdzenia projektu do ostatecznego kosztu rzeczywistego, przekroczenia kosztów na poziomie 35,3%. PPP: w tym samym okresie przekroczenia kosztów na poziomie 11,6%.

Canada – Conference Board of Canada (The Conference Board of Canada, "Dispelling the Myths: A Pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments" (styczeń 2010 r.))	19 projektów PPP	Oszczędności kosztowe mierzone na poziomie od 1% do 61% względem tradycyjnych formuł realizacji. 17 projektów zrealizowanych przed terminem lub na czas. 2 projekty zrealizowane z opóźnieniem do 2 miesięcy.
---	------------------	---

Wartość, którą tworzy formuła PPP w porównaniu z tradycyjnymi sposobami realizacji zamówień publicznych powstaje w następstwie przeniesienia ryzyka i odpowiedzialności na sektor prywatny. Partner publiczny płaci za dostępność i/lub wyniki osiągnięte przez infrastrukturę, a nie po prostu płaci dostawcy za ukończenie czynności lub zadań. Poniższy wykres ilustruje rodzaje ryzyka, które mogą wystąpić w dwóch głównych fazach projektu, a także potencjalne czynniki prowadzące do powstawania tego ryzyka:



PPP potrafi bardzo skutecznie radzić sobie z czynnikami wymienionymi powyżej. Dlaczego?

W przypadku projektów inwestycyjnych:

1. W formule PPP partner prywatny musi przyjąć zobowiązanie kontraktowe do realizacji tego, co mu zlecono w ramach ustalonego na sztywno budżetu w określonym terminie.
2. Jak napisano w poprzedniej części, partner publiczny nie ponosi żadnych kosztów projektowania, ani budowy dopóki nie zostanie stwierdzone, że partner prywatny wykonał dokładnie to, co mu zlecono. W przypadku wystąpienia opóźnienia partner publiczny nie płaci, dopóki projekt nie zostanie ukończony. Jeśli koszty zostaną przekroczone, partner publiczny nie ponosi za nie odpowiedzialności.
3. Partner prywatny musi zorganizować finansowanie, aby pokryć koszty projektowania i budowy, przy czym finansowanie zostanie spłacone w całości lub części dopiero po ukończeniu realizacji projektu. Jeśli partner prywatny przekroczy termin, będzie musiał spłacać swe zobowiązania względem kredytodawców, mimo iż nie zaczął jeszcze otrzymywać płatności od partnera publicznego. Jest to najpotężniejszy bodziec motywujący do terminowej realizacji. Fakt ten zmusza także kredytodawców do starannego zbadania zdolności partnera prywatnego do wypełnienia podjętych zobowiązań.

4. Oznacza to także, że partner publiczny musi bardzo precyzyjnie wiedzieć, czego chce. Więcej czasu poświęca się na początku projektu na zdefiniowanie wymogów i wyrażenie ich w postaci kryteriów wyników lub dostępności w sposób mierzalny i obiektywny. Partner publiczny nie określa, w jaki sposób zrealizować projekt – określa, co chce przy jego pomocy uzyskać.
5. Kluczowe znaczenie dla stworzenia miarodajnych szacunków całkowitych kosztów ponoszonych w cyklu realizacji projektu ma także planowanie ze strony samorządu. Ponieważ partner prywatny będzie musiał przyjąć zobowiązanie w zakresie kosztów i harmonogramu na długi okres czasu, samorząd musi zaplanować łączne koszty projektu ponoszone przez okres obowiązywania kontraktu i musi posiadać uprawnienie do podjęcia umownego zobowiązania do przyjęcia tych kosztów. Dlatego też samorząd musi uzyskać odpowiednie upoważnienia uwzględniające łączny koszt ponoszony w okresie realizacji projektu. Przeciwdziała to znacznie skłonności do nadmiernego optymizmu i innym czynnikom, które sprawiają, że partner publiczny niedoszacowuje kosztów projektu.
6. Jeśli partner prywatny odpowiada także za utrzymanie i eksploatację po zrealizowaniu obiektu, będzie otrzymywał płatności na spłatę zobowiązań dłużnych zaciągniętych w okresie budowy i z tytułu wynagrodzenia za świadczone usługi. Partner publiczny będzie dokonywał płatności wyłącznie wówczas, gdy partner prywatny będzie świadczył usługi zgodnie ze specyfikacjami, a obiekt będzie ukończony i dostępny do użytku zgodnie z ustalonymi kryteriami. W przeciwnym razie dokonywane będą potrącenia. Kryteria wyników i dostępności muszą być zatem obiektywne i mierzalne, aby uniknąć konfliktów.

W przypadku kontraktów na świadczenie usług:

1. Partner prywatny musi realizować usługę zgodnie ze z góry określonymi kryteriami wyników.
2. Płatność jest dokonywana wyłącznie pod warunkiem świadczenia usługi zgodnie z ustalonymi warunkami. W oparciu o uzgodnione warunki dokonuje się potrąceń.
3. Podobnie, jak w przypadku projektów inwestycyjnych, kluczem do powodzenia formuły PPP jest planowanie. Ponieważ płatność jest powiązana z wynikami, standardy w tym zakresie muszą być dobrze przemyślane, mierzalne i obiektywne. Muszą one także skupiać się raczej na efektach końcowych, niż na sposobach ich osiągnięcia, co sprawia, że partner publiczny planuje swe wymogi o wiele staranniej, niż w przypadku tradycyjnej formuły realizacji zamówienia.

1.4 Kiedy rozważyć wariant partnerstwa publiczno-prywatnego?



Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego stanowią sprawdzony wariant realizacji zamówień publicznych, oferujący samorządom wiele korzyści, nie są one jednak panaceum na deficyt infrastruktury w Kanadzie i nie nadają się do realizacji każdego projektu infrastrukturalnego. Projekty PPP muszą wykazać zdolność do uzyskiwania Value for Money, w przypadku niektórych projektów – zależnie od ich indywidualnych cech – metody tradycyjne mogą przynieść wyższą Value for Money i okazać się bardziej odpowiednią formułą realizacji.

Generalnie, wśród cech, które sprawiają, że dany projekt nadaje się do realizacji w formule PPP można wymienić:

Mierzalne specyfikacje efektów końcowych: istnieje możliwość obiektywnego zmierzenia wyników w oparciu o parametry ilościowe. Na przykład, temperatura w pomieszczeniu nie może spaść poniżej 18°C i nie może być wyższa, niż 22 °C; stacja uzdatniania wody musi utrzymywać minimalne ciśnienie w wodociągach; lodowisko musi być dostępne od 6:00 do północy przez 7 dni w tygodniu.

Potencjał rynku: potencjał sektora prywatnego i jego zainteresowanie rynkiem ppp są znaczące. W związku z tym konkurencja między podmiotami prywatnymi będzie prowadzić do oszczędności i innowacyjności.

Stopień przeniesienia ryzyka: sektor publiczny może czerpać wartość z przeniesienia odpowiedzialności na sektor prywatny, ponieważ ten ostatni potrafi najlepiej zarządzać określonymi obszarami odpowiedzialności i związanym z nimi ryzykiem. I na odwrót: PPP nie przyniesie wartości, jeśli partner prywatny otrzyma propozycję przyjęcia odpowiedzialności i ryzyka, do zarządzania którymi nie posiada odpowiednich możliwości. Na przykład, trudno byłoby żądać od partnera prywatnego pokrycia wszystkich kosztów projektu budownictwa komunalnego z wpływów uzyskiwanych z czynszów, jeśli nie posiada on kontroli nad czynnikami, które wpływają na poziom przychodów, takimi jak lokalizacja projektu, pozyskiwanie najemców i zarządzanie nimi, czy ustalanie wysokości czynszu i jego podwyżek. Zazwyczaj ze względu na swe zaangażowanie w realizację

zadań własnych z zakresu budownictwa komunalnego, to partner publiczny zachowuje odpowiedzialność za te aspekty.

Dokładnie wyodrębniona usługa lub obiekt: gdy możliwe jest precyzyjne określenie specyfikacji i sposobów mierzenia wyników danej usługi lub obiektu. Na przykład, trudno byłoby określić wyniki w zakresie efektywności energetycznej dla nowego skrzydła Urzędu Miasta, które jest fizycznie zintegrowane z istniejącym budynkiem i będzie objęte elektromechanicznymi usługami wraz z nim.

Wartość uzyskiwana w projektach PPP podnoszona jest także przez następujące czynniki:

Okres realizacji projektu: okresy 20 i 30 lat wyznaczone przez długoterminowe zapotrzebowanie na obiekt i wystarczający okres eksploatacji, by pozwolić partnerowi prywatnemu odzyskać koszty inwestycji.

Znaczny udział eksploatacji i utrzymania: znaczący element eksploatacji umożliwi partnerowi prywatnemu uzyskanie oszczędności eksploatacyjnych i projektowych oraz skoncentrowanie się na zminimalizowaniu kosztów ponoszonych w całym okresie realizacji kontraktu.

Innowacyjność: partner prywatny ma możliwość wnoszenia koncepcji i wdrażania czołowych najlepszych praktyk, aby podnieść efektywność projektu i jakość usługi.

Nowe a remontowane: projekty wiążące się z remontem istniejących obiektów mniej nadają się do realizacji w formule PPP, niż projekty związane z budową nowych obiektów, ponieważ projekty remontowe niosą ze sobą wysoki stopień ryzyka wad ukrytych, których wycena jest dla sektora prywatnego niezmiernie trudna i kosztowna.

Czy wielkość ma znaczenie?

Minimalny rozmiar projektu, powyżej którego formuła PPP przyniesie wartość dla sektora publicznego jest przedmiotem szerokiej dyskusji. Większość kanadyjskich prowincji ustaliła, że analiza Value for Money jest wymagana tylko dla projektów powyżej progu 40 mln CAD nakładów inwestycyjnych. Większość projektów zrealizowanych dotąd w Kanadzie była duża i złożona, o nakładach kapitałowych w przedziale od 100 mln CAD do znacznie powyżej 1 mld CAD.

Najistotniejszym czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę oceniając zasadność realizacji projektu w formule PPP w kontekście wielkości projektu są koszty transakcyjne w relacji do wartości uzyskiwanej z PPP. Do kosztów transakcyjnych należą koszty związane z zaangażowaniem zasobów wewnętrznych i zewnętrznych, takich jak doradcy finansowi, prawni, czy techniczni, których usługi mogą okazać się konieczne dla zaplanowania i stworzenia specyfikacji i dokumentów projektowych, a także dla przeprowadzenia procedury ofertowej.

Choć koszty te są różne zależnie od projektu i kształtu procesu postępowania ofertowego, dokumenty i procedury zostały już w dużej mierze ustandaryzowane, istnieje też znaczna liczba przypadków, na których można się oprzeć. Czynniki te przyczyniły się do obniżenia kosztów transakcyjnych. Ponadto rośnie liczba mniejszych projektów, które już zostały bądź są realizowane w formule PPP (nakłady kapitałowe na poziomie od 10 mln CAD do 20 mln CAD), gdzie dokumenty i procedury zostały ujednoczone i zaadaptowane. Zastosowano także rozwiązanie polegające na łączeniu projektów, aby stworzyć masę krytyczną i dzięki temu zrealizować bardziej typowy projekt PPP. Jako interesujący przykład może tu posłużyć projekt Alberta Schools Alternative Procurement. Zrealizowano już dwie fazy, trzecia jest w toku. Każda faza umożliwiła władzom szkolnym złożenie zamówienia na szereg nowych szkół.

1.5 Czy jest to koncepcja nowa?

Tak naprawdę formuła PPP stosowana jest od dawna i odnotowała wiele sukcesów. Najbardziej dojrzały rynek PPP funkcjonuje w Wielkiej Brytanii gdzie, według powszechnego przekonania narodziła się formuła PPP. W Wielkiej Brytanii wdrożono setki projektów w szeregu różnych sektorów. Ku formule PPP zwróciło się również wiele krajów europejskich, takich jak Francja, Włochy, Hiszpania, czy Portugalia, podobnie jak inne regiony, w tym Afryka Południowa, Meksyk, Australia, czy Stany Zjednoczone. We wszystkich wymienionych krajach

projekty i usługi były z powodzeniem wprowadzane przy pomocy formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Formuła PPP sprawdziła się w następujących typach projektów:

- budownictwo komunalne
- energia z odpadów lub fermentacja beztlenowa
- transport publiczny, w tym projekty transportu miejskiego i kolejowego
- każdego typu obiekty użyteczności publicznej, takie jak obiekty rekreacyjne, biblioteki, czy urzędy miasta
- zakłady uzdatniania wody i oczyszczalnie ścieków
- oświetlenie uliczne
- budowa i remonty dróg.

Omówienie przypadków ilustrujące różnorodność samorządowych projektów PPP zawarte jest w Załączniku 1. W Kanadzie formuła PPP jest ważną opcją realizacji zamówień dla podmiotów publicznych zamierzających budować lub odnawiać obiekty infrastruktury. Do prowincji, które wcześniej przyjęły formalną politykę realizacji zamówień publicznych w formule PPP należą Alberta, Ontario, Quebec i Kolumbia Brytyjska. Ostatnie trzy z wymienionych oraz Nowy Brunswik utworzyły specjalne agencje nadzorujące realizację projektów PPP. W 2009 r. rząd federalny powołał PPP Canada, podmiot sprawujący pieczę nad funduszem inwestycyjnym P3 Canada Fund dysponującym kwotą 1,2 mld CAD. Wraz ze wzrostem doświadczenia w zakresie PPP i potencjału do realizacji projektów w tej formule, wykorzystanie PPP rozszerza się na kolejne sektory, wkracza także na rynek samorządowy. Według raportu the Canadian Council for Public-Private Partnerships, między początkiem lat 1990-tych, a rokiem 2011 w Kanadzie zrealizowano ponad 150 projektów PPP.

1.6 Partnerstwo publiczno-prywatne – błędne wyobrażenia



Pomimo szerokiego stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie oraz wysiłków rządów prowincji i rządu federalnego, zmierzających do stosowania innowacyjnych metod realizacji zamówień publicznych w celu zmniejszenia luki infrastrukturalnej, utrzymują się ciągle sprzeczności i nieporozumienia co do stosowania PPP jako wariantu realizacji projektów. Nieporozumienia i krytyka często wiążą się z pewnymi błędnymi wyobrażeniami na temat PPP:

PPP = Prywatyzacja

W partnerstwie publiczno-prywatnym nie chodzi o prywatyzację majątku publicznego – w przedsięwzięciach PPP partner publiczny nadal pełni zasadniczą rolę w projekcie lub usłudze, zachowuje też tytuł własności do majątku.

PPP zwiększa zyski sektora prywatnego

Tradycyjna formuła realizacji zamówień publicznych już wykorzystuje sektor prywatny do projektowania, budowy i często również utrzymywania obiektów. Firmy inżynierskie i architektoniczne otrzymują zlecenia na opracowanie dokumentacji projektowej i programów użytkowo-technicznych w fazie tworzenia projektu. Współpracują one także z wykonawcami w okresie budowy, aby zapewnić ukończenie projektu. Sektor prywatny często uczestniczy w świadczeniu usług utrzymania i remontów infrastruktury publicznej. Jak zobaczymy w dalszej części, PPP sięgają po te same zasoby, ale czynią to w inny sposób. Projekty PPP kształtowane są pod presją konkurencji, a to powinno spowodować wzrost efektywności przedsięwzięcia i wyeliminować ryzyko osiągnięcia przez partnera prywatnego nadmiernych zysków. Ponadto, projekty PPP są zwykle ustrukturyzowane tak, aby umożliwić partnerowi publicznemu udział we wszelkich zyskach wynikających z refinansowania i zapobiec nieuzasadnionym zyskom po stronie partnera prywatnego.

Projekty PPP są długotrwałe i skomplikowane

Projekty PPP wymagają od partnera publicznego poświęcenia większej ilości czasu na planowanie i przygotowanie się do przedsięwzięcia, niż w przypadku tradycyjnej formuły zamówienia publicznego. Natomiast z drugiej strony, realizacja projektu w formule PPP jest znacznie szybsza. Doświadczenie pokazuje, że łączny okres do momentu osiągnięcia zasadniczego ukończenia jest krótszy, aniżeli w przypadku tradycyjnego wariantu realizacji zamówienia. Należy wspomnieć, że Kanada cieszy się międzynarodową reputacją kraju, w którym proces postępowania ofertowego w formule PPP przebiega najsprawniej, a realizacja projektów zajmuje najmniej czasu licząc od momentu uruchomienia projektu do jego ukończenia. Spośród 19 projektów PPP ujętych w badaniu Conference Board of Canada, 17 zostało zrealizowanych przed terminem lub na czas. Tylko dwa

projekty ukończono z opóźnieniem nie przekraczającym 2 miesięcy i w tych dwóch przypadkach płatności były dokonywane dopiero po ukończeniu fazy budowy². Do dnia dzisiejszego zrealizowano tak wiele projektów PPP w Kanadzie i na całym świecie, że procedury i dokumenty zostały wystandaryzowane. W Kanadzie każda prowincja posiadająca aktywny program PPP stworzyła swe własne procedury i standardowe dokumenty, które można z łatwością dostosować do potrzeb projektów samorządowych. Warto podkreślić, że choć każda prowincja posiada własne procedury i standardowe dokumenty, są one bardzo do siebie podobne, co ułatwia samorządom dostęp do przykładowych projektów z całej Kanady i korzystanie z nich. W istocie rzeczy wiele mniejszych projektów zostało zrealizowanych przy wykorzystaniu usprawnionych procedur i dokumentów, aby obniżyć koszty przygotowania projektu PPP i jego wdrożenia.

Projekty PPP są drogie, ponieważ zawierają element prywatnego finansowania

Koszt prywatnego finansowania w formule PPP jest zwykle wyższy niż koszt długu sektora publicznego, ponieważ odzwierciedla ryzyko projektowe i koszt strukturyzacji zabezpieczeń koniecznych dla zapewnienia, że ustanowione zostały mechanizmy umożliwiające zarządzanie przekroczeniami kosztów i terminów. Koszt finansowania sektora publicznego odzwierciedla ryzyko związane z generowaniem wpływów z podatków i/lub zwiększeniem długu publicznego, a także zarządzaniem wydatkami publicznymi w celu obsługi obligacji rządowych. Kiedy brane są pod uwagę całkowite koszty projektu, w tym potencjalne koszty wystąpienia ryzyka i koszt prywatnego finansowania, projekt należy realizować w formule PPP, jeśli przynosi wartość poprzez przyczynienie się do ograniczenia tego ryzyka.

Dzięki formule PPP projekty są przystępne kosztowo, ponieważ będą finansowane przez sektor prywatny

Zależnie od struktury projektu PPP, terminy przepływów pieniężnych na pokrycie kosztów projektu będą inne, niż w przypadku podejścia tradycyjnego, ponieważ w formule PPP pierwsza płatność jest dokonywana po uruchomieniu eksploatacji projektu, a następnie płatności są kontynuowane przez okres realizacji projektu. Koszty projektu cały czas ponosi samorząd, toteż – choć formuła PPP może zwiększyć przystępność kosztową projektu – samorząd musi i tak zbadać, czy posiada wystarczające środki finansowe na realizację projektu. Ponadto podejście PPP pozwala samorządowi zidentyfikować i przenieść na partnera prywatnego odpowiedzialność za długoterminowe koszty utrzymania i odtworzeń, zapewniając tym samym odpowiedni stan obiektów.

PPP są niepopularne

Choć formuła P3 znacznie przyczyniła się do modernizacji infrastruktury i podniesienia jakości życia mieszkańców Kanady, podejście to nie cieszy się powszechnym poparciem. Pojawiły się głosy wyrażające obawę, że sektor prywatny przejmuje role tradycyjnie pełnione przez sektor publiczny i wskazujące na długoterminowe zobowiązania, jakie formuła ta nakłada na podatników. Ankiety przeprowadzane wśród Kanadyjczyków wskazują, że są oni świadomi, iż podmioty publiczne mają trudności ze sprostaniem potrzebom w zakresie nowej i lepszej jakościowo infrastruktury i że są otwarte na nowe sposoby angażowania sektora prywatnego dla sprostania tym wyzwaniom. Od 2004 r. CCPPP prowadzi ankiety badające odczucia Kanadyjczyków na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. W swym raporcie³ z 2010 r. CCPPP sformułowała następujące wnioski:

- dwie trzecie Kanadyjczyków popiera partnerstwo publiczno-prywatne jako pomoc dla podmiotów publicznych w realizacji infrastruktury i usług publicznych;
- najsilniejsze poparcie dla formuły partnerstwa publiczno-prywatnego wyrażają ludzie młodzi;
- znacznie więcej, niż połowa członków związków zawodowych popiera formułę PPP.

CCPPP stwierdziła także, w związku z faktem, iż liczba projektów realizowanych w Kanadzie wzrosła od wczesnych lat 1990 do roku 2011 od kilku do ponad 150, że koncepcja PPP po 20 latach okazała się być efektywna i skuteczna, partnerstwa publiczno-prywatne są obecnie ugruntowanym sposobem zapewniania infrastruktury i usług publicznych w Kanadzie, budując jej przyszłość⁴.

² The Conference Board of Canada, "Dispelling the Myths" (styczeń 2010 r.).

³ The Canadian Council for Public Private Partnerships, "Building Canada's Future: Canadian Attitudes to Public-Private Partnerships, 2004-2010" (listopad 2010 r.).

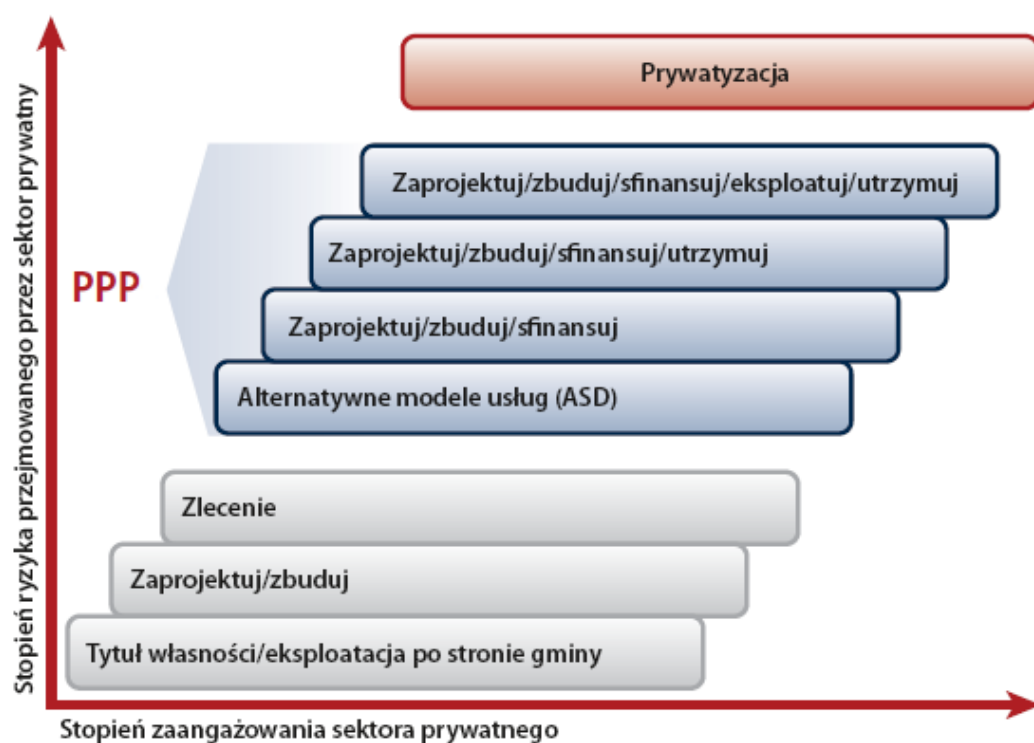
⁴ CCPPP, "Building Canada's Future" (listopad 2010 r.).

2

Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

2.1 Modele realizacji PPP

Zależnie od wymagań sektora publicznego i charakterystyki projektu możliwe jest przyjmowanie szeregu różnych metod realizacji lub strukturyzacji projektu. Istnieje cały wachlarz modeli PPP, alokujących różne stopnie odpowiedzialności i ryzyka pomiędzy partnerów publicznego i prywatnego. Poniższy wykres pokazuje różne modele realizacji o wzrastającym poziomie zaangażowania sektora prywatnego oraz przeniesienia ryzyka i odpowiedzialności z partnera publicznego na prywatnego.



2.2 Podejście tradycyjne: Zaprojektuj-zbuduj/ Zaprojektuj-wybierz wykonawcę-zbuduj

Model zaprojektuj-zbuduj (Design-Build, DB), zwany także modelem zaprojektuj-wybierz wykonawcę-zbuduj (Design-Bid-Build, DBB) jest najbardziej typową i najpowszechniejszą metodą w tradycyjnym podejściu do rozwoju infrastruktury przez sektor publiczny. W podejściu tym za zaprojektowanie obiektu odpowiada sektor publiczny, przy czym dokumentacja projektowa jest tworzona siłami własnymi lub zlecana prywatnym firmom projektowym. Model DBB wymaga opracowania szczegółowej dokumentacji dla przedsięwzięcia według określonych specyfikacji i przygotowania dokumentów kontraktowych dla wszystkich elementów specyfikacji projektowych przedsięwzięcia. Dokumentacja ta stanowi podstawę konkurencyjnego procesu, w którym oferenci są zapraszani do składania ofert wykonawczych. Kontrakty są udzielane wykonawcom, którzy przedstawiają najkorzystniejszą ofertę.

W fazie budowy sektor publiczny monitoruje wybranego generalnego wykonawcę oraz wszelkich podwykonawców wykonujących roboty szczegółowo opisane w kontrakcie. Po ukończeniu budowy i fazie rozruchu, obiekt zostaje przekazany sektorowi publicznemu do eksploatacji i utrzymania, a całość zapłaty zostaje uregulowana po upływie okresu odpowiedzialności za wady.

Struktura realizacji projektu według modelu DBB



2.3 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj

W modelu Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj (Design-Build-Finance, DBF), kontrakty są przyznawane wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejszą ofertę w drodze konkurencyjnego przetargu. Samorząd przenosi jednak odpowiedzialność i ryzyko związane z zaprojektowaniem, budową i finansowaniem obiektu na sektor prywatny. Po zadowalającym ukończeniu budowy samorząd dokonuje jednorazowej płatności na rzecz partnera z sektora prywatnego. W ten sposób partner prywatny zostaje zmotywowany do ukończenia budowy w terminie i zapewnienia, by wymagania partnera publicznego zostały dotrzymane, ponieważ zapłata jest uzależniona od zadowalającego ukończenia. W modelu DBF wykonawca nie jest odpowiedzialny za eksploatację ani utrzymanie obiektu, co ogranicza jego motywację do uwzględnienia w trakcie procesu projektowania i budowy obiektu rozwiązań przynoszących oszczędności w fazie eksploatacji.

Od modelu DBB model DBF odróżnia fakt, że partner prywatny przyjmuje na siebie ryzyko związane z finansowaniem obiektu do momentu ukończenia realizacji projektu/budowy i przekazania obiektu. Dzięki powiązaniu płatności z ukończeniem projektu i zadowalającym odbiorem, partner prywatny zostaje zmotywowany do zapewnienia, aby przekazanie obiektu zakończyło się powodzeniem.

Struktura realizacji projektu według modelu DBF



W Kanadzie podejście DBF zastosowano w szeregu samorządowych projektów PPP, na przykład w projekcie SHOAL Centre w Sidney, Kolumbia Brytyjska, w różnych projektach Pan Am Games w Toronto oraz w projekcie AMT Maintenance Centre and Garage w Montrealu. Typowy projekt DBF to projekt, w którym potencjalne zaangażowanie sektora prywatnego w fazie eksploatacji wydaje się generować niewielkie lub mało widoczne oszczędności, albo częściej taki, który polega na remoncie lub rozbudowie istniejących obiektów, gdzie długoterminowe przeniesienie ryzyka i odpowiedzialności związanej z utrzymaniem i remontami jest trudne. Bardziej szczegółową listę samorządowych projektów PPP realizowanych w Kanadzie podano w Załączniku 3.

2.4 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymuj

Model zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Maintain, DBFM) jest zintegrowanym podejściem, w którym partner z sektora prywatnego jest wyłaniany w drodze konkurencyjnego przetargu na zaprojektowanie, sfinansowanie, zbudowanie i utrzymywanie obiektu w sposób spełniający wymogi i specyfikacje partnera publicznego.

W modelu DBFM wiele grup współpracuje ze sobą tworząc konsorcjum odpowiedzialne za zaprojektowanie, zbudowanie i eksploatację obiektu, co daje korzyść w postaci w pełni zintegrowanego procesu prowadzącego do innowacyjnych rozwiązań biorących pod uwagę koszty ponoszone w całym cyklu przydatności ekonomicznej obiektu, czego brak w tradycyjnym modelu realizacji zamówienia publicznego.

Choć niektóre elementy eksploatacji, takie jak sprzątnięcie, mogą być w modelu DBFM przeniesione na sektor prywatny, zakres tych usług jest zwykle ograniczony i ogólna odpowiedzialność za eksploatację obiektu zostaje zachowana przez sektor publiczny.

Struktura realizacji projektu według modelu DBFM

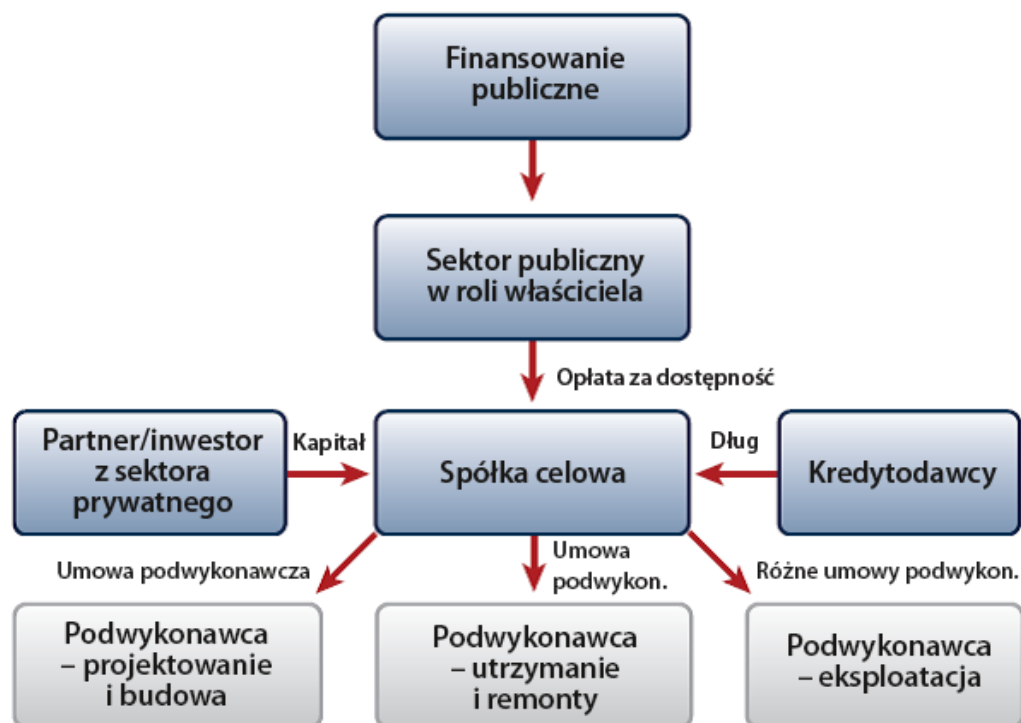


W Kanadzie podejście DBFM zastosowano w szeregu samorządowych projektów PPP, na przykład w projekcie Disraeli Bridge, Charleswood Bridge, rozbudowa trasy Chief Peguis Trail w Winnipeg, czy Centrum Ratownictwa Medycznego w Ottawie. Bardziej szczegółową listę samorządowych projektów PPP realizowanych w Kanadzie podano w Załączniku 3.

2.5 Podejście PPP: Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj-utrzymuj

W kontrakcie typu zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj-utrzymuj (Design-Build-Finance-Operate-Maintain, DBFOM) oferty składane są na zintegrowaną usługę na zaprojektowanie, zbudowanie i utrzymywanie obiektu oraz jego długoterminową eksploatację przez wykonawcę dla osiągnięcia określonych w specyfikacji celów. Model DBFOM różni się od modelu DBFM tym, że przenosi większą odpowiedzialność w zakresie eksploatacji oraz powiązane z tym ryzyko na sektor prywatny. Podejście to sprawdziło się w projektach takich, jak drogi i inna infrastruktura transportowa, a także obiekty użyteczności publicznej, takie jak stadiony, czy ośrodki kultury, w przypadku których istnieje możliwość przeniesienia znacznej odpowiedzialności za eksploatację, w tym za świadczenie przez sektor prywatny szerokiego wachlarza usług publicznych. W przypadku stadionów i ośrodków kultury odpowiedzialność ta może obejmować zapewnienie ochrony obiektu, sprzątnięcia, gospodarki odpadami, usług cateringowych, prowadzenia i planowania eksploatacji obiektu, czy opracowania i realizacji programu działalności.

Struktura realizacji projektu według modelu DBFOM



W Kanadzie podejście DBFOM zastosowano w szeregu samorządowych projektów PPP, na przykład w projekcie szybkiego transportu autobusowego VIVA w regionie Toronto, hal widowiskowo-sportowych Powerade Centre w Brampton i John Labatt Centre w London, Ontario, oczyszczalni ścieków Greater Moncton Water Treatment Facility w Nowym Brunzswiku, projektu pozyskiwania energii z gazu wysypiskowego Britannia Landfill Gas to Electricity w Mississauga, czy projektu budowy obiektu dla floty autobusowej Barrie Transit Facility i zarządzania tą flotą w Barrie, Ontario. Bardziej szczegółową listę samorządowych projektów PPP realizowanych w Kanadzie podano w Załączniku 3.

2.6 Modele alternatywnej realizacji usług (eksploatacja i utrzymanie)

Choć nie wszyscy w środowisku biznesowym uważają koncepcję alternatywnej realizacji usług (Alternate Service Delivery, ASD) za PPP, zdaniem niektórych nie wszystkie projekty PPP muszą wiązać się z budową nowych obiektów. W pewnych przypadkach formuła PPP może być także stosowana jako model realizacji zamówień publicznych, w którym podmiot publiczny zawiera kontrakt z podmiotem sektora prywatnego wyłącznie na świadczenie usług. Dzieje się tak w przypadku sektora publicznego, w którym dość powszechne staje się zlecenie eksploatacji i utrzymania obiektu, czy świadczenia wybranych usług podmiotom zewnętrznym. Do usług publicznych, które mogą być zapewniane w formule PPP, należą:

- eksploatacja i utrzymanie obiektów rekreacyjnych,
- świadczenie usług mających na celu rozwój działalności obiektów użyteczności publicznej (np. tworzenie programów działania dla samorządowych obiektów rekreacyjnych),
- eksploatacja i utrzymanie samorządowych sieci wodno-kanalizacyjnych,
- świadczenie usług transportu publicznego o zasięgu miejskim lub regionalnym, w tym zapewnienie tabo-ru i towarzyszących urządzeń,
- eksploatacja parkingów miejskich,
- zapewnianie urządzeń i usług IT dla samorządów.

Na szczeblu samorządowym alternatywna formuła realizacji usług zwykle wiąże się z powierzeniem podmiotowi zewnętrznemu eksploatacji i utrzymania obiektu lub świadczenia usługi. Choć formuła ta może wiązać się

z pewną inwestycją po stronie partnera z sektora prywatnego, jest ona zwykle niewielka i samorząd zasadniczo zleca świadczenie usługi podmiotowi zewnętrznemu na zasadzie płatności za wyniki.

Przyjmując strategię alternatywnej realizacji usług samorząd określa kryteria w zakresie wyników eksploatacji i utrzymania lub świadczenia usługi, podobnie jak czyni to w części kontraktu DBFM dotyczącej usług. Tworzony jest system kar za uzyskiwanie niskich wyników, który zostaje zawarty w kontrakcie, aby określić konsekwencje dla partnera prywatnego w przypadku niespełnienia założonych wyników. Ponadto, kontrakty alternatywnej realizacji usług publicznych często przewidują system premii w przypadku, gdy partner prywatny osiągnie znakomite wyniki, przekraczające nawet „ambitnie” określone cele.

W Kanadzie podejście polegające na zleceniu eksploatacji i utrzymania podmiotom zewnętrznym zastosowano w szeregu samorządowych projektów PPP, głównie w sektorze wodno-kanalizacyjnym, np. w projekcie sieci wodno-kanalizacyjnej Canmore Water and Wastewater System w Albercie, czy Goderich Water and Wastewater System i Brockton Water and Wastewater System w Ontario. Zestawienie realizowanych w Kanadzie samorządowych projektów PPP podano w Załączniku 3.

3.1 Omówienie ogólne

Istnieje wiele obiektów i usług będących w gestii samorządów, które mogą być pozyskiwane w modelu PPP, takich jak obiekty użyteczności publicznej, ośrodki kulturalno-rekreacyjne, centra konferencyjne, instalacje dla mediów takich jak woda, kanalizacja, energia i elektryczność, transport publiczny, drogi, mieszkalnictwo, parkingi, itp.

Podjmując realizację projektu w formule PPP organy samorządowe muszą opracować plany, politykę i procedury, którym podlegać będzie ich wewnętrzny proces działania. Wiele tych elementów można zaadaptować na potrzeby partnerstwa publiczno-prywatnego z istniejących wytycznych i procedur realizacji zamówień publicznych, wprowadzając jedynie niewielkie modyfikacje, które z reguły nie wymagają zmian organizacyjnych. Ponadto, samorzady winny rozważyć następujące kwestie:

- ustalenie, kto w organizacji będzie odpowiadał za projekt lub program PPP i kto będzie posiadał ostateczne uprawnienia do zatwierdzenia projektu,
- sformułowanie polityki regulującej proces podejmowania decyzji,
- ustalenie, w jaki sposób pozyskać i wykorzystać wiedzę specjalistyczną niezbędną do planowania i realizowania projektów,
- stworzenie procedur i procesów ewaluacji,
- stworzenie procedur umożliwiających świadczenie usług w formule PPP.

Wdrożenie projektu w modelu PPP można podzielić na trzy zasadnicze fazy:

1. Planowanie (faza przedprzetargowa)
2. Postępowanie ofertowe:
 - a) zapytanie prekwalitycyjne
 - b) zapytanie ofertowe
 - c) negocjacje i zamknięcie
3. Zarządzanie kontraktem (eksploatacja)

Każdą z tych faz opisano poniżej.

3.2 Faza planowania

Przed przystąpieniem do realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego samorząd musi najpierw zidentyfikować usługi lub projekty, które mogą być potencjalnie przeprowadzone w modelu PPP. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest odpowiednia dla wszystkich projektów infrastrukturalnych. W istocie rzeczy, Królewski Instytut Dyplomowanych Rzeczoznawców ustalił, że w krajach posiadających aktywne programy PPP projekty realizowane w tej formule stanowią jedynie 20 procent wszystkich zamówień publicznych w obszarze infrastruktury⁵.

W jaki zatem sposób podmioty publiczne identyfikują projekty, które będą odpowiednie do realizacji w formule PPP? Większość kanadyjskich prowincji, w których istnieje aktywny program PPP (Kolumbia Brytyjska, Alberta, Ontario, Quebec, Nowy Brunswik) opublikowała zestawy reguł służących ocenie wariantów realizacji zamówień publicznych. Istotne jest uświadomienie sobie, że choć metodologie i wymagania w zakresie zamówień publicznych są różne w poszczególnych prowincjach, początkowy etap polegający na zidentyfikowaniu, zdefiniowaniu i określeniu zakresu projektu musi zostać przeprowadzony niezależnie od metodologii, która będzie następnie zastosowana w danej prowincji. Proces planowania rozpoczyna się od określenia potrzeby inwestycyjnej: na przykład, hydroelektrownia nie jest już w stanie sprostać zapotrzebowaniu samorządu lub nie spełnia już obowiązujących w prowincji standardów. Po ustaleniu zapotrzebowania, samorząd musi stwierdzić,

⁵ http://www.rics.org/site/download_feed.aspx?fileID=9849&fileExtension=PDF

czy najlepszym rozwiązaniem jest remont istniejącego obiektu, czy też budowa nowego. Gdy preferowane rozwiązanie zostanie zidentyfikowane, wówczas następuje opracowanie założeń projektu.

Gdy projekt jest już zdefiniowany, należy go poddać ocenie jakościowej:

- ustalić dostępne warianty realizacji projektu,
- ocenić możliwość realizacji projektu w formule PPP (wielkość projektu, stopień jego złożoności, zdolność do przeniesienia ryzyka i inne kwestie wskazane w części 1.4).

Jeśli wyniki wstępnej analizy projektu wskazują, że PPP może być potencjalnym wariantem realizacji, samorząd winien przystąpić do opracowania pełnego uzasadnienia ekonomicznego (full business case) oraz ilościowej analizy Value for Money, porównującej formułę PPP z formułą tradycyjną.

Identyfikacja projektu, określenie jego zakresu i analiza pod kątem wyboru modelu realizacji jest procesem wieloetapowym, który opisano poniżej.

Określanie zakresu projektu

Zadanie: Zdefiniowanie zakresu projektu

1. Analiza potrzeb (np. zapotrzebowanie na nową usługę, istniejący obiekt osiągnął maksymalne wykorzystanie mocy, obiekt wymaga remontu kapitalnego).
2. Określenie możliwych rozwiązań, które odpowiedzą na potrzebę.
3. Ustalenie rankingu wariantów rozwiązań i wybór rozwiązania preferowanego.
4. Określenie kosztów bazowych, opracowanie planów funkcjonalnych i wstępnego harmonogramu dla preferowanego rozwiązania.
5. Analiza przystępności i ewentualne przededefiniowanie zakresu, stosownie do potrzeb.

Efekt końcowy: Decyzja o przystąpieniu do realizacji zdefiniowanego projektu

Określanie czy projekt jest odpowiedni pod kątem PPP

Zadanie: wstępne prześwietlenie projektu i wybór modeli realizacji

1. Zebranie informacji z fazy określania zakresu projektu (koszty, plan funkcjonalny, harmonogram).
2. Wstępna, ogólna ocena ryzyka.
3. Określenie wymagań interesariuszy.
4. Zestawienie informacji zebranych jak wyżej z kryteriami wskazującymi na to, czy projekt jest odpowiedni pod kątem zastosowania formuły PPP, aby zidentyfikować dostępne modele wdrożenia projektu.
 - a) czy możliwe jest policzalne i obiektywne zmierzenie wyników działania, jakie ma uzyskać partner prywatny?
 - b) czy istnieją przypadki realizacji podobnego lub porównywalnego projektu w formule PPP?
 - c) Czy dana usługa lub obiekt mają wyraźną odrębność?

Efekt końcowy: decyzja o tym, że formuła PPP jest odpowiednia i potrzeba przejścia do opracowania uzasadnienia ekonomicznego projektu oraz analizy Value for Money.

Po zidentyfikowaniu usług lub projektów możliwych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ale przed rozpoczęciem szczegółowej oceny ilościowej, samorząd winien odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- jakie są potencjalne przeszkody i ograniczenia dla partnerstwa publiczno-prywatnego?
- jakie są doświadczenia innych samorządów z podobnymi projektami?
- czy na rynku występuje zainteresowanie realizacją danej usługi lub projektu?
- czy partnerstwo publiczno-prywatne naprawdę jest najlepszą metodą realizacji usług lub projektu?

Udział PPP Canada:

PPP Canada jest federalną spółką publiczną utworzoną w celu realizowania większej liczby projektów PPP poprzez stosowanie bodźców motywujących, promowanie sukcesów i słuzenie wiedzą specjalistyczną, a także w celu realizowania lepszych projektów w formule PPP dzięki promowaniu najlepszych praktyk PPP i budowaniu kompetencji. PPP Canada zarządza funduszem P3 Canada Fund, programem finansowania dysponującym

pułą 1,2 mld CAD, przeznaczonym wyłącznie na projekty PPP. Szczegółowy opis roli pełnionej przez PPP Canada oraz programu P3 Canada Fund podano w Załączniku 2.

Jeśli przeprowadzona ocena wykaże, że strukturyzacja projektu jako PPP jest zasadna, a samorząd będzie chciał skorzystać z finansowania zapewnianego przez PPP Canada poprzez P3 Canada Fund, który wspiera do 25% nakładów inwestycyjnych projektu, samorząd winien wypełnić wniosek skierowany do P3 Canada Fund jeszcze przed przystąpieniem do przygotowania pełnego uzasadnienia ekonomicznego (full business case) projektu.

Udział Agencji ze szczebla prowincji

W Kolumbii Brytyjskiej, Ontario, Quebecu i Nowym Brunszwiku działają samodzielne agencje PPP, w Albercie natomiast wyodrębniono jednostkę PPP w Ministerstwie Skarbu. Agencje te posiadają bogate doświadczenie, służą specjalistyczną wiedzą techniczną i wzorcami standardowej dokumentacji dla postępowania ofertowego. Odgrywają one bardzo cenną rolę w realizacji samorządowych projektów PPP.

Proces angażowania agencji jest różny w poszczególnych prowincjach. Zachęcamy do zapoznania się z Załącznikiem 2, prezentującym szersze informacje o rolach tych organizacji. Ogólnie rzecz biorąc, jeśli po zdefiniowaniu projektu i ukończeniu wstępnej oceny pod kątem zastosowania PPP samorząd będzie chciał uzyskać pomoc od agencji swojej prowincji, albo gdy włączenie agencji jest obowiązkowe, korzystne będzie zaangażowanie agencji danej prowincji przed rozpoczęciem opracowywania formalnego uzasadnienia ekonomicznego projektu.

Uzasadnienie ekonomiczne i Value for Money

PPP jest formułą realizacji zamówienia publicznego, umożliwiającą wdrażanie projektów odpowiadających na potrzebę odtworzenia lub modernizacji istniejącej infrastruktury i/lub usług publicznych. Kiedy projekt został już zdefiniowany, poddany ocenie i wybrany do realizacji w formule PPP, podjęto też decyzję odnośnie jego wykonalności i przystępności kosztowej, kolejnym etapem w procedurze przygotowania projektu jest przygotowanie uzasadnienia realizacji projektu i podjęcie decyzji o optymalnym modelu jego wdrożenia.

Uzasadnienie ekonomiczne projektu

Celem formuły PPP jest realizacja projektu w terminie i w granicach budżetu oraz zapewnienie sektorowi publicznemu rzeczywistych oszczędności kosztowych. Ocena formuły PPP jako wariantu realizacji zamówienia publicznego wymaga rygorystycznej analizy finansowej i analizy ryzyka, a także opracowania szczegółowego uzasadnienia ekonomicznego dla alternatywnych metod świadczenia usług. Dzięki tej analizie samorząd będzie mógł wykazać, że wybrany model realizacji usług daje najlepszą możliwość osiągnięcia Value for Money. Wymagany rygor analizy podnosi jakość dostępnych informacji i wspiera decyzję samorządu, niezależnie od tego, czy formuła PPP jest najlepszym wariantem realizacji usług, czy nie.

Uzasadnienie ekonomiczne jest kluczowym czynnikiem wspomagającym podejmowanie decyzji inwestycyjnych. Przy opracowaniu uzasadnienia ekonomicznego projektu, każdy samorząd będzie kierować się własnymi wytycznymi w zakresie najlepszych praktyk w tym zakresie. Uzasadnienie to powinno:

- podsumowywać cele i zakres projektu,
- podsumowywać prognozowane koszty bazowe,
- weryfikować wybrane warianty realizacji przedsięwzięcia. Czy istnieją na rynku przykłady przedsięwzięć zrealizowanych w planowym wariantcie? Czy jest zainteresowanie rynku?
- gdyby okazało się to niezbędne, przeprowadzić program sondaży rynkowych, aby zweryfikować zainteresowanie rynku projektem i podsumować wyniki badania,
- przeprowadzić szczegółową ocenę wybranych wariantów realizacji wskazującą, który model najlepiej realizuje cele projektu, przedstawiającą skorygowaną o ryzyko analizę wartości bieżącej kosztów inwestycyjnych, eksploatacji, utrzymania i remontów w różnych wariantach realizacji projektu, a także zawierającą analizę ryzyka, która identyfikuje wszystkie istotne obszary ryzyka projektowego związane z każdym wariantem realizacji,
- wskazywać preferowany model realizacji

Uzasadnienie ekonomiczne umożliwia także samorządowi rozważenie i uwzględnienie kwestii jakościowych, takich jak korzyści płynące z realizacji projektu w terminie. Z uwagi na fakt, że korzyści jakościowe nie zawsze dają się dokładnie skwantyfikować, celem analizy Value for Money nie jest zmierzenie korzyści jakościowych, jakie mogą płynąć z zastosowania formuły PPP do realizacji projektu. Ostatecznym celem ekonomicznego uzasadnienia projektu jest zidentyfikowanie, który wariant realizacji przyniesie najwyższą Value for Money, co

w przypadku PPP oznacza odpowiedź na pytanie: „Czy prawdopodobne jest, że udział sektora prywatnego w projekcie przyniesie Value for Money?”

PPP Canada stworzyła „Przewodnik do opracowania uzasadnienia ekonomicznego” (Business Case Development Guide), który może pomóc sponsorom projektów w stworzeniu wyczerpującego i rzetelnego uzasadnienia ekonomicznego dla formuły P3.

Ocena ryzyka

Udana realizacja każdego zamówienia sektora publicznego zależy w ogromnym stopniu od rozważnego zarządzania ryzykiem. Kluczem do sukcesu w prowadzonym postępowaniu jest identyfikacja ryzyka związanego z każdym elementem składowym projektu i przypisanie tego ryzyka stronie, która jest w stanie najlepiej nim zarządzać. Najskuteczniejszym sposobem zidentyfikowania i skwantyfikowania ryzyka projektowego jest przeprowadzenie warsztatów ryzyka, podczas których eksperci w danej dziedzinie wraz z kluczowymi interesariuszami projektu szukają odpowiedzi na zasadnicze pytanie: „Co może pójść nie tak?” Aby znaleźć tę odpowiedź, podejmowane są następujące kroki:

- **identyfikacja ryzyka:** Ryzyko obecne w każdej kategorii: prawne, zarządcze, projektowania, budowy, ochrony środowiska, regulacyjne, itp.
- **oszacowanie ryzyka:** Wpływ (skutek, czas wystąpienia i dotkliwość) i prawdopodobieństwo wystąpienia dla każdej kategorii,
- **alokacja ryzyka:** Ryzykiem należy obciążyć stronę, która jest w stanie najlepiej nim zarządzać i je ograniczać. Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest dzielenie się ryzykiem.

Informacje zgromadzone na warsztatach ryzyka są zbierane w rejestrze ryzyka. Jest on narzędziem służącym do kwantyfikacji wartości ryzyka zachowywanego przez partnera publicznego w różnych wariantach realizacji zamówienia publicznego. Informacje te są kluczowym elementem analizy Value for Money. Rejestr ryzyka nie tylko dokumentuje ryzyko na etapie opracowywania uzasadnienia ekonomicznego projektu, ale także umożliwia stałe monitorowanie ryzyka projektowego przez cały okres realizacji projektu.

Value for Money

Kluczowym elementem w procesie tworzenia uzasadnienia ekonomicznego jest analiza Value for Money. Jest ona procesem opracowywania i porównywania łącznych kosztów projektu, mierzonych w tym samym momencie dla następujących modeli realizacji projektu:

1. **Tradycyjny model realizacji projektu:** Szacunkowe łączne koszty realizacji projektu przez sektor publiczny (zwane także komparatorem sektora publicznego),
2. **Alternatywny model realizacji projektu:** Szacunkowe łączne koszty dla sektora publicznego, wynikające z realizacji tego samego projektu według dokładnie tych samych specyfikacji przy zastosowaniu alternatywnego modelu realizacji projektu, takiego jak formuła PPP.

Value for Money występuje wówczas, gdy skorygowane o ryzyko koszty wariantu alternatywnego są niższe od skorygowanych o ryzyko kosztów realizacji zamówienia według modelu tradycyjnego.

Koszty całkowite

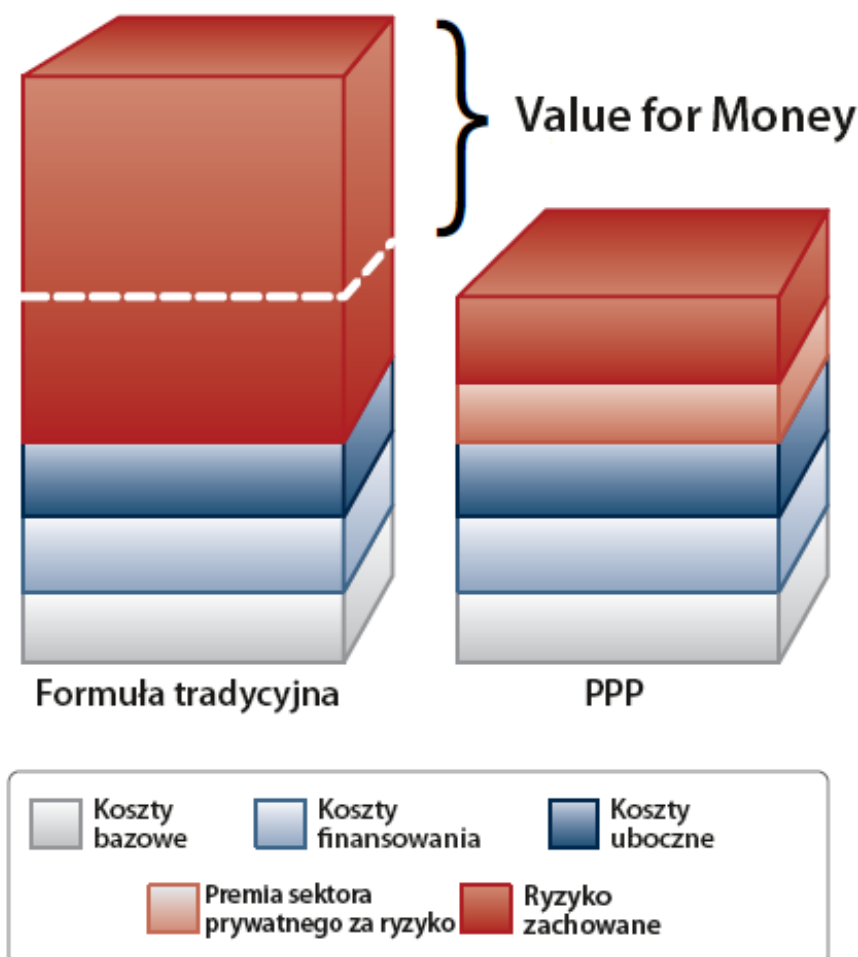
Analiza Value for Money odzwierciedla łączne koszty związane z wykonaniem obiektu lub usługi i musi oddawać zakres odpowiedzialności, jaki zostaje przeniesiony na partnera z sektora prywatnego. Na przykład, analiza VFM prowadzona dla budowy nowego obiektu rekreacyjnego porównywałaby skorygowany o ryzyko, ponoszony przez sektor publiczny koszt zaprojektowania, budowy, finansowania, utrzymywania obiektu i koszty inwestycji odtworzeniowych według wymaganych poziomów usługi w tradycyjnym podejściu do realizacji zamówienia z kosztami ponoszonymi w alternatywnym modelu realizacji, włączając tu w takich przypadkach koszty prywatnego finansowania. Ewaluacja jest dokonywana w oparciu o wartość bieżącą netto, aby zapewnić porównanie „tego samego z tym samym”. Daje to samorządowi pełen obraz rzeczywistych kosztów wykonania obiektu lub usługi. Oszacowanie kosztów ponoszonych w pełnym okresie realizacji projektu zapewnia również przewidywalność kosztów i finansowania w całym okresie kontraktu. W typowej transakcji PPP, w której samorząd dokonuje dorocznych płatności, występuje dodatkowa korzyść polegająca na rozłożeniu kosztów inwestycji na cały okres użytkowania obiektu, co zwiększa możliwość dopasowania kosztów do realizacji usługi.

Elementy składowe analizy Value for Money

Elementy kosztowe w analizie VFM winny obejmować wyłącznie te koszty projektu, które powstają przy jego realizacji w formule PPP. Koszty, który byłyby takie same niezależnie od podejścia do realizacji projektu, takie jak koszty nabycia gruntu, sprzętu, wyposażenia, itp. należy z analizy VFM wyłączyć. Elementy składowe typowej analizy Value for Money pokazano na poniższym wykresie. Do czynników wpływających na VFM należą: wybór stopy dyskonta, kwantyfikacja ryzyka, kluczowe założenia w zakresie finansowania (struktura i koszt finansowania), szacowana premia za ryzyko sektora prywatnego, czy szacowane uboczne koszty postępowania ofertowego. W analizie Value for Money przyjmuje się takie same koszty bazowe dla każdego wariantu realizacji zamówienia. Koszty finansowania i koszty uboczne są wyższe w alternatywnej formule realizacji – partner prywatny uwzględnia w tym wariantcie premię za ryzyko, a wartość ryzyka zachowanego przez partnera publicznego jest obliczana poprzez szacunek ryzyka. Ryzyko projektu wyrażane jest przez potencjalnie niekorzystne wydarzenia, które mogą mieć wpływ na koszty projektu. W tradycyjnej formule realizacji zamówienia publicznego ryzyko zachowywane przez sektor publiczny jest znaczne. W formule PPP następuje przeniesienie części, choć nie całości, ryzyka projektu na partnera z sektora prywatnego. Ryzyko projektu musi być w ramach analizy VFM zidentyfikowane, alokowane na tę stronę, która jest w stanie najlepiej nim zarządzać, a także odpowiednio skwantyfikowane, zazwyczaj przy udziale doświadczonych doradców zewnętrznych.

Po ukończeniu, uzasadnienie ekonomiczne musi zostać przedłożone najwyższemu organowi zatwierdzającemu (w przypadku samorządu – radzie), uprawnionemu do zatwierdzenia projektu do realizacji przy jednoczesnym określeniu modelu jego realizacji.

Uwaga: Jeśli samorząd wystąpił do agencji szczebla federalnego lub prowincjonalnego o dofinansowanie i otrzymał pozytywną odpowiedź na wstępne zapytanie, uzasadnienie ekonomiczne należy przekazać odpowiedniej agencji federalnej/ prowincjonalnej celem zatwierdzenia dofinansowania projektu.



3.3 Faza postępowania ofertowego



Dla powodzenia projektu zasadnicze znaczenie ma efektywne postępowanie ofertowe. Po zatwierdzeniu przez samorząd danego projektu do realizacji, typowa faza postępowania ofertowego – jeśli projekt ma być realizowany w formule PPP – obejmuje:

Przygotowanie postępowania ofertowego

W ramach procesu przygotowawczego należy ustalić strategię postępowania ofertowego. Istotne jest, by procedura ofertowa w formule PPP była rzetelna i przejrzysta. Aby zapewnić rzetelność i przejrzystość procesu, podmiot publiczny powinien:

- ustanowić jasne zasady postępowania ofertowego i obiektywny proces oceny ofert,
- powołać niezależnego doradcę ds. rzetelności, który będzie monitorował proces,
- ułatwiać konkurencję i zachęcać do niej,
- zapewnić odpowiednią jakość zarządzania w toku postępowania ofertowego.

Kluczowe kroki w fazie przygotowania projektu do postępowania ofertowego, to:

- zgromadzenie zasobów kadrowych – zespołu projektowego, lidera zespołu, doradców zewnętrznych,
- stworzenie planu projektu, w tym ustalenie harmonogramów i wyjaśnienie innych kwestii związanych z postępowaniem ofertowym,
- określenie wymagań co do wyników eksploatacji i usług oraz dalsze opracowanie wymagań w zakresie projektowania i stworzenia dokumentacji projektu.

Faza Zapytania prekwalitykacyjnego

Faza zapytania prekwalitykacyjnego (Request for Qualifications, RFQ) jest pierwszym krokiem formalnego procesu przetargowego. Głównym celem RFQ jest identyfikacja najlepiej wykwalifikowanych oferentów, którzy zostaną zaproszeni do opracowania oferty na realizację projektu. Do innych celów tego etapu należy:

- formalne powiadomienie rynku o projekcie,
- przekazanie głównych informacji o projekcie (takich jak ramy czasowe, czy kryteria ewaluacji),
- uzyskanie potwierdzenia zainteresowania rynku projektem i stworzenie dla sektora prywatnego możliwości przekazania uwag do proponowanej struktury projektu.

Do kluczowych kroków fazy RFQ należy:

- opracowanie i sfinalizowanie dokumentu RFQ,
- uzyskanie zgody na publikację RFQ,
- publikacja RFQ,
- ewaluacja odpowiedzi,
- sporządzenie krótkiej listy oferentów.

Dokument RFQ winien zawierać niezbędne informacje o projekcie, dane pomocne dla oferentów przy formułowaniu odpowiedzi, a także kryteria ewaluacji, które będą stosowane przy ich ocenie.

Proces kwalifikacyjny obejmuje ewaluację wszystkich odpowiedzi na RFQ według ustalonych kryteriów oceny. Przy pomocy RFQ tworzona jest zazwyczaj krótka lista trzech zakwalifikowanych oferentów, przy czym wybór dokonywany jest w oparciu o następujące parametry:

1. **Standing finansowy:** Czy członkowie konsorcjum posiadają standing finansowy umożliwiający im podjęcie się zobowiązań krótko, średnio i długoterminowych? Odpowiedź na to pytanie będzie zazwyczaj wiązać się z analizą historycznych sprawozdań finansowych każdego z członków i – zależnie od okoliczności - ich spółek dominujących lub gwarantów, ich ewentualnych ratingów kredytowych, a także przyszłych zobowiązań projektowych.
2. **Możliwości pozyskania finansowania dla projektu:** Czy konsorcjum będzie w stanie pozyskać niezbędne finansowanie i zapewnić wymagane zabezpieczenia, jeśli zostanie wybrane? Ustalenie odpowiedzi na to pytanie będzie zazwyczaj wiązać się ze zbadaniem promes uzyskanych od potencjalnych kredytodawców oraz analizą podmiotów zapewniających kapitał własny w celu ustalenia, czy posiadają niezbędną płynność finansową i zbadania ich doświadczenia w pozyskiwaniu finansowania dla podobnych projektów.

3. **Doświadczenie, zasoby i dotychczasowe zrealizowane projekty:** Najistotniejszą częścią analizy jest ocena doświadczenia konsorcjum w realizacji porównywalnych projektów i w radzeniu sobie z problemami i wyzwaniami stawianymi przez projekt.

Oferenci niezakwalifikowani winni być o tym powiadomieni.

Faza Zapytania ofertowego

Faza ta wiąże się z ogłoszeniem dokumentu Zapytania ofertowego (Request for Proposals, RFP) i oceną odpowiedzi udzielonych na RFP celem wyboru preferowanego oferenta. Do kluczowych kroków fazy RFP należy:

- stworzenie i sfinalizowanie dokumentu RFP,
- dalsze prace nad umową koncesji (kontraktem),
- uzyskanie zgody na publikację RFP,
- publikacja RFP,
- udział w interaktywnych spotkaniach poświęconych strukturyzacji / dopracowaniu projektu,
- ewaluacja odpowiedzi,
- wybór preferowanego oferenta.

Na początku fazy RFP dokument RFP zostaje przekazany uczestnikom postępowania, którzy zostali zakwalifikowani do dalszych negocjacji, dysponującym najlepiej ocenionymi cechami na etapie poprzedzającym fazę zapytania ofertowego (dalej określanymi jako „krótka lista” oferentów). Dokument zawiera kluczowe informacje o projekcie, takie jak terminy, wymagania co do zakresu przedsięwzięcia, mechanizm płatności i wskaźniki standardu eksploatacyjnego infrastruktury, czy dotyczące jakości usług, dokumentację kontraktową, kryteria ewaluacji oraz różnego rodzaju szczegółowe załączniki. Dokument ten wraz z umową projektową będzie dopracowywany wspólnie z oferentami w oparciu o przekazywane przez nich informacje.

W fazie RFP oferenci z krótkiej listy stworzą szczegółowe propozycje i pozyskają finansowanie dla projektu. W trakcie tej fazy istotne znaczenie ma proces komunikacji i współdziałania między partnerem publicznym i jego doradcami, a oferentami z krótkiej listy. Dzięki niemu oferenci mają możliwość omówienia tworzonych przez siebie projektów, uzyskania informacji zwrotnych i przekazania wyjaśnień. Dwustronne spotkania są także aranżowane w celu przedyskutowania zapisów umowy projektowej. W Kanadzie partner publiczny zazwyczaj przekazuje wszystkim oferentom ostateczną wersję umowy projektowej z wprowadzonymi zmianami, zanim złożą oni swe oferty. Po złożeniu oferty oferenci nie mogą już domagać się żadnych dalszych zmian w umowie. Proces ten przyjęto w celu zapewnienia równego traktowania wszystkich oferentów.

Złożone odpowiedzi na RFP są poddawane jakościowej i ilościowej ewaluacji dokonywanej przez partnera publicznego. Zazwyczaj powoływane są odrębne zespoły dla oceny dokumentacji projektowej, aspektów technicznych (eksploatacja i utrzymanie) i finansowych. Każdy zespół powinien mieć dostęp wyłącznie do tej części odpowiedzi, do oceny której został powołany (np. zespół ds. ewaluacji finansowej ma wgląd wyłącznie w finansową część oferty).

Ewaluacja złożonych ofert musi być dokonywana według kryteriów określonych w RFP. Oferty muszą być w zasadniczym stopniu zgodne z wymogami RFP i choć podmiot zamawiający ma pewną swobodę decyzji, ewaluacja musi być postrzegana jako uczciwa:

- czy oferty są zasadniczo zgodne z RFP?
- czy wszyscy oferenci zostali potraktowani jednakowo?
- czy oceniający zostali należycie przeszkoleni i nie są obciążeni żadnym konfliktem interesów?
- czy procedura ewaluacji została określona na początku?
- czy procedura ewaluacji jest przestrzegana?
- czym jest „najlepsza oferta”?

W drodze ewaluacji odpowiedzi na RFP wyłoniony zostaje preferowany oferent, z którym podmiot zamawiający zamierza prowadzić dalsze działania. Zazwyczaj proces RFP umożliwia prowadzenie jeszcze negocjacji po wyborze preferowanego oferenta. Istnieje możliwość wypłacenia odrzuconym oferentom wynagrodzenia rekompensującego im koszty opracowania oferty i przeniesienia własności intelektualnej przez odrzuconych oferentów na partnera publicznego. Powinni oni także otrzymać informację o wynikach oceny.

Przygotowanie umowy projektowej oraz zamknięcie komercyjne i finansowe

Po wyłonieniu partnera prywatnego, strony: publiczna i prywatna przygotowują umowę projektową, która zwykle uwzględnia ostatnio wprowadzone, ostateczne korekty odzwierciedlające strukturę finansowania podmiotu prywatnego. Ponadto partner prywatny przygotowuje swe umowy z głównymi podwykonawcami, a także dokumentację dotyczącą finansowania. Po przygotowaniu wspólnej wersji umowy projektowej następuje złożenie zgodnych oświadczeń stron co do zawarcia umowy – „podpisanie kontraktu”, zwane zamknięciem komercyjnym kontraktu, natomiast zamknięcie finansowe ma miejsce wówczas, gdy partner prywatny otrzymuje środki na finansowanie projektu. Zwykle zamknięcie komercyjne i finansowe następują jednocześnie lub bezpośrednio po sobie (w odstępie nie większym niż kilka dni).

3.4 Faza zarządzania kontraktem

Po osiągnięciu zamknięcia komercyjnego i finansowego, partner prywatny przystępuje do realizacji projektu – to w tym momencie zaczyna się faktyczna praca, a także partnerstwo między samorządem, a partnerem prywatnym. To również moment, od którego partner publiczny jest odpowiedzialny za monitorowanie nadzorstwo realizacji kontraktu, co ma krytyczne znaczenie dla zapewnienia powodzenia projektu. Faza poprzetargowa w typowym projekcie PPP dzieli się na trzy wyraźne etapy:

- budowy
- eksploatacji
- wygaśnięcia/rozwiązania umowy.

W fazie zarządzania kontraktem samorząd powinien opracować wewnętrzną strategię zarządzania ryzykiem, określającą plan zarządzania kontraktem i przydzielającą pracowników własnych do różnych zadań. Ważne jest, aby zapoznali się oni z kilkoma kluczowymi zasadami kontraktu PPP, w tym z wymogami odnośnie informacji, które obowiązuje przekazywać partner prywatny, regułami zarządzania projektem, programem ukończenia i oddania do użytku oraz zasadami przekazania zwrotnego obiektu po zakończeniu trwania umowy.

Raporty z wyników i monitorowanie: Kontrakt będzie określał, jakie informacje winien przekazywać partner prywatny, z jaką częstotliwością i w jakich terminach. Po ukończeniu obiektu przez partnera prywatnego i rozpoczęciu świadczenia usług, albo w przypadku kontraktu na eksploatację i utrzymanie – po rozpoczęciu świadczenia usług, partner publiczny będzie musiał uruchomić procedury monitorowania oddania do użytku obiektu i świadczenia usług zgodnie z kontraktem.

Administrowanie kontraktem: Wszystkie projekty PPP winny być realizowane zgodnie z prawidłowo sporządzonym kontraktem (umowa projektowa). Efektywne administrowanie kontraktem wymaga przede wszystkim jego zrozumienia. Proces zarządzania kontraktem będzie ewoluował w okresie jego obowiązywania i powinien być poddawany regularnemu przeglądowi, aby zapewnić, że wszystkim wyłaniającym się kategoriom ryzyka i problemom poświęca się należyłą uwagę.

Struktura zarządzania: Utworzone zostaną komitety złożone z przedstawicieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, które będą nadzorować realizację umowy projektowej. Może to być na przykład komitet ds. robót (zajmujący się sprawami dotyczącymi zaprojektowania, budowy i oddania do użytku obiektu), czy komitet ds. eksploatacji (zajmujący się sprawami dotyczącymi usług świadczonych przez sektor prywatny).

Oddanie do użytku i ukończenie: Partner prywatny opracuje plan oddania do użytku obiektu, opisujący kroki konieczne dla zintegrowania działań związanych z ukończeniem obiektu, z rozpoczęciem świadczenia usług i instalacją urządzeń (jeśli dotyczy). Partner publiczny zatwierdzi plan, będzie monitorował postępy czynione przez partnera prywatnego i rozwiązywał wszelkie pojawiające się problemy. Często zdarza się, że zatrudniany jest zewnętrzny doradca służący pomocą w monitorowaniu oddawania obiektu do użytku. W przypadku, gdy inwestycja wymaga określonych urządzeń, winny one zostać nabyte, zainstalowane, przetestowane i uruchomione zgodnie z planem partnera prywatnego, który winien również określać harmonogram zakupów i instalacji, odpowiednio do okoliczności.

Komunikacja: Choć umowa projektowa jasno zdefiniuje role i odpowiedzialność partnera publicznego i prywatnego, regularna i systematyczna komunikacja umożliwi partnerom proaktywne identyfikowanie i rozwiązywanie nieprzewidzianych wcześniej problemów. Silna relacja budowana w oparciu o regularną komunikację rodzi zaufanie i przyczynia się do powodzenia projektu.

4

Role organizacji publicznych

Organizacje PPP na szczeblu federacji i prowincji stanowią bezcenne zaplecze w realizacji każdego projektu PPP – nie trzeba liczyć jedynie na własne siły! Organizacje te wnoszą głębokie doświadczenie w zakresie projektów, oferują wsparcie wyspecjalizowanych technicznych zasobów kadrowych (postępowanie ofertowe, strukturyzacja i wdrożenie projektu, finansowanie projektu, kwestie prawne), sprawdzone na rynku wzorce dokumentacji ofertowej oraz możliwość dofinansowania. Ponadto, agencje na szczeblu prowincji działają w obejmujących prowincje ramach prawnych i mogą służyć samorządom pomocą we wprowadzaniu odpowiednich uregulowań prawnych i wytycznych, umożliwiających podjęcie programu PPP.

Samorządy, które chcą dowiedzieć się więcej o partnerstwie publiczno-prywatnym lub skorzystać z dostępnego szerokiego doświadczenia i wiedzy mogą zasięgnąć informacji i uzyskać wsparcie z dwóch źródeł: PPP Canada i agencji działających w poszczególnych prowincjach.

Na szczeblu federalnym, spółka PPP Canada została utworzona z zadaniem usprawniania realizacji projektów infrastruktury publicznej poprzez osiąganie wyższej wartości, poprawę terminowości i odpowiedzialności względem podatników dzięki zastosowaniu formuły PPP. PPP Canada, federalna spółka publiczna z niezależną radą dyrektorów, rozpoczęła działalność w lutym 2009 r.

PPP Canada jest uprawniona do pełnienia czterech głównych funkcji:

- **P3 Canada Fund:** Inwestowanie środków z puli 1,2 mld CAD, aby wspierać korzystanie z formuły PPP przez podmioty publiczne innych szczebli (prowincji, terytoriów, samorządów i okręgów autonomicznych (First Nations)),
- **P3 Screen:** Badanie dużych projektów infrastrukturalnych o wartości powyżej 50 mln CAD, podejmowanych przez podmioty publiczne innych szczebli, które ubiegają się o finansowanie z programów federalnych,
- **Projekty federalne:** Ocenianie wariantów realizacji projektu na poziomie federalnym i doradzanie w kwestiach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- **Wiedza i doradztwo:** Działanie w roli źródła wiedzy i doradztwa w sprawach PPP.

W centrum zainteresowania samorządów leży P3 Canada Fund, program uruchomiony we wrześniu 2009 r., który zapewnia finansowanie kwalifikujących się projektów.

Aby móc kwalifikować się do finansowania z programu P3 Canada Fund, projekt infrastrukturalny musi być wdrażany i wspierany przez prowincję, terytorium, samorząd lub okręg autonomiczny (First Nation), tj. przez podmiot publiczny.

Wsparcie ze środków P3 Canada Fund jest przyznawane poprzez publiczne zaproszenia do składania wniosków w sprawie planowanych projektów. Pierwszą rundę zaproszeń zamknięto w październiku 2009 r., drugą w lipcu 2010 r. Runda trzecia ruszyła w maju 2011 r., a uruchomienie czwartej przewidywane jest na wiosnę 2012 r. Szczegółowe informacje o PPP Canada, P3 Canada Fund, wymogach w zakresie kwalifikowania się projektów, instrukcjach składania wniosków i głównych danych kontaktowych podano w Załączniku 2.

Na szczeblu prowincji, samodzielne agencje ds. PPP utworzono w Kolumbii Brytyjskiej, Ontario, Quebec i Nowym Brunzswiku. W Albercie projekty PPP są nadzorowane przez Biuro ds. alternatywnego finansowania kapitałowego (Alternative Capital Financing Office) w Ministerstwie Skarbu tej prowincji. Ogólnie rzecz biorąc, celem istnienia agencji ds. PPP w Kanadzie jest służenie pomocą w realizacji inicjatyw sektora publicznego w sferze infrastruktury, podejmowanych na poziomie prowincji i innych. Jedną z głównych funkcji agencji jest odgrywanie wiodącej roli w zarządzaniu planowaniem, strukturyzacją i wdrażaniem projektów infrastrukturalnych. Dla samorządów agencje te mogą być nieocenionym źródłem informacji i wsparcia w toku rozwoju projektu, na przykład w postaci nadzoru nad postępowaniem ofertowym. W agencjach tych działają specjalistyczne zespoły ds. realizacji projektu, postępowania ofertowego, finansowania, czy kwestii prawnych. Pełnią one aktywną rolę przez cały okres życia projektu – począwszy od stworzenia koncepcji i planu po oddaniu do użytku obiektu i świadczenie usług. Agencje opracowały wzory dokumentacji, aby usprawnić przygotowanie projektowych dokumentów RFQ, RFP i umów koncesji. Szczegółowe informacje o agencjach Partnerships BC, Alternative Capital Financing Office w Albercie, Infrastructure Ontario, Infrastructure Québec i Infrastructure New Brunswick podano w Załączniku 2 niniejszego przewodnika.

5

Doradcy zewnętrzni

Doradcy zewnętrzni, od konsultantów ds. projektowania, poprzez doradców prawnych, po doradców finansowych odgrywają istotną rolę w planowaniu, opracowywaniu, prowadzeniu postępowań ofertowych i realizacji projektów PPP. Ma to miejsce wówczas, gdy organ zamawiający jest samorządem lokalnym lub miejskim, którego zasoby własne mogą być ograniczone lub który może nie posiadać doświadczenia w zakresie realizacji projektów PPP. W okresie trwania projektu istnieje wiele możliwości skorzystania przez podmiot zamawiający ze wskazówek i wiedzy doradców zewnętrznych. Chociaż faktyczna rola i odpowiedzialność doradców będzie zależała od specyfiki projektu i wiedzy podmiotu zamawiającego, można wyróżnić następujące typowe role doradców zewnętrznych w zamówieniach publicznych realizowanych w formule PPP:

Planowanie projektu i postępowanie ofertowe

W fazie planowania projektu i postępowania ofertowego organ samorządowy może potrzebować pomocy niektórych lub wszystkich niżej wymienionych osób:

- **konsultanta ds. kosztów** przy opracowaniu wstępnych szacunków kosztów projektu,
- **doradcy ds. ryzyka** przy identyfikacji i kwantyfikacji głównych kategorii ryzyka projektu (szczególnie tych, które wpływają na cenę),
- **konsultanta ds. projektowania** przy tworzeniu wstępnej dokumentacji projektowej i planu zagospodarowania przestrzennego, a także przy ocenie technicznej ofertów,
- **doradcy technicznego** przy opracowywaniu specyfikacji efektów końcowych i głównych wskaźników wyników, a także przy ocenie technicznej ofertów,
- **doradcy finansowego** przy opracowaniu modeli finansowych projektu, ustalaniu Value for Money, stworzeniu mechanizmu płatności, a także przy ocenie finansowej ofertów,
- **doradcy prawnego** przy tworzeniu dokumentów projektowych (RFQ, RFP i umowa projektowa) i dla doradztwa na temat procesu postępowania ofertowego,
- **obserwatora rzetelności**, który nadzoruje proces, by zapewnić jego rzetelność i przejrzystość.

Choć powyższa lista może wydawać się przytłaczająca, wiele wiele wymienionych wyżej ról może zostać spełnionych przez jednego doradcę. Ponadto, doradcy zewnętrzni wnoszą potencjał wiedzy i doświadczenia i ich udział może okazać się nieprzeceniony.

Eksploracja

Partner publiczny ma również szereg okazji korzystania z pomocy doradców zewnętrznych w ciągu całej fazy eksploatacji, aż do momentu wygaśnięcia kontraktu. Na przykład, zależnie od wewnętrznych zasobów kadrowych podmiotu zamawiającego, przy prowadzeniu projektu może on zdecydować się zaangażować doradcę lub zespół doradców (w zależności od złożoności projektu) do monitorowania wyników uzyskiwanych przez partnera prywatnego w fazie eksploatacji i utrzymania lub świadczenia usług. Rola doradcy może obejmować: przeglądanie okresowych raportów składanych przez partnera prywatnego, badanie wyników uzyskiwanych przez partnera prywatnego względem głównych wskaźników określających prawidłowe wywiązanie się partnera ze spoczywających na nim zadań, czy służyć poradą w zakresie wdrożenia mechanizmu płatności i związanych z nim potrażeń za nieodpowiednie wyniki. Podmiot prowadzący projekt może także podjąć decyzję o dalszym korzystaniu z usług doradcy finansowego przy monitorowaniu mechanizmu płatności i ustalaniu wszelkich potrażeń z miesięcznej płatności za usługi za brak dostępności.

Wygaśnięcie kontraktu

W projektach wiążących się z budową, eksploatacją lub utrzymaniem obiektu przez sektor prywatny, a nie jedynie ze świadczeniem usług, wystąpią dodatkowe zadania, które powinny zostać podjęte przez doradców zewnętrznych przed wygaśnięciem kontraktu. W okresie poprzedzającym wygaśnięcie kontraktu, partner publiczny może zatrudnić doradcę technicznego, który oceni stan infrastruktury będącej przedmiotem przed-

sięwzięcia, aby zapewnić spełnienie minimalnych wymagań określonych w umowie ppp dotyczących stanu przejmowanej przez podmiot publiczny infrastruktury. Ponadto w przypadku konieczności przeszkolenia pracowników sektora publicznego do świadczenia usług lub prowadzenia eksploatacji obiektu, agencja sektora publicznego będzie musiała współpracować z partnerem z sektora prywatnego, aby zapewnić dokonanie odpowiedniego transferu wiedzy.

Pozyskiwanie usług doradców zewnętrznych

Samorzady winny pozyskiwać doradców zewnętrznych w konkurencyjnym, otwartym i przejrzystym procesie, umożliwiającym weryfikowanie doświadczenia i sprawdzanie referencji. Jeśli przewiduje się, że program PPP obejmie realizację wielu projektów, należy rozważyć nadanie doradcom zewnętrznym statusu stałych usługodawców, do których wysyłane będą wszystkie RFP.

6

Konieczne zasoby

Wdrożenie projektu w formule PPP wymaga starannego planowania. Zależnie od stopnia złożoności projektu i jego charakteru, okres od rozpoczęcia prac nad projektem do zawarcia kontraktu może trwać od 18 do 36 miesięcy. Aby projekt zakończył się powodzeniem, konieczne jest zaangażowanie wewnętrznych zasobów kadrowych. Choć wstępne planowanie i postępowanie ofertowe trwają dłużej niż w przypadku tradycyjnych modeli realizacji zamówień publicznych, projekty PPP obniżają wymagania w zakresie zasobów kadrowych w perspektywie długoterminowej, a to sprawia, że podmiot publiczny ponosi niższe koszty kadrowo-płacowe..

Władze samorządowe

Uprawnienia administracji samorządowej do zawarcia kontraktu PPP podlegają odpowiednim aktom prawnym. Jakkolwiek przed podjęciem konkretnych projektów może być wskazane przeprowadzenie konsultacji społecznych, rada lub należycie powołany zarząd mają zazwyczaj uprawnienia do upoważnienia odpowiedniego personelu do zawarcia kontraktu. Niezależnie od tego, który organ ostatecznie zatwierdza projekt do realizacji, proces wewnętrzny zatwierdzenia projektu i kontraktu musi być ustalony przed podjęciem działań nad jakimkolwiek projektem. Oferenci winni zostać poinformowani o krokach niezbędnych dla uzyskania wymaganych wewnętrznych zatwierdzeń i związanych z nimi terminach, aby zapewnić, że będą oni mieli czytelny obraz procesu postępowania ofertowego i podejmowania decyzji. Ponieważ ostatecznym organem decyzyjnym będzie prawdopodobnie rada danego samorządu, zespół projektowy samorządu musi na bieżąco informować radę w czasie całego procesu postępowania ofertowego i dopilnować, by wszelkie pojawiające się kwestie wymagające uwagi i działań rady były załatwiane w terminie.

Zespół projektowy

Po zidentyfikowaniu projektu do realizacji w formule PPP, pierwszym krokiem w tworzeniu partnerstwa publiczno-prywatnego jest powołanie zespołu projektowego z wyraźnie określonym liderem na czele, będącym przedstawicielem projektu zarówno na forum wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Zespół projektowy przyjmie na siebie całościową odpowiedzialność za projekt PPP, w tym za zaplanowanie projektu, począwszy od początku postępowania ofertowego do zawarcia kontraktu, a w stosownych przypadkach także za monitorowanie kontraktu w fazie eksploatacji, a nawet w fazie zwrotnego przekazania obiektu. Zespół projektowy będzie zajmował się sprawami projektu przez dłuższy okres czasu i powinien składać się z pracowników instytucji zamawiającej, posiadających bezpośrednią wiedzę o projekcie, procesie ofertowym i formule PPP. Idealnie będzie, gdy zespół projektowy składać się będzie z członków posiadających doświadczenie np. w zakresie postępowania ofertowego, administrowania kontraktem, kwestii finansowych i prawnych. Istotne jest także, aby w zespole były osoby, które posiadają wiedzę techniczną i znajomość usług, jakie mają być świadczone.

Oto kluczowe kwestie, jakie należy wziąć pod uwagę, dobierając skład zespołu projektowego:

- czy zespół posiada niezbędną wiedzę techniczną, by prowadzić projekt?
- czy członkowie zespołu projektowego są wystarczająco dyspozycyjni czasowo, by dopilnować realizowanego projektu zgodnie z obranym kierunkiem?
- czy u któregoś z członków zespołu występuje konflikt interesów (rzeczywisty lub postrzegany)?

Zależnie od swej wielkości samorząd, może nie posiadać wśród swych pracowników specjalistów doświadczonych w dziedzinach koniecznych dla projektów PPP. Jeśli lokalne lub miejskie organy samorządowe nie posiadają niezbędnych zasobów kadrowych, by skompletować zespół projektowy, albo jeśli członkom zespołu brak niezbędnego doświadczenia z zakresu PPP, zespół projektowy może zostać powiększony o doradców zewnętrznych, którzy wniosą konieczną wiedzę specjalistyczną i doświadczenie. Według ustaleń the Canadian Council for Public-Private Partnerships, korzystanie z usług doradców zewnętrznych może oszczędzić czas i pieniądze samorządu. Korzystanie z nich uznawane jest za najlepszą praktykę, ponieważ:

- doradcy zewnętrzni mogą zapewnić niezależne doradztwo, które będzie postrzegane jako bezstronne w stosunku do projektu,

- samorządy są na bieżąco informowane przez doradców o zmieniających się prawnych i finansowych, politycznych lub innych aspektach realizacji projektów publicznych w formule PPP,
- doradcy zewnętrzni mogą być pomocni przy tworzeniu dokumentów projektowych oraz opracowaniu i realizacji strategii negocjacyjnej,
- zespoły niedoświadczone w realizacji projektów PPP powinny także zwrócić się o wsparcie do agencji działających w prowincjach i PPP Canada, które są cennym źródłem szkoleń, informacji i transferu wiedzy.

Lider zespołu

Lider zespołu będzie ostatecznym przedstawicielem projektu i jego przewodnikiem począwszy od fazy planowania, poprzez etap postępowania ofertowego, po eksploatację. Wybór lidera zespołu winien być podyktowany jego/jej zrozumieniem procesu PPP, znajomością projektu oraz zrozumieniem polityki zamówień publicznych podmiotu zamawiającego. Od lidera zespołu będzie się oczekiwać poświęcenia projektowi znacznej ilości czasu, a w niektórych fazach wymagać się będzie od niego całkowitego zaangażowania.

Kwestią najwyższej wagi będzie posiadanie przez lidera zespołu uprawnień niezbędnych do zrealizowania projektu, ponieważ jakkolwiek brak w tym zakresie może opóźnić jego realizację i zachwiać przekonaniem partnera prywatnego o możliwości zakończenia projektu powodzeniem.

Sponsorzy polityczni i administracyjni

Każdy projekt potrzebuje sponsora politycznego, który będzie bronił interesów projektu na poziomie rady, a także sponsora administracyjnego, prowadzącego sprawę projektu na wyższych szczeblach administracji. Sprawna realizacja projektu w formule PPP może być niezwykle trudna bez udziału zaangażowanych sponsorów politycznych i administracyjnych. Sprawna realizacja projektu w formule PPP może być niezwykle trudna bez zaangażowania przedstawicieli podmiotu publicznego w osobie polityków, jak i urzędników pracujących na rzecz wdrożenia celów wyznaczonych przez polityków. Obydwie te grupy zaangażowane po stronie publicznej, pracując razem, powinny być gotowe w razie potrzeby wykazać inicjatywę w organizowaniu współdziałania różnych środowisk zaangażowanych w projekt ppp – rady miasta, poszczególnych urzędników i innych pracowników publicznych, ale i przedstawicieli społeczności, na rzecz której projekt będzie realizowany.

7

Strategie komunikacji i pozyskania zaangażowania

Jak wiadomo, w branży nieruchomości kluczowa jest lokalizacja, natomiast absolutnie najważniejszym aspektem partnerstwa publiczno-prywatnego jest komunikacja i jeszcze raz komunikacja. Istotą projektów PPP jest partnerstwo między sektorem publicznym a prywatnym. W projektach tych występuje zazwyczaj wielu interesariuszy, od rad samorządów, poprzez użytkowników infrastruktury, do pracowników i oferentów sektora prywatnego. Przy podejmowaniu projektu PPP należy brać pod uwagę interesy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe wszystkich, na których projekt będzie mieć bezpośredni wpływ. Dlatego też niezmiernie istotne jest wczesne opracowanie efektywnej strategii komunikacji, która będzie z wyprzedzeniem przekazywać informacje różnym interesariuszom, w ramach której zostanie wypracowany schemat kompleksowego zarządzania komunikacją. Aby projekt zakończył się powodzeniem, konieczne jest, by strategia komunikacyjna była otwarta i przejrzysta, począwszy od planowania, poprzez realizację projektu, aż po wygaśnięcie kontraktu.

Jak opisano w Rozdziale 1, projekty PPP mogą uciepnieć w wyniku powszechnych, błędnych wyobrażeń, a realizacja projektów PPP może być przedmiotem doniesień medialnych o zabarwieniu politycznym. Właściwa komunikacja jest kluczem do zrozumienia projektu przez społeczność, stąd samorządy biorące pod uwagę realizację projektu w formule PPP powinny przyjąć proaktywną postawę i efektywną strategię komunikacyjną, która zachęca społeczność do zaangażowania i dialogu. Istnieje wiele przykładów projektów, szczególnie na szczeblu lokalnym lub miejskim, których realizacja utknęła, ponieważ mieszkańcy nie mieli poczucia, że realizacja projektu ma przynieść im korzyści z dostępu do usług publicznych. Co było skutkiem braku odpowiedniej komunikacji.

Integralnym elementem każdej strategii komunikacyjnej w całym okresie realizacji projektu jest konsultacja. Jest ona szczególnie istotna na wczesnych etapach. Konsultacje społeczne należy rozpocząć w fazie planowania projektu. Winny one obejmować publiczne spotkania, na których instytucja zamawiająca może przedstawić cel danego projektu, jego koszty i poczynione postępy, a także wysłuchać opinii członków społeczności. Oto najlepsze praktyki zrealizowanych projektów, a także projektów, które nigdy nie dotarły do fazy postępowania ofertowego:

- publiczne spotkania konsultacyjne muszą być otwarte dla wszystkich, a informacje o nich powinny być zamieszczane na internetowej stronie samorządu i w lokalnych gazetach. Spotkania te muszą się odbyć przed zatwierdzeniem projektu,
- kluczową kwestią przy prezentowaniu informacji o projekcie, zarówno przed społecznością, jak i przed radą, jest przejrzystość – przedstawiane informacje muszą być zrównoważone i rzetelne, winny pokazywać zarówno silne, jak i słabe strony rekomendowanego wariantu (lub wariantów), albo argumenty przemawiające zarówno za jego (ich) wyborem, jak i przeciwko,
- najlepiej jest, gdy decyzje rady zatwierdzające formułę realizacji projektu, a później zawarcie kontraktu są podejmowane na spotkaniach otwartych dla społeczności lokalnej, a nie za zamkniętymi drzwiami. Podobnie jak wcześniej, zasadnicze znaczenie ma przejrzystość,
- w przypadku przeniesienia pracowników do operatora z sektora prywatnego, decydujące znaczenie ma ich wczesne włączenie w projekt. Pracownicy nie mogą stracić na przeniesieniu, więc zobowiązania z tytułu świadczeń socjalnych i emerytalno-rentowych należy w sposób czytelny przedstawić wszystkim oferentom. Przenoszeni pracownicy powinni mieć możliwość wniesienia wkładu w strukturyzację projektu i związane z nim postępowanie ofertowe,
- duże znaczenie ma wsłuchiwanie się w uzyskiwane od partnera prywatnego informacje zwrotne, aby zapewnić, że projekt zostanie ustrukturyzowany w sposób sprawny i najefektywniejszy kosztowo,
- w całym procesie planowania i realizacji zamówienia publicznego podmioty decyzyjne – zwykle rada – muszą regularnie otrzymywać informacje o postępach projektu w fazie planowania, postępowania ofertowego i eksploatacji,
- na początku realizacji każdego projektu należy opracować procedurę dotyczącą zasad komunikacji.

8

Zagadnienia wspólne dla samorządów

Alternatywne formuły realizacji zamówień publicznych, a przede wszystkim partnerstwo publiczno-prywatne, są obecnie w Kanadzie istotną formą rozwijania infrastruktury i usług sektora publicznego. Projekty PPP są z powodzeniem realizowane w całej Kanadzie. Podmioty publiczne coraz częściej sięgają po formułę PPP, by zaradzić deficytowi w skali kraju w zakresie infrastruktury. Jakkolwiek istnieje wiele cech wspólnych dla projektów PPP, niezależnie od ich geograficznej lokalizacji czy podmiotu zamawiającego, projekty PPP prowadzone na poziomie samorządowym charakteryzują się pewnymi właściwymi dla nich cechami. Oczywiście jest także, iż problemy, przed jakimi stają większe i mniejsze samorządy są różne. Opracowując politykę i wytyczne dla alternatywnych formuł realizacji zamówień publicznych, organy samorządowe muszą mieć świadomość najczęstszych ograniczeń, z którymi będą musiały się zmierzyć, takich jak:



Otoczenie prawne

Samorząd podlega regułom prawa i przepisom regulacyjnym prowincji, w której prowadzi on swoją działalność. Choć ramy te są często dość elastyczne, zawierają ograniczenia i wymogi, które będą miały wpływ na zdolność organów samorządowych do podejmowania alternatywnych form pozyskiwania infrastruktury i usług, w tym projektów PPP. Ponadto, ramy prawne i regulacyjne obowiązujące dany samorząd często różnią się w zależności od sektora, stąd nie można zakładać, że są jednakowe dla wszystkich typów projektów. Organy samorządowe muszą rozumieć otoczenie prawne, w jakim funkcjonują – muszą wiedzieć, czy prawa i przepisy danej prowincji lub szczebla federalnego nie ograniczają ich własnej polityki i procedur w zakresie zamówień publicznych, czy przyjęcie polityki PPP jest dozwolone, a także jakie obiekty/usługi mogą być zapewniane przez sektor prywatny bez zmian w przepisach.

Sprzeczność priorytetów

Znaczna część obiektów samorządowej infrastruktury w Kanadzie starzeje się i zbliża się do końca okresu przydatności ekonomicznej, wymaga zatem znacznych nakładów kapitałowych po to, by utrzymać bieżący poziom usług. Jednocześnie, wiele samorządów staje dzisiaj przed presją budżetową i brakami środków na eksploatację, w związku z czym budżety na utrzymanie i inwestycje są zwykle pierwsze w kolejce do ograniczenia, a priorytetem stają się budżety eksploatacyjne. Opóźnianie wydatków na utrzymanie, naprawy i odtworzenia po prostu pogarsza sytuację starzejącej się infrastruktury i powiększa lukę infrastrukturalną. W projektach PPP, przenosząc na partnera prywatnego koszty utrzymania i inwestycji odtworzeniowych można wyeliminować część ryzyka związanego z koniecznością przeznaczenia środków na eksploatację pochodzących z budżetu na utrzymanie infrastruktury.

Polityka władz samorządowych

W przeciwieństwie do władz prowincji, które mogą ustanowić jeden zestaw polityk w zakresie zamówień publicznych dla całej prowincji, każdy samorząd musi stworzyć własną politykę w zakresie zamówień i realizacji usług, a tworząc ją musi uwzględnić cele lokalnej społeczności. Władze samorządowe ze swej natury są bardziej dostępne „zwykłemu” obywatelowi, a wybierani urzędnicy są prawdopodobnie bardziej gotowi reagować na obawy społeczności. Przed wdrożeniem programu PPP samorządy muszą przyjąć politykę w zakresie zamówień publicznych, regulującą także wszelkie działania związane z alternatywnymi modelami realizacji zamówień. Polityka taka pomoże w promowaniu spójnego podejścia do podejmowania decyzji i realizacji zamówień, włączając tu rolę rady w zatwierdzaniu tego typu kontraktów. Polityka ta może być też pomocna w zapewnieniu, by interes publiczny pozostał priorytetem oraz by utrzymana została dobra struktura zarządzania, odpowiedzialność względem podatników, przejrzystość i Value for Money. Przykłady polityk samorządowych, dotyczących PPP podano w Załączniku 5. Może okazać się, że mniejsze samorządy nie będą posiadać zasobów potrzebnych do przeprowadzenia badania i opracowania szczegółowej polityki zamówień publicznych w formule alternatywnej. Doświadczenie pokazuje, że procesy postępowania ofertowego, które muszą stosować samorządy, są inne od tych, które obowiązują w projektach na szczeblu prowincji lub federacji. Fakt ten nie

zawsze jest w pełni rozumiany przez prowincjonalne agencje PPP, które mają tendencję do preferowania wystandardyzowanego podejścia do zamówień publicznych i dokumentów projektowych. Tak więc, samorządy będą musiały dostosować swe podejście do specyfiki projektu i ram prawnych, w których działają.

Ograniczone możliwości finansowe

Dostępne dla samorządu źródła przychodów są określone w odpowiednich ramach prawnych/regulacyjnych danej prowincji. W Kanadzie możliwość uzyskiwania przychodów przez samorządy ogranicza się zwykle do nakładania podatków od nieruchomości – w przeciwieństwie do samorządów w innych częściach świata, kanadyjskie władze samorządowe nie mają możliwości uzyskiwania przychodów z podatków od sprzedaży ani dochodowych. Wszelkie zobowiązania podejmowane w ramach umowy PPP będą musiały znaleźć pokrycie w przychodach z podatków od nieruchomości, absolutnie konieczne jest więc zapewnienie, by samorząd posiadał odpowiednie wpływy, które przeznaczy na projekt. Chociaż projekty PPP zasadniczo ograniczają wysokość nakładów, które samorząd musi z góry ponieść lub sfinansować, będzie on nadal obowiązany regulować roczną płatność za usługi. Stąd, liczba projektów PPP opartych o opłatę za dostępność, które można zrealizować bez sięgania po nowe źródła przychodów jest ograniczona. Mając na uwadze ten fakt miasto Winnipeg, posiadające jeden z najbardziej aktywnych samorządowych programów PPP w Kanadzie ustaliło limit kwoty, jaką może przeznaczyć na finansowanie rocznych opłat za dostępność z tytułu projektów PPP.

Kolejną kwestią, przed którą stoją samorządy, jest ich zdolność do zadłużania się. Wiele samorządów wyczerpało lub bliskie jest wyczerpania swoich limitów do zaciągania długu, albo są one niewystarczające, aby pokryć zobowiązania finansowe z tytułu nowych projektów infrastrukturalnych, stopniowo coraz droższych.

Wiedza, umiejętności i doświadczenie

Projekty PPP są ze swej natury złożone, a ich realizacja skomplikowana i trudna technicznie. Niektóre samorządy mogą nie posiadać pracowników o umiejętnościach koniecznych dla nadzorowania projektów PPP. Brak kadr o głębszym doświadczeniu i wiedzy na temat formuły PPP jest jedną z głównych barier w tworzeniu efektywnego programu PPP. Wiele samorządów zwraca się do prowincjonalnych agencji PPP, a w ostatnim okresie także do PPP Canada, o wsparcie i zasoby. Choć może to pomóc w rozpoczęciu realizacji projektu, nie rozwiązuje to jednak zasadniczego problemu. Jeśli samorządy nie dysponują zespołem osób kompetentnych by nadzorować projekty PPP, absolutnie konieczne będzie zbudowanie właściwego zasobu kadrowego na początku realizacji programu PPP.

Dostępność zasobów

Samorządy, szczególnie mniejsze, mają mniej dostępnych zasobów, które mogą przeznaczyć na projekty inwestycyjne, niż federalne i prowincjonalne władze publiczne. Dostępność zasobów i zdolność samorządu do dedykowania ich na dłuższy okres czasu na potrzeby planowania i realizacji dużego projektu będzie mieć istotny wpływ na to, czy dany program PPP można uznać za odpowiedni dla danego samorządu.

Wielkość projektu a koszty postępowania ofertowego

Formuła PPP jest zwykle bardziej odpowiednia dla większych projektów, w których dodatkowe koszty postępowania ofertowego w trybie PPP nie mają tak wielkiego wpływu na łączne koszty projektu. Choć nie ma konkretnego poziomu, poniżej którego projekty nie powinny być brane pod uwagę do realizacji w formule PPP, na przykład Infrastructure Ontario podaje, że przyjęta przez nią metodologia AFP (Alternative Financing and Procurement) powinna być stosowana w projektach nie mniejszych, niż 20 mln CAD. P3 Canada Fund, choć nie określa minimalnej ani maksymalnej wielkości projektu, stwierdza, że większe projekty mają większy potencjał uzyskania oszczędności dzięki efektywności, które są niezbędne, by zrównoważyć koszty stałe, ponoszone przez partnera publicznego i prywatnego w fazie przygotowania projektu i postępowania ofertowego. Dodatkowe koszty planowania i postępowania ofertowego w metodzie PPP mogą być znaczne i mogą mieć bezpośredni wpływ na zdolność projektu do generowania Value for Money. Na przykład, w projekcie obiektu użyteczności publicznej ostatnio realizowanym w prowincjach Maritimes prognozowany koszt wynosił około 45 mln CAD, a koszty postępowania ofertowego w modelu PPP 1,3 mln CAD. Dodatkowe koszty postępowania ofertowego związane z modelem PPP sprawiły, że osiągnięcie przez projekt pozytywnej Value for Money było trudne, w związku z czym podjęto decyzję, by nie realizować tego projektu w formule PPP.

W przypadku, gdy projekt wymaga relatywnie niskich nakładów inwestycyjnych, należy rozważyć opcję połączenia projektu z innymi. Bez takiego łączenia przedsięwzięć samorządom może być trudno zachęcić sektor prywatny do zaangażowania się w realizację małych projektów. Połączenie kilku małych przedsięwzięć w jeden

projekt o szerokim zakresie będzie miało znaczenie dla partnerów prywatnych, gdyż wpłynie na wysokość kosztów przygotowania ofertowego związanych z modelem PPP. Efekt ten dany samorząd może uzyskać albo we własnym zakresie, albo poprzez powiązanie swojego projektu z projektami sąsiednich samorządów, choć ta druga opcja wiąże się z szeregiem dodatkowych problemów i komplikacji.

9

Wyciągnięte wnioski

Partnerstwo publiczno-prywatne stało się powszechną i akceptowaną alternatywą dla realizacji zamówień publicznych na infrastrukturę i usługi w całej Kanadzie. Lista projektów PPP realizowanych na szczeblu prowincjonalnym, federalnym, a co ważniejsze samorządowym, rośnie. Jest także szereg projektów PPP, których realizację zainicjowano, ale w wyniku analiz przedrealizacyjnych odstąpiono od projektu. Ocena zarówno zakończonych powodzeniem, jak i zaplanowanych, ale nigdy nie zrealizowanych samorządowych projektów PPP przynosi wiedzę o najlepszych praktykach i wyciągniętych wnioskach. Problemy, które często powtarzały się przy realizacji ostatnich samorządowych projektów PPP, to między innymi:

Komunikacja, komunikacja, komunikacja

Projekty PPP ciągle rodzą kontrowersje i są przedmiotem błędnych wyobrażeń i obaw. Jest to szczególnie widoczne na szczeblu lokalnym, gdzie usługi świadczone są w bardziej bezpośrednim kontakcie ze społecznością, występuje wysoki stopień świadomości co do spraw publicznych, a władze samorządowe są bardziej dostępne. Najważniejszym czynnikiem warunkującym powodzenie projektu jest właściwa komunikacja – z radą, z pracownikami, których projekt dotyczy i ze społecznością. Władze samorządowe winny dopilnować, by:

- społeczność rozumiała, że nawet w przypadku realizacji projektu w formule PPP obiekt pozostaje pod kontrolą samorządu i nadal będzie jego własnością,
- wszystkie spotkania były otwarte dla publiczności oraz szeroko nagłośnione na stronach internetowych samorządu i w lokalnych gazetach,
- społeczność i rada rozumiały, co jest przedmiotem projektu i dlaczego ma być zrealizowany (np. „ostatecznym celem tego projektu jest zbudowanie nowego posterunku policji dla naszego miasta”),
- poparcie społeczne dla projektu uzyskać jak najwcześniej. Na przykład, jeśli projekt wcześniej zyska poparcie społeczności lokalnej, zmiana składu rady w efekcie wyborów będzie mieć raczej mniejszy wpływ na przyszłość projektu.

Niestety, istnieje wiele przykładów projektów, które zakończyły się fiaskiem, ponieważ lokalna społeczność nie miała poczucia, że projekty mają służyć poprawie jakości, dostępu do usług publicznych, z których korzystają i nie czuła się z nimi związana.

Zrozumienie otoczenia regulacyjnego/ politycznego

Przed zainicjowaniem programu alternatywnych form realizacji projektów, samorząd powinien przeprowadzić szeroko zakrojony przegląd obowiązujących w jego prowincji przepisów prawnych/ regulacyjnych, w ramach których działa, a także zrozumieć, jaką politykę (ewentualnie) powinien uchwalić lub zmienić, aby móc przystąpić do realizacji projektu w formule PPP. Regulacje na szczeblu samorządowym często różnią się w zależności od sektora, stąd istotne jest zrozumienie właściwych dla danego sektora regulacji i przepisów prawa, jakie mogą mieć wpływ na projekt – w przeciwnym razie mogą powstać opóźnienia. Na przykład, przed podjęciem projektu wodno-kanalizacyjnego samorząd musi wiedzieć, w odniesieniu do których obiektów/ usług może przenieść realizację do sektora prywatnego bez zmian przepisów prawnych.

Stworzenie własnej polityki realizacji projektów w formule alternatywnej

Najlepsze praktyki pokazują, że samorząd, który bierze pod uwagę alternatywne warianty realizacji zamówień publicznych musi posiadać formalną politykę realizacji projektów w formule alternatywnej/ PPP, zatwierdzoną przez radę. Polityka ta musi obejmować kwestie takie, jak sposób ewaluacji projektów pod kątem realizacji w formule alternatywnej, sposób priorytetyzacji projektów, kto jest organem zatwierdzającym i decyzyjnym, jaka jest struktura zarządzania itp. Polityka realizacji zamówień publicznych musi być także zgodna z regulacjami i prawami obowiązującymi w prowincji.

Stworzenie efektywnej procedury selekcji projektów

Efektywna procedura selekcji projektów pomoże w zidentyfikowaniu, które projekty mają potencjał do realizacji w formule PPP, a które nie. Zapobiegnie to stracie czasu i marnowaniu zasobów na projekty, które nie nadają się do realizacji w formule alternatywnej. Ponadto, proces selekcji i opracowania uzasadnienia ekonomicznego przynosi cenne informacje o głównych czynnikach determinujących profil projektu, usprawniając w ten sposób proces jego planowania i ostatecznie usprawniając realizację projektu, niezależnie od tego, czy jest on rekomendowany do realizacji w formule PPP, czy nie.

Edukacja rady

Jeszcze przed zatwierdzeniem konkretnych projektów rada powinna zrozumieć główne założenia realizacji projektów w formule PPP i to, w jaki sposób formuła ta różni się od formuły tradycyjnej. Ponieważ radni wywodzą się z różnych środowisk i posiadają różny poziom wiedzy, istotne jest, by pracownicy określili, co rada powinna wiedzieć (kwestie techniczne, finansowe itp.), zanim podejmie decyzję. Kluczem będzie zrozumienie dostępności kosztowej i sposobu, w jaki strukturyzowany będzie strumień płatności. Doświadczenie pokazuje, że zbyt duża ilość informacji technicznych może mieć negatywny wpływ na proces podejmowania decyzji, a tradycyjne ekonomiczne uzasadnienie projektu niekoniecznie musi być łatwo zrozumiałe dla członków rady. Najlepsze praktyki PPP pokazują, że preferowanym podejściem do przedstawienia projektu radzie jest prezentacja, pokazująca różnice w kosztach i terminach między realizacją w formule PPP, a realizacją w formule tradycyjnej, korzyść z projektu w ujęciu VFM, strategię angażowania społeczności oraz rachunek korzyści i ryzyka.

Budowanie wewnętrznej, specjalistycznej wiedzy

Projekty PPP są wciąż stosunkowo rzadko stosowane na szczeblu samorządowym, stąd wielu samorządom brak własnych kadr posiadających wiedzę i doświadczenie w realizacji projektów PPP. Wiele pionierskich samorządów, które realizowały projekty w formule PPP wskazywało, że szkolenie, szczególnie dla lidera zespołu, byłoby bardzo przydatne i zapobiegłoby opóźnieniom w realizacji projektu, występującym w efekcie niezajomości procesu i głównych zagadnień. Korzystne dla zespołu projektu będzie zrozumienie, jeszcze przed jego rozpoczęciem, jakie są kluczowe czynniki warunkujące powodzenie realizacji projektu, w tym między innymi w jaki sposób metoda realizacji wpływa na harmonogram projektu, czym jest VFM i jak się ją ocenia, czym jest Umowa Projektu i czym się różni od tradycyjnych kontraktów, jakie są techniczne wymagania w przypadku PPP itp. Wskazane jest, by przed rozpoczęciem realizacji projektu sprawdzić w odpowiednich agencjach prowincjonalnych, jakie szkolenia w zakresie PPP są dostępne, a także zwrócić się do doradców zewnętrznych i zorientować się, jakie szkolenia i transfer wiedzy mogą zapewnić.

Zatrudnienie zewnętrznych doradców

Projekty PPP wymagają poświęcenia znacznej ilości czasu i zaangażowania znacznych zasobów kadrowych. Wiele samorządów, szczególnie mniejszych, może nie posiadać wystarczających kadr, albo doświadczenia, by efektywnie realizować projekt w formule PPP. Doradcy zewnętrzni, czy to techniczni, finansowi, czy prawni, wnoszą doświadczenie wynikające z wdrażania projektów PPP, wiedzę na temat specyfiki rynku PPP, a także zwiększają wiarygodność projektu. Doradcy winni być włączeni w prace przez cały okres realizacji projektu, a umiejętny ich dobór może przynieść podmiotowi publicznemu znaczne oszczędności czasu i środków przeznaczanych na realizację przedsięwzięcia ppp. Projekty, które zakończyły się powodzeniem najczęściej bazowały w znacznym stopniu na doradcach zewnętrznych i odniosły znaczne korzyści z ich porad. (Bardziej szczegółowo omówienie roli doradców zewnętrznych w Rozdziale 5.)

Wykazanie Value for Money

W ostatnim czasie szereg projektów samorządowych zaproponowanych do realizacji w formule alternatywnej zostało wstrzymanych, mimo iż wykazywały Value for Money w fazie wstępnej oceny projektu, ponieważ nie były w stanie wykazać wystarczającej VFM w miarę, jak projekt ulegał dalszej strukturyzacji i dochodził do fazy postępowania ofertowego. Kluczowym czynnikiem prowadzącym do uzyskania VFM jest alokacja i przeniesienie ryzyka. Zespół projektowy powinien poświęcić odpowiedni czas na identyfikację, skwantyfikowanie i alokację kluczowych obszarów ryzyka projektowego, najlepiej przy udziale i z pomocą doświadczonego doradcy zewnętrznego, aby zapewnić adekwatny i odpowiedni podział ryzyka. Doświadczenie pokazało, że niektóre rodzaje ryzyka są charakterystyczne dla konkretnego projektu, toteż wskazane jest, aby odpowiednio skorygować wszelkie standardowe matryce ryzyka (opracowane na przykład przez prowincjonalną agencję).

Kwantyfikowane ryzyko winno być identyfikowane w oparciu o specyficzne cechy projektu – będzie to bardziej czasochłonne, ale ostatecznie przyniesie bardziej rzetelną ocenę VFM.

Zrozumienie interesu sektora prywatnego

Najlepsze praktyki pokazują, że przed podjęciem postępowania ofertowego samorząd winien zbadać zainteresowanie sektora prywatnego projektem oraz możliwości i zdolność tego sektora do realizacji projektu. Testy rynku są doskonałym sposobem potwierdzenia zainteresowania i możliwości, a także problemów związanych z realizacją przedsięwzięcia PPP widzianych z perspektywy sektora prywatnego. Aby zmaksymalizować Value for Money, absolutnie konieczne jest zapewnienie konkurencji między wieloma oferentami. Powinno być nie mniej niż trzech oferentów posiadających możliwości i zdolność realizacji projektu. Proces zamówienia staje się o wiele trudniejszy, jeśli jest mniej niż trzech oferentów zakwalifikowanych do etapu RFP, ponieważ kluczem jest utrzymanie „napięcia konkurencyjnego”. Może to być szczególnie trudne do osiągnięcia dla mniejszych samorządów. Jeśli na danym terenie brak jest dostatecznie dużego rynku lokalnych firm budowlanych czy zajmujących się eksploatacją, które mogłyby realizować projekt PPP, samorząd powinien zaprosić oferentów z całego kraju.

Rzeczywiste i efektywne przeniesienie ryzyka

We właściwie ustrukturyzowanym projekcie PPP ryzyko obciąża kapitał sektora prywatnego. Projekt nie może przenosić ostatecznej odpowiedzialności za ryzyko z powrotem na partnera publicznego – finansowanie musi być bez regresu lub z częściowym regresem. Nie powinno się stosować na przykład żadnych gwarancji samorządowych, jakie stosowano we wczesnych samorządowych projektach PPP. Najlepsze praktyki PPP pokazują, że w fazie postępowania ofertowego konieczne jest przyjęcie postawy stanowczej, ale rzetelnej. Samorządy mogą uzyskać informacje o głównych problemach i kategoriach ryzyka, z jakimi będzie się musiał zmierzyć sektor prywatny, stosując test rynku, po czym będą w stanie nadać projektowi odpowiednią strukturę. Należy podkreślić, że alternatywne modele realizacji zamówień nie są okazją do zepchnięcia całego ryzyka na sektor prywatny. Niektóre kategorie ryzyka, na przykład ryzyko zmiany zakresu projektu, albo ryzyko zmian w przepisach, muszą być zachowane przez sektor publiczny, niezależnie od wybranego wariantu realizacji zamówienia.

Cierpliwość i ciągłość zespołu

Niezależnie od tego, czy przedmiotem projektu PPP jest infrastruktura, czy usługi, cykl postępowania ofertowego w tej formule jest zwykle długi. Gdy personel i rada nie znają opcji alternatywnych wobec tradycyjnego modelu realizacji zamówień publicznych, cykl ten może się jeszcze wydłużyć. Cierpliwość i zapewnienie ze strony samorządu zachowania niezmienności składu zespołu mają zasadnicze znaczenie dla ostatecznego powodzenia projektu. Najlepsze praktyki PPP pokazują, że konieczne jest zachowanie ciągłości obsady delegowanej do strukturyzacji, a następnie realizacji projektu. Jeśli skład zespołu projektowego, a szczególnie lider zespołu, będzie inny w fazie planowania projektu, niż w fazie jego realizacji (tzn. jeden zespół przeprowadza strukturyzację projektu, drugi go realizuje), występuje wyższe ryzyko związane z przekazaniem zadań i wyższe prawdopodobieństwo wystąpienia opóźnień i wzrostu kosztów. Nawet w przypadku mniejszych samorządów o ograniczonych zasobach projekt skorzysta na zapewnieniu niezmienności składu zespołu od fazy planowania po fazę realizacji.

Otwartość i przejrzystość

Wszystkie zamówienia publiczne, a zwłaszcza te realizowane w formule PPP, są przedmiotem intensywnego zainteresowania opinii publicznej. Otwartość i przejrzystość procesu postępowania ofertowego ma zatem zasadnicze znaczenie. Doświadczenie pokazuje, że:

- wszystkie spotkania muszą mieć charakter otwarty i muszą być ogłaszane w dostępnych mediach,
- posiedzenia rady poświęcone omówieniu projektu lub podjęciu decyzji o jego losach nie powinny być zamknięte,
- posiedzenia organów samorządowych, w tym posiedzenia rady, winny zawsze przedstawiać silne i słabe strony rozważanych wariantów realizacji zamówienia, albo argumenty za i przeciw – informacje nie powinny być nigdy tendencyjne,
- samorządy charakteryzują się otwartością i dostępnością i w efekcie często przyciągają grupy interesariuszy, którzy wydają się sprzeciwiać planom organu samorządowego (lub rady). Otwartość i przejrzystość, to najlepszy sposób na poradzenie sobie z taką sytuacją.

Infrastruktura publiczna Kanady starzeje się, zapotrzebowanie na nową infrastrukturę rośnie, a organy rządowe wszystkich szczebli, szczególnie samorządowe, z trudem usiłują dotrzymać kroku zapotrzebowania publicznego na bardziej rozbudowaną i lepszą infrastrukturę i usługi. Zapewnienie finansowania potrzeb w zakresie infrastruktury jest szczególnie trudnym wyzwaniem dla samorządów, biorąc pod uwagę konieczność zbilansowania budżetu eksploatacyjnego i zarządzania poziomem zadłużenia samorządowego.

Alternatywne formuły realizacji zamówień publicznych, a szczególnie partnerstwo publiczno-prywatne, są obecnie ważnym wariantem dla rozwijania infrastruktury i usług sektora publicznego w Kanadzie. W wielu krajach na całym świecie formuła PPP stała się powszechnym instrumentem realizacji projektów, budowania infrastruktury i świadczenia usług. Projekty PPP nie są rozwiązaniem nowym, w perspektywie globalnej PPP ma już długą historię zrealizowanych inwestycji. W Kanadzie istnieją dobrze ugruntowane programy PPP zarówno na szczeblu poszczególnych prowincji, jak i na szczeblu federalnym, a samorządy coraz częściej sięgają po tę formułę, by zaradzić deficytowi środków dostępnych na rozbudowę infrastruktury.

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest dzielenie się ryzykiem. Przenosząc ryzyko i odpowiedzialność na sektor prywatny, całość rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego pomaga kontrolować czynniki prowadzące do przekraczania kosztów i terminów realizacji, które są zjawiskiem powszechnym w tradycyjnej formule realizacji zamówień, szczególnie w przypadku dużych i złożonych projektów. Dobra struktura PPP poprawi także zarządzanie projektem, ponieważ da samorządowi narzędzia umożliwiające zapewnienie spełniania jego wymogów w długiej perspektywie czasowej, a także pozwoli na stworzenie regularnego procesu sprawozdawczego i nadzorczego.

Najistotniejsze zalety PPP wiążą się z planowaniem obejmującym cały okres realizacji projektu, płatnościami za wyniki oraz wykorzystaniem wiedzy i innowacyjności sektora prywatnego w projekcie. Proces postępowania ofertowego i struktura kontraktowa PPP mogą oferować wiele korzyści, takich jak:

- szybszy dostęp do nowej infrastruktury i usług, co może się przyczynić do rozwoju gospodarczego gminy, wzrostu zatrudnienia i konkurencyjności i może uwolnić fundusze publiczne, które wówczas będą mogły być wykorzystane na potrzeby głównych programów gospodarczych i społecznych,
- projekty PPP łączą silne strony sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego,
- projekty PPP zawierają narzędzia motywacyjne, które prowadzą do realizacji w terminie i w granicach budżetu,
- lepsze zarządzanie poprzez większą przejrzystość, odpowiedzialność i dogłębną analizę kosztów i korzyści, a także szczegółowe badanie oferentów proponujących w swej ofercie najwyższą wartość,
- wyższy zakres podziału ryzyka i odpowiedzialności między partnera publicznego i prywatnego,
- bardziej efektywne zarządzanie ryzykiem i efektywniejsza kontrola kosztów,
- w przypadku, gdy projekt PPP obejmuje cały okres przydatności ekonomicznej obiektu – adekwatne finansowanie kosztów utrzymania i inwestycji odtworzeniowych.

Istnieje wiele typowych obiektów i usług samorządowych, które posiadają potencjał do realizacji w formule PPP, takich jak obiekty użyteczności publicznej, ośrodki kultury i rekreacji, centra konferencyjne, infrastruktura dla mediów, np. woda, kanalizacja, energia i elektryczność, transport publiczny, drogi, mieszkalnictwo, parkingi itp. Realizacja projektu w formule PPP wymaga jednak przygotowania i planowania.

Istotą formuły PPP jest partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym. W projektach zazwyczaj występuje wielu interesariuszy, takich jak rady samorządów, użytkownicy usług, personel, czy oferenci z sektora prywatnego. Podejmując projekt PPP należy uwzględnić gospodarcze, społeczne i środowiskowe interesy osób, na które projekt wywrze bezpośredni wpływ. Każdy projekt winien posiadać sponsora politycznego, prowadzącego sprawę projektu na szczeblu rady oraz sponsora administracyjnego, który będzie opiekował się projektem na wyższych szczeblach administracji. Sprawna realizacja projektu w formule PPP może być niezwykle trudna bez zaangażowania sponsorów politycznego i administracyjnego, którzy pracując razem muszą być

gotowi do wykazania inicjatywy w organizowaniu współpracy między różnymi interesariuszami, dzięki której projekt będzie realizowany zgodnie z planem i harmonogramem.

Podejmując wdrożenie projektu lub programu PPP, samorzady muszą mieć świadomość ograniczeń, z jakimi mogą się zmierzyć, takimi jak ramy prawne, polityka samorządu w zakresie zamówień publicznych, sprzeczne priorytety, ograniczone możliwości finansowe, dostępność zasobów, brak wystarczającej wiedzy i doświadczenia, czy koszty zamówienia publicznego związane z formułą PPP. Pomimo tych ograniczeń i wyzwań lista projektów PPP realizowanych w Kanadzie rośnie. W oparciu o te projekty można sformułować typowe czynniki warunkujące powodzenie projektu, do których należą:

- komunikacja,
- zrozumienie obowiązujących ram prawnych i polityki, którym dany samorząd podlega,
- stworzenie wewnętrznej polityki PPP,
- stworzenie efektywnego procesu selekcji projektów,
- edukacja rady,
- zbudowanie własnej kadry posiadającej specjalistyczną wiedzę,
- angażowanie doradców zewnętrznych,
- zrozumienie interesów sektora prywatnego,
- cierpliwość, otwartość i przejrzystość.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest ważnym wariantem realizacji zamówień publicznych przez organy administracji we wszystkich prowincjach i okręgach dążących do budowy lub modernizacji obiektów infrastruktury. Do roku 2011 liczba projektów PPP ukończonych w Kanadzie lub znajdujących się w toku realizacji wyniosła 150, tak więc formuła ta już przynosi Kanadyjczykom rozwiązania w zakresie infrastruktury i usług - przyczynia się do budowania przyszłości Kanady. Zapewniając optymalne warunki dla powodzenia projektu i czerpiąc z doświadczeń szeregu zakończonych z sukcesem projektów PPP realizowanych w Kanadzie, samorzady mają dziś do dyspozycji jeszcze jedno narzędzie, przy pomocy którego mogą zaspokajać rosnące potrzeby lokalnych społeczności.

Załącznik 1. Omówienie projektów

System wodno-ściekowy w Goderich

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Eksploatacja i utrzymanie
Lokalizacja	Goderich, Ontario
Sponsor projektu	Miasto Goderich
Oferent	Veolia Water Canada
Nakłady inwestycyjne	nie dotyczy
Wartość Umowy	Początkowo 1,03 mln CAD rocznie, przewidziany wzrost wartości
Okres obowiązywania Kontraktu	5 lat z opcją odnawiania na okresy pięcioletnie

TERMINY	
Publikacja RFQ	09.1999 r.
Zamknięcie fazy RFQ	10.1999 r.
Publikacja RFP	12.1999 r.
Zamknięcie fazy RFP	02.2000 r.
Zamknięcie finansowe	12.2000 r.
Pierwsze odnowienie	12.2005 r.
Drugie odnowienie	12.2010 r.
Wygaśnięcie Kontraktu	12.2015 r.

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY	OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PRYWATNY
Larry McCabe Clerk-Administrator Town of Goderich Tel: (519) 868-9683 E: lmccabe@goderich.ca	Mark Rupke Canadian Area Manager Veolia Water Canada Tel: (905) 868-9683 E: mark.rupke@weoliawaterna.com



Opis projektu

W pełni zautomatyzowany system uzdatniania wody przetwarza i dostarcza 900 tys. galonów (ok. 3,4 mln litrów) wody dziennie z Jeziora Huron do 8 tys. mieszkańców miasta Goderich. Zakład oczyszcza 2-5 milionów galonów (ok. 7,6 mln – ok. 19 mln litrów) ścieków dziennie, stosując wtórny proces osadu czynnego.

Kontekst projektu

W efekcie restrukturyzacji sektora energetycznego pod koniec lat 90-tych, miasto Goderich przekształciło miejską Korporację Usług Komunalnych w lokalnego dystrybutora energii, wydzielając zeń funkcje wodno-ściekowe. Wielkość bazy klientów (3,5 tys. użytkowników) i skala eksploatacji sprawiła, że realizacja usługi stała się wyzwaniem w świetle stopniowo coraz surowszych standardów obowiązujących w prowincji. Oddzielenie

funkcji wodno-ściekowych od innych usług komunalnych i dążenie do stworzenia długoterminowej wartości w oparciu o eksploatację skłoniło miasto do zawarcia kontraktu z operatorem z sektora prywatnego, który mógł wnieść do systemu specjalistyczną wiedzę i efektywność.

Warunki komercyjne

Umowa zawarta z USF Canada (obecnie Veolia Water Canada) obejmowała prowadzenie eksploatacji i utrzymania instalacji wodnych i ściekowych, systemu dystrybucji wody i elementów składających się na system odbioru ścieków. Miasto Goderich, poprzez Goderich Hydro, zachowało odpowiedzialność za fakturowanie i ponosiło większą część ryzyka związanego ze sprzętem obsługującym system dystrybucji wody, zaś wszystkie czynności usługowe i powiązane z nimi obszary ryzyka zostały przeniesione na Veolia. Goderich i Veolia podzieliły się ryzykiem zmiany kosztów środków chemicznych i energii. Miasto jest właścicielem zakładu i całego związanego z nim majątku oraz ustanawia standardy jakości wody. (Początkowo miasto ustanawiało standardy surowsze, niż przepisy prowincji, w oparciu o dane historyczne. W ostatniej nowelizacji miasto zasadniczo przyjęło standardy prowincji dla wody pitnej, ale standardy dla ścieków pozostają surowsze). Pierwotna umowa obowiązywała od 1 grudnia 2000 r. do 30 listopada 2005 r. z opcją odnowienia. Została odnowiona dwukrotnie, ostatnio w grudniu 2010 r.

Początkowo miasto zatrudniało ośmiu pracowników. Ich liczba po przeniesieniu spadła do sześciu w wyniku naturalnej redukcji. Otrzymali takie same lub wyższe wynagrodzenie, świadczenia socjalne i emerytalno-rentowe i nie są reprezentowani przez związek zawodowy pracowników służb publicznych. Umowa dostępna jest do powszechnego wglądu w urzędzie miasta.

Warunki finansowe

Veolia otrzymuje comiesięczne płatności w łącznej kwocie rocznej 1 034 000 CAD. Większa część opłaty jest stała (874 270 CAD w 2011 r.) i indeksowana o wskaźnik cen konsumenckich. Są także elementy zmienne opłaty (np. opłaty wolumetryczne zarówno od wody, jak i ścieków). Obowiązuje system zarządzania wynikami, przewidujący kary naliczane za naruszenie umowy przez wykonawcę aż do wypowiedzenia umowy, gdyby Veolia nie była w stanie uzyskiwać wymaganych standardów jakości wody.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

Jak dotąd usługi eksploatacji obiektu i systemu dystrybucji świadczone przez spółkę Veolia spełniały oczekiwania i standardy miasta. W 2006 r. miasto przeprowadziło wyczerpujący niezależny audyt obiektów i usług eksploatacyjnych pod kątem uzyskiwanych wyników, badający zgodność z kontraktem i stan obiektów. Niedawna inicjatywa wyeliminowania opływów (przelewów w systemie ściekowym na skutek ciężkich opadów) została zrealizowana w sposób profesjonalny we współpracy między personelem miasta, a pracownikami spółki Veolia, a efektem jej było uzyskanie dodatkowej przepustowości systemu. Miasto jest bardzo zadowolone ze współpracy i dostrzega wzrost efektywności dzięki transferowi umiejętności między pracownikami. Z uwagi na nadwyżkę przepustowości zarówno obiektów wodnych, jak i ściekowych, miasto prowadzi rozmowy z sąsiednimi samorządami na temat rozszerzenia usługi na dodatkowych użytkowników poprzez przesunięcie granic obsługiwanego obszaru.

Innowacje

Dzięki kontraktowi miasto współpracuje dziś z podmiotem odprowadzającym podatki, który poszerzył swą działalność o dodatkową obsługę innych społeczności i klientów.

Dzięki stosowaniu reguł otwartej komunikacji Veolia była w stanie sformułować zalecenia dotyczące przeprojektowania obiektu i modernizacji urządzeń (np. efektywniejsze pompy, które umożliwiają uzyskanie oszczędności dzięki niższym kosztom eksploatacji), co zwiększyło ilość wody oczyszczonej przez obiekt i poprawiło jego wydajność eksploatacyjną, prowadząc do korzyści finansowych zarówno po stronie miasta, jak i spółki Veolia.

Zakład uzdatniania wody w Moncton

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-eksploatuj
Lokalizacja	Moncton, Nowy Brunzwik
Sponsor projektu	Miasto Moncton
Oferent	Veolia Water Canada
Nakłady inwestycyjne	25 mln CAD
Wartość Umowy	85 mln CAD
Okres obowiązywania Kontraktu	20 lat

TERMINY	
Publikacja RFQ	08.1996 r.
Zamknięcie fazy RFQ	12.1996 r.
Preferowany oferent	koniec 1997 r.
Zamknięcie finansowe	04.1998 r.
Budowa	10.1999 r.
Wygaśnięcie Kontraktu	10.2019 r.

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY	OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PRYWATNY
Ensor Nicholson Director of Water Systems City of Moncton Tel: (506) 859-2667 E: enso.r.nicholson@moncton.ca	Mark Rupke Canadian Area Manager Veolia Water Canada Tel: (905) 868-9683 E: mark.rupke@veoliawaterna.com



Opis projektu

Zakład uzdatniania wody, otwarty w październiku 1999 r., obsługuje około 100 tys. mieszkańców miasta Moncton, pobliskiego miasta Dieppe i miasta Riverview. Przetwarza 50 milionów litrów dziennie ze zbiornika Turtle Creek Reservoir z możliwością zwiększenia przepustowości do 136 milionów litrów dziennie. W zakładzie pracuje ośmiu pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych, zatrudnianych przez operatora.

Kontekst projektu

Miasto Moncton nie posiadało centralnego zakładu uzdatniania wody i coraz trudniej było mu utrzymać odpowiedni poziom jej jakości. Kilkakrotnie wydało nakaz przegotowywania wody. Po kilkakrotnym odrzuceniu wniosku o dotacje rządowe na pokrycie kosztów budowy zakładu miasto pod koniec lat 80-tych zbadało inne modele i ostatecznie zdecydowało się na przeprowadzenie przetargu na kontrakt DBFO.

Warunki komercyjne

W 1998 r. miasto Moncton zawarło z US Filter Corporation (obecnie Veolia Water Canada) odrębne umowy na budowę i eksploatację zakładu uzdatniania wody. Pierwszy kontrakt obejmował zaprojektowanie, budowę i sfinansowanie obiektu o ustalonych nakładach kapitałowych w terminie 500 dni od podpisania umowy. Również wartość 20-letniego kontraktu na eksploatację i utrzymanie jest stała i daje spółce Veolia wyłączne prawo zaopatrywania miasta w uzdatnioną wodę. Miasto zachowało tytuł własności do obiektu w okresie obowiązywania kontraktu.

Umowa ściśle określa specyfikacje w zakresie utrzymania i eksploatacji obiektu, w tym standardy jakości wody, których nieprzestrzeganie pociąga za sobą kary. Umowa przewiduje także kary dla operatora za nie utrzymanie ciągłości eksploatacji obiektu. Ryzyko finansowe, związane z eksploatacją i wysokością przychodów zostało

poprzez umowę w całości przeniesione na spółkę Veolia. Miasto zachowuje odpowiedzialność za pozyskanie wody, system jej przesyłu i dystrybucji, opłaty i standardy jakości wody.

Warunki finansowe

Koszt inwestycji w obiekt wyniósł 25 milionów CAD. Miasto dokonuje na rzecz Veolia płatności uzależnionych od wolumenu produkcji w kwocie około 4,25 mln CAD rocznie (plus koszty inflacji), przy czym nie określono minimalnego wymogu w zakresie produkcji. Veolia Water Canada pierwotnie sfinansowała koszty inwestycji korzystając z usług lokalnej firmy finansowej, ale w 2003 r. refinansowała projekt.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

Szacuje się, że w ciągu 20 lat obowiązywania, kontrakt przyniesie realne oszczędności nakładów inwestycyjnych w kwocie 9 mln CAD i kosztów eksploatacji na poziomie 12 mln CAD (około 600 tys. CAD rocznie).

Współpraca między pracownikami, a kadrami kierowniczą układa się dobrze, bazując na otwartej, ciągłej „360-stopniowej” komunikacji przekładającej się na efektywne funkcjonowanie systemu.

W kontrakcie obowiązuje system zarządzania wynikami, który motywuje spółkę Veolia do osiągania wyników zgodnych z wymogami kontraktu. Do chwili obecnej Veolia nie poniosła znaczących kar w toku eksploatacji i zapewnia dobre utrzymanie obiektu.

Dobra struktura kontraktu umożliwiła radzenie sobie z niewielkimi problemami w sposób zadowalający zarówno dla miasta, jak i spółki Veolia, co pozwoliło uniknąć konieczności arbitrażu.

Centrum Ratownictwa Medycznego w Ottawie

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj- -utrzymuj
Lokalizacja	Ottawa, Ontario
Sponsor projektu	Miasto Ottawa
Oferent	Forum Equity Partners
Nakłady inwestycyjne	19,9 mln CAD
Wartość Umowy	nie dotyczy
Okres obowiązywania Kontraktu	30 lat

TERMINY	
Publikacja RFQ	06.2003 r.
Zamknięcie fazy RFQ	07.2003 r.
Publikacja RFP	09.2003 r.
Zamknięcie fazy RFP	12.2003 r.
Zamknięcie finansowe	08.2004 r.
Budowa	12.2005 r.
Wygaśnięcie Kontraktu	2034 r.

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY	OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PRYWATNY
Gerry Mahoney Manager, Treasury City of Ottawa Tel: (613) 580-2424 E:gerry.mahoney@ottawa.ca	Richard Abboud President, Forum Equity Partners Toronto Tel: (416) 947-0389 E:richard@foruminc.ca



Opis projektu

Centrum Ratownictwa Medycznego w Ottawie jest nowoczesnym dwukondygnacyjnym obiektem o powierzchni 100 tys. stóp kwadratowych (ok. 30,5 tys. metrów kwadratowych) mieszczącym się na działce stanowiącej własność miasta na terenie Ottawa South Business Park. Centrum posiada zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi i jest pierwszym obiektem w Ottawie posiadającym certyfikat LEED.

Obiekt jest centralną bazą, z której wysyłane są zespoły ratownicze i która skupia wszystkie szkolenia ratownicze w jednym miejscu. Ponadto obiekt służy jako scentralizowana dyspozytornia wszystkich pojazdów i urządzeń ratunkowych, a także stwarza lepsze warunki prowadzenia szkoleń dla społeczności, mieści też Centrum Dowodzenia Zespołów Ratowniczych, koordynujące służby reagowania na klęski żywiołowe.

Kontekst projektu

Służby ratownicze w Ottawie mieściły się w dzierżawionym obiekcie, który w dłuższej perspektywie czasowej nie spełniał wymogów w zakresie eksploatacji.

W październiku 2002 r. Rada Ottawy zatwierdziła projekt nowego obiektu ratownictwa medycznego jako jeden z pięciu projektów miejskich przeznaczonych do realizacji w formule PPP.

Projekt realizowany jest w modelu DBFM z umową o 30-letnim okresie obowiązywania. Krótkie podsumowanie terminarza dotychczasowej realizacji projektu podajemy poniżej.

RFQ – zostało opublikowane 5 czerwca 2003 r. i zamknięte 7 lipca 2003 r. Odpowiedź na RFQ wystosowało osiem firm, spośród których cztery zostały umieszczone na krótkiej liście.

RFP – zostało opublikowane 26 września 2003 r. i zamknięte 4 grudnia 2003 r. Oferty zostały złożone przez wszystkie, tj. cztery firmy z krótkiej listy.

Preferowany oferent – na preferowanego oferenta została wybrana firma Forum Equity Partners. W styczniu 2004 r. władze miasta przystąpiły do negocjacji z Forum. W skład konsorcjum utworzonego przez Forum weszły: Griffiths Rankin Cook (zaprojektowanie), Aecon Westeinde (budowa) i Trammell Crow (zarządzanie obiektem).

Budowa i ukończenie – W fazie RFQ oferenci mieli możliwość zaproponowania własnej lokalizacji lub większego obiektu z możliwością funkcji komplementarnych.

Obiekt większy z usługami komplementarnymi zwiększyłby korzyści miasta, zyskując dlań dodatkowe źródła przychodów, jednak żadna z firm z krótkiej listy nie zaproponowała takiej opcji. Ostatecznie obiekt został zbudowany na działce stanowiącej własność miasta, której jedynym użytkownikiem jest miasto.

Budowę rozpoczęto we wrześniu 2004 r. Obiekt był gotowy do oddania do użytku w grudniu 2005 r.

Warunki komercyjne i finansowe

Celem projektu było zbudowanie nowego obiektu usług ratownictwa medycznego, który zapewniłby długoterminowe, pewne, sprawne i skuteczne wsparcie dla scentralizowanego systemu funkcjonowania pojazdów ratowniczych, administracji, ratowników i innych pracowników.

W ramach umowy miasto zawarło z partnerem prywatnym umowę dzierżawy obiektu. Na koniec 30-letniego okresu dzierżawa terenu wygaśnie i obiekt zostanie przekazany miastu za 1 CAD.

Projekt został zrealizowany na mocy umowy o miejskich obiektach inwestycyjnych (Municipal Capital Facilities Agreement). Ponieważ obiekt jest zbudowany na terenie należącym do miasta, partner prywatny został zwolniony z opłat od projektów budowlanych i podatków od nieruchomości.

Wynegocjowana z partnerem prywatnym cena łączna wyniosła 19,9 mln CAD, z zastrzeżeniem korekt wynikających ze zmian cen stali i kosztów wprowadzenia korekt do rysunków projektowych. W latach ubiegłych ceny stali wzrosły o 30% - 100% i partner prywatny nie był w stanie zagwarantować ostatecznej ceny do momentu podpisania wszystkich umów.

Partner prywatny odpowiada za zarządzanie obiektem i otrzymuje z tego tytułu roczną opłatę. Co 5 lat jest ona zwiększana o 10%. Wszystkie koszty związane z eksploatacją obiektu ponosi miasto.

Finansowanie projektu zapewnił partner prywatny. Zostało ono wycenione na podstawie spreadu powyżej stopy oprocentowania akceptów bankowych. Aby zapewnić ochronę przed ryzykiem stopy procentowej, miasto udzieliło odpowiedniej gwarancji, która pomogła partnerowi prywatnemu uzyskać najniższe stopy procentowe i zapewnić optymalną wysokość rocznych opłat na rzecz miasta z tytułu dzierżawy.

Obiekt został ukończony w terminie i w granicach budżetu w grudniu 2005 r.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

Komparator sektora publicznego (PSC) został wyliczony przez Delcan Corporation wraz z Pelican Woodcliff Inc. PSC został oszacowany na poziomie 20,1 mln CAD, czyli około 140 tys. CAD więcej, niż cena wynegocjowana z partnerem prywatnym.

Dodatkowa wartość dodana, to:

- szybka i terminowa realizacja obiektu,
- stała cena kontraktu podlegająca niewielkim zmianom,
- potwierdzenie wymagań i dokumentacji projektowej poprzez szeroko zakrojone rozmowy między partnerem prywatnym a miastem,
- zarządzanie obiektem przez partnera prywatnego zgodnie z ustalonymi wymaganiami odnośnie poziomu usług,
- ryzyko związane z zaprojektowaniem i budową przeniesione na partnera prywatnego,
- konkurencyjny proces i nieco lepsza cena, niż w przypadku realizacji projektu w formule tradycyjnej,
- uzgodniona dzierżawa z zagwarantowanym przejściem obiektu na własność,
- najniższe możliwe opłaty dzierżawne, ponieważ miasto udzieliło gwarancji kredytowych i pomogło partnerowi uzyskać możliwie najniższe stopy oprocentowania,
- przeniesienie kosztów eksploatacyjnych na miasto bez dodatkowych narzutów.

Projekt kogeneracji energii z gazu wysypiskowego w Vancouver

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Zbuduj-posiadaj-eksploatuj
Lokalizacja	Delta, Kolumbia Brytyjska
Sponsor projektu	Miasto Vancouver
Oferent	Maxim Power Corp.
Nakłady inwestycyjne	10,3 mln CAD
Wartość Umowy	7,7 mln CAD (szacunek)
Okres obowiązywania Kontraktu	20 lat

TERMINY	
Publikacja RFQ	01.2001 r.
Zamknięcie fazy RFQ	04.2001 r.
Preferowany oferent	08.2001 r.
Zamknięcie komercyjne	02.2002 r.
Zamknięcie finansowe	01.2003 r.
Budowa	09.2003 r.
Wygaśnięcie Kontraktu	2022 r.

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY	OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PRYWATNY
Lynn Belanger Manager, Transfer and Landfill Operations City of Vancouver Tel: (604) 940-3201 E:lynn.belanger@vancouver.ca	Rob Watson Director, Canadian Facilities Maxim Power Corp. Tel: (403) 750-9317 Erwatson@maximpowercorp.com



Opis projektu

Właścicielem i operatorem wysypiska odpadów komunalnych w Vancouver jest miasto Vancouver. Wysypisko leży w południowo-zachodniej części torfowiska Burns Bog w gminie Delta, Kolumbia Brytyjska. System aktywnego zbierania gazu wysypiskowego i kontroli jest stosowany na wysypisku od 1990 r., aby zapobiec nieprzyjemnym zapachom i ograniczyć emisję gazów cieplarnianych. Od 2003 r. na wysypisku działa system udostępniony przez spółkę Maxim Power Corporation, która jest jego właścicielem. Zakład kogeneracji mieści się na terenie spółki Village Farms Canada Inc. w gminie Delta, Kolumbia Brytyjska, niedaleko od wysypiska. Zakład przetwarza gaz wysypiskowy w energię elektryczną (około 56 tys. megawatów rocznie), sprzedawaną spółce BC Hydro. Odzyskuje także ciepło odpadowe w postaci ciepłej wody, dostarczanej spółce Village Farms, która wykorzystuje ją w szklarniach. Projekt składa się z trzech głównych elementów:

- systemu kondycjonowania gazu na wysypisku, który usuwa wodę i spręża gaz,
- rurociągu o długości 2,8 km między wysypiskiem a zakładem kogeneracji,
- elektrowni z czterema turbinami, z których każda może wytworzyć 1,85 megawata energii elektrycznej i 2 megawaty energii cieplnej.

Kontekst projektu

Miasto Vancouver spalało gaz z wysypiska w sąsiedniej gminie Delta od lat 1990. Aby osiągnąć cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i wykorzystać energię dostępną ze spalania gazu wysypiskowego, miasto Vancouver chciało wznieść zakład kogeneracji energii z gazu wysypiskowego. Miastu potrzebny był prywatny usługodawca doświadczony w przetwarzaniu i wykorzystywaniu gazu wysypiskowego, który mógłby także

pozyskać klientów zewnętrznych gotowych zakupić tę energię. Celem było zoptymalizowanie odnoszonych przez miasto korzyści ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Warunki komercyjne

Projekt wiąże się z zawarciem trzech umów:

1. Umowy na dostawę gazu wysypiskowego między miastem a spółką Maxim o okresie obowiązywania wynoszącym 20 lat.

Miasto zobowiązuje się dostarczać spółce Maxim gaz, udziela służebności infrastruktury i prowadzi eksploatację systemu zbierania gazu. Maxim posiada pierwszeństwo do wykorzystania do 3 tys. standardowych stóp sześciennych gazu na minutę.

2. Umowy na zakup elektryczności ze źródeł odnawialnych między Maxim a BC Hydro o okresie obowiązywania wynoszącym 20 lat.

Umowa została wynegocjowana w ramach Programu zielonej energii prowadzonego przez spółkę BC Hydro, która kupuje energię odnawialną od niezależnych wytwórców po promocyjnej cenie. W 2003 r. podpisano kolejną umowę na 2 lata na zakup przez BC Hydro dodatkowej energii elektrycznej wytworzonej przez czwartą turbinę w zakładzie kogeneracji.

3. Umowy na zakup energii cieplnej między Maxim a Village Farms o okresie obowiązywania wynoszącym 20 lat.

Spółka Maxim sfinansowała zakład kogeneracji i jest jego właścicielem, zarówno w okresie 20 lat obowiązywania umowy, jak i po jego upływie. Musi zapewniać wykorzystanie gazu na poziomie 70-75%, co jest konieczne dla wywiązania się z zobowiązań z tytułu spłaty zadłużenia. Ryzyko budowy, eksploatacji i dostarczania gazu zostało przyjęte przez Maxim. Ryzyko polityczne (np. ryzyko zamknięcia wysypiska) jest podzielone między uczestników projektu.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

Miasto każdego roku przez 20 lat będzie uzyskiwać dochody (po uwzględnieniu rocznych kosztów eksploatacji systemu zbierania gazu wysypiskowego). Korzyści dla środowiska są znaczące. Zakład wytwarza ilość energii wystarczającą dla 5 tys. gospodarstw domowych i ilość energii cieplnej wystarczającą, by pokryć 30% zapotrzebowania Village Farms na energię. Zwiększona redukcja emisji gazu cieplarnianego w efekcie wykorzystania wysypiska wynosi około 27 tys. ton rocznie. Ilość ta jest redukcją dodatkową w stosunku do redukcji emisji tego gazu uzyskanej dzięki zbieraniu gazu (wychwytywanie metanu zamiast wypuszczanie go do atmosfery).

Projekt Priority Homes (Wielka Brytania)

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj- -utrzymuj
Lokalizacja	Woking, Surrey, U.K.
Sponsor projektu	Rada Okręgu Miejskiego Woking
Oferent	do ustalenia
Nakłady inwestycyjne	informacja poufna
Wartość Umowy	informacja poufna
Okres obowiązywania Kontraktu	30 lat

TERMINY	
Uruchomienie Projektu	2008 r.
Ogłoszenie RFP	04.2009 r.
Rozpoczęcie etapu BAFO (najlepszej i ostatecznej oferty)	2011 r.
Termin składania ofert ostatecznych	2012 r.
Zamknięcie finansowe	2012 r.
Budowa	Rozpoczęcie w 2013 r.
Drugie odnowienie	12.2010 r.
Wygaśnięcie Kontraktu	do ustalenia

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY
Paola Capel-Williams PFI Project Manager Woking Borough Council Tel: 011-44-1483-743-257 E: paola.capel-williams@woking.gov.uk



Opis projektu

Projekt jest przedsięwzięciem z zakresu mieszkalnictwa, realizowanym w formule Private Finance Initiative (PFI), którego celem jest zapewnienie niezwykle potrzebnej, przystępnej cenowo powierzchni mieszkaniowej.

Projekt obejmuje zbudowanie około 190 domów, które będą wynajmowane po przystępnych cenach osobom z prowadzonej przez Radę Okręgu Miejskiego Woking listy oczekujących Housing Register. Domy będą częścią osiedla zbudowanego na jednej działce, złożonego z około 400 domów o mieszanym tytule użytkowania.

Projekt przewiduje budowę nieruchomości różnych typów i rozmiarów, zgodnie z zapotrzebowaniem na jednostki mieszkaniowe Okręgu Miejskiego, większość z nich jednak będą stanowić domy jednorodzinne. Osiedle oferować będzie zarówno domy z mieszkaniami czynszowymi, jak i domy na sprzedaż.

Kontekst projektu

Zapewnienie przystępnych cenowo zasobów mieszkaniowych jest jednym z najwyższych priorytetów Rady Okręgu Miejskiego Woking. Obecnie popyt na mieszkania tego rodzaju w Woking jest wyższy, niż podaż. Ceny domów/mieszkań w Woking są wyższe, niż średnia krajowa, a to oznacza, że średnie dochody nie są wystarczające na zakup domu jednorodzinnego w tym regionie. Badania wykazały, że Woking jest jednym z 40 najmniej przystępnych cenowo okręgów w regionie, jeśli chodzi o zakup własnego domu.

Rada Okręgu Miejskiego Woking wprowadziła ostatnio środki mające na celu zwiększenie podaży przystępnych cenowo mieszkań/domów w regionie. Realizowany w formule PFI projekt Priority Homes jest jednym z tych środków.

PFI jest jedną z form partnerstwa publiczno-prywatnego, stosowaną w Wielkiej Brytanii dla projektów wymagających zainwestowania środków znacznej wartości. Jest to program rządowy, którego celem jest włączenie prywatnego finansowania w dziedzinę mieszkalnictwa komunalnego poprzez umożliwienie lokalnym samorządom współpracy z konsorcjum złożonym ze specjalistycznych organizacji celem wznoszenia nowych obiektów mieszkalnych lub remontowania nieruchomości już posiadanych przez Radę.

W projekcie PFI w dziedzinie mieszkalnictwa w skład konsorcjum będącego partnerem prywatnym zwykle wchodzi:

- towarzystwa mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe lub dostawca mieszkań,
- firma budowlana,
- podmiot finansujący.

Warunki komercyjne i finansowe

Łączny okres – 30 lat, w tym 3 lata na etap budowy i 27 lat na etap eksploatacji.

Na podstawie złożonego ogólnego uzasadnienia ekonomicznego dla projektu okręg Woking uzyskał od Departamentu Społeczności Lokalnych i Samorządu Terytorialnego (Communities and Local Government) około 44 mln GBP „dotacji inwestycyjnej” (PFI Credits).

Po wybudowaniu domów, dotacje do PFI będą wypłacane przez rząd bezpośrednio Radzie przez okres obowiązywania kontraktu. Rada będzie następnie dokonywać z tych dotacji płatności na rzecz wykonawcy PFI, powiększone o wkład lokalny.

Warunki finansowe

W czerwcu 2008 r. Rada ogłosiła, iż poszukuje partnera prywatnego do realizacji inwestycji. Otrzymano osiem odpowiedzi od potencjalnych partnerów.

Zapytanie ofertowe ogłoszono w 2009 r. Po kilku etapach selekcji, nakazanych prawem europejskim, pozostaje obecnie dwóch oferentów.

Po bardzo starannie przeprowadzonym konkurencyjnym procesie Rada współpracuje obecnie z dwoma oferentami, spośród których wybrany zostanie preferowany oferent.

Oczekuje się, że preferowany oferent zostanie wybrany w 2012 r. Zamknięcie finansowe przewidywane jest na 2012 r., a rozpoczęcie budowy na 2013 r.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

Projekt przewidywał budowę osiedla o mieszanym tytule użytkowania, oferującym zarówno komunalne jednostki czynszowe, jak i sprzedawane na zasadach rynkowych. Rynkowe informacje zwrotne wskazały, że opcją preferowaną na rynku jest rozdzielenie obiektów sprzedawanych na zasadach rynkowych od obiektów komunalnych, aby uniknąć wzajemnego negatywnego wpływu, reakcji łańcuchowej w razie problemów z regulowaniem czynszów itp. Aby zapewnić uzyskanie wyników, sponsor potrzebował zabezpieczenia umożliwiającego włączenie w kontrakt sposobu na zapewnienie motywacji do równego traktowania obu elementów kontraktu.

Projekt rozbudowy trasy Chief Peguis Trail

PODSTAWOWE INFORMACJE	
Model realizacji projektu	Zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymaj (P3)
Lokalizacja	Winnipeg, Manitoba
Sponsor projektu	Miasto Winnipeg
Oferent	DBF2 Limited Partnership (DBF2)
Nakłady inwestycyjne	108,5 mln CAD
Wartość Umowy	Wartość bieżąca netto płatności na rzecz DBF2 wynosi około 83,3 mln CAD
Okres obowiązywania Kontraktu	Okres budowy plus 30-letni okres utrzymania

TERMINY	
Publikacja RFQ	02.2009 r.
Zamknięcie fazy RFQ	05.2009 r.
Publikacja RFP	09.2009 r.
Zamknięcie fazy RFP	06.2010 r.
Preferowany oferent	07.2010 r.
Zamknięcie finansowe	09.2010 r.
Wygaśnięcie	12.2041 r. (szacunkowe)

OSOBA KONTAKTOWA – SEKTOR PUBLICZNY
Jason Ruby Project Financial Lead City of Winnipeg Tel: (204) 986-3404 E: jruby@winnipeg.ca

Opis projektu

Trasa Chief Peguis Trail ma stać się częścią obwodnicy wewnętrznej miasta Winnipeg. Pierwsza część trasy Chief Peguis Trail została zbudowana w 1990 r., a projekt rozbudowy trasy Chief Peguis Trail jest drugim etapem jej budowy.

Projekt obejmuje budowę nowego segmentu wydłużającego drogę Chief Peguis Trail o odcinek między autostradą Henderson Highway a Lagimodiere Boulevard. Po ukończeniu, nowy odcinek drogi ekspresowej o długości 3,7 km będzie złożony z czterech pasów biegnących w kierunku wschód-zachód w granicach wyznaczonego pasa drogowego. Projekt drogi przewiduje wielopoziomowe skrzyżowanie (tunel) i kładkę dla pieszych, umożliwiają także jej rozbudowę w przyszłości do 6 pasów. Nowy odcinek drogi przewidziany jest do transportu ciężarowego, w związku z czym przejmie ruch ciężarowy odbywający się dotąd po okolicznych ulicach osiedlowych.

Kontekst projektu

Celem projektu jest poprawa płynności ruchu samochodowego i zmniejszenie zatłoczenia ulic osiedlowych. Brak arterii drogowej w kierunku wschód-zachód spowodował duże natężenie ruchu na ulicach osiedlowych, szczególnie po otwarciu pierwszego odcinka trasy Chief Peguis Trail. Ponieważ ulice osiedlowe w sąsiedztwie służą także za trasę dla ciężarówek, ruch ciężarowy wzdłuż tych ulic jest znaczny.

Celem projektu jest także zapewnienie bezpiecznego, sprawnego, bezpośredniego połączenia między mostem Kildonan Stellers Bridge a Lagimodiere Boulevard, a tym samym skrócenie czasu podróży, a także zmniejszenie

szenie zatłoczenia ulic osiedlowych. Projekt zwiększy także bezpieczeństwo dzięki ulepszonym rozwiązaniom na skrzyżowaniach, a także ograniczeniu ruchu (także ciężarowego) w kierunku wschód-zachód wzdłuż ulic osiedlowych.

Społeczne i środowiskowe cele projektu zostaną osiągnięte dzięki oszczędnościom czasu i paliwa (niższa emisja spalin), a także poprzez zachęcanie do aktywnego transportu nową wielofunkcyjną ścieżką wzdłuż drogi, wykonaną w ramach projektu. Elementem projektu był także program ochrony drzew.

Uwzględnienie w projekcie skrzyżowania wielopoziomowego (tunel) przy Rothesay Street było odpowiedzią na obawy dotyczące bezpieczeństwa, podnoszone przez mieszkańców w procesie konsultacji społecznych. Zastosowanie wielopoziomowego skrzyżowania zwiększy bezpieczeństwo dojazdu do dwóch szkół i dwóch kościołów leżących w pobliżu. Uzupełnienie projektu o dwupoziomowe skrzyżowania było możliwe dzięki dofinansowaniu przez PPP Canada Inc.

Warunki komercyjne i finansowe

Miasto Winnipeg weszło w relację partnerstwa publiczno-prywatnego (P3) z konsorcjum sektora prywatnego o nazwie DBF2 Limited Partnership (DBF2) w celu realizacji projektu rozbudowy trasy Chief Peguis Trail. Obowiązkiem DBF2 jest zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy tej trasy oraz utrzymywanie drogi i obiektów przez okres trzydziestu lat.

DBF2 ponosi większość głównych zakresów ryzyka, związanych z zaprojektowaniem, budową i długoterminowym utrzymaniem obiektu, w tym ryzyko opóźnień budowy, przekroczenia kosztów i wad budowlanych.

Warunki finansowe

Miasto będzie dokonywać płatności na rzecz DBF2 przez okres obowiązywania Umowy DBFM, czyli przeszło 30 lat. Większość płatności miasta na rzecz DBF2 będzie dokonywana dopiero po ukończeniu przez DBF2 budowy drogi i obiektów drogowych, pozwalającym na ich odbiór budowlany. Płatności na rzecz DBF2, to:

- **Płatności za osiągnięcie kluczowych etapów:** 20 mln CAD (ok. 20% finansowania)
- **Płatność w momencie odbioru:** 30 mln CAD (ok. 30% finansowania)
- **Roczne opłaty za obsługę:** Średnio 6,5 mln CAD rocznie (około 50% finansowania).

Płatności za osiągnięcie etapów kluczowych opierają się o postępy w budowie i rozpoczynają się dopiero po ukończeniu 51% robót. Podstawą do dokonania płatności za odbiór jest zasadnicze ukończenie budowy i bezpieczne otwarcie drogi i obiektów drogowych do użytku. Wyżej opisana struktura płatności stanowi znaczny bodziec skłaniający do zachowania zgodności z harmonogramem lub do wyprzedzenia terminów.

W skład rocznej opłaty za dostępność wchodzi element inwestycyjny przeznaczony na spłatę pozostałych nakładów inwestycyjnych na budowę, a także element przeznaczony na utrzymanie, płacony DBF2 na pokrycie rocznych kosztów utrzymania projektu. Roczna opłata za dostępność uzależniona jest od wyników projektu i podlega określonym w kontrakcie potrąceniom w przypadku, gdy droga nie będzie spełniać wymogów określonych przez miasto w specyfikacjach wyników. Element przeznaczony na utrzymanie jest poddawany corocznej korekcie o inflację.

Miasto szczegółowo określiło także stan drogi i obiektów po upływie 30-letniego okresu utrzymania. Jeśli droga i obiekty drogowe nie spełnią wymagań na moment przekazania, DBF2 będzie obowiązana usunąć braki. Jeśli tego nie zrobi, miasto będzie mieć prawo zatrzymać kwoty z płatności należnych DBF2 i samemu wykonać naprawy.

Rezultaty i wnioski na przyszłość

- miasto uzyskało dofinansowanie od PPP Canada Inc., pokrywające 25% kwalifikowalnych kosztów do maksymalnej kwoty 25 mln CAD. Dofinansowanie to miało istotny wpływ na projekt, ponieważ umożliwiło miastu spełnienie oczekiwań mieszkańców wyrażanych w procesie konsultacji społecznych i dodanie wielopoziomowego skrzyżowania przy Rothesay Street.
- ostateczny rezultat w zakresie VFM, obliczony przez Deloitte & Touche LLP pokazuje, że dzięki zastosowaniu formuły P3 miasto osiągnęło znaczną Value for Money w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji projektu.
- miasto i DBF2 były w stanie zwiększyć funkcjonalną wartość pewnych elementów składowych projektu, aby poszerzyć go o wielofunkcyjną kładkę pieszą.

Załącznik 2. Instytucje na szczeblu prowincji i federalnym

PPP Canada

O PPP Canada

PPP Canada została utworzona w 2008 r. na mocy specjalnej ustawy w celu budowania wiedzy i potencjału w zakresie realizacji projektów w formule P3 na szczeblu federalnym, a także zyskiwanie większej Value for Money z federalnych inwestycji w infrastrukturę prowincji, terytoriów, samorządów i okręgów autonomicznych (First Nations) ze środków P3 Canada Fund. W 2009 r. powołano Przewodniczącą Radę Dyrektorów i Dyrektora Zarządzającego, dzięki czemu PPP Canada rozpoczęła działalność.

Jako federalna spółka publiczna o niezależnej radzie dyrektorów, PPP Canada podlega Parlamentowi za pośrednictwem Ministra Finansów.

Zadania PPP Canada

- zadaniem PPP Canada jest usprawnienie rozwoju infrastruktury publicznej poprzez osiągnięcie lepszej wartości, większą terminowość i odpowiedzialność względem podatników w wyniku realizacji projektów P3.
- PPP Canada została stworzona, by realizować więcej projektów w formule P3 poprzez wykorzystywanie bodźców motywujących, upublicznianie sukcesów i zapewnianie wiedzy specjalistycznej, a także by realizować lepsze projekty P3 poprzez promowanie najlepszych praktyk w zakresie P3 i budowanie zdolności kadrowych.

Działalność PPP Canada

Przywództwo nad programem P3

- współpraca z interesariuszami z sektora publicznego, kluczowymi firmami i społecznościami autonomicznymi (First Nations) poprzez organizowanie warsztatów edukacyjnych.
- badanie i analizowanie planów samorządów i prowincji w zakresie planów inwestycyjnych, aby identyfikować możliwości rozwoju P3 w nowych okręgach oraz potencjalne partnerstwa.
- wspieranie interesariuszy zapewniając badania sektorów, zasoby kadrowe i wytyczne dla P3 oraz inne narzędzia badawcze.

Przyspieszenie rozwoju projektów P3 w prowincjach, terytoriach, gminach i okręgach autonomicznych (First Nations)

- inwestycje w projekty realizowane przez P3 Canada Fund.
- budowanie potencjału kadrowego.
- selekcja projektów pod kątem odpowiedniości do formuły P3.

Przyspieszenie rozwoju projektów P3 na szczeblu federalnym

- selekcja projektów federalnych pod kątem tego, czy są odpowiednie do realizacji w formule P3.
- opracowywanie uzasadnień ekonomicznych dla projektów P3.
- strukturyzacja i realizacja projektów P3.
- tworzenie wytycznych i narzędzi dla projektów P3, budowanie potencjału kadrowego.

P3 Canada Fund

P3 Canada Fund jest pierwszym w Kanadzie programem finansowania infrastruktury, którego wyłącznym celem są projekty P3. Fundusz rozpoczął funkcjonowanie w październiku 2009 r. wraz z ogłoszeniem rundy pierwszej zaproszeń do składania wniosków o dofinansowanie i do dnia dzisiejszego przeprowadziła trzy zakończone powodzeniem rundy składania wniosków. PPP Canada będzie kontynuować coroczne ogłaszanie rund zaproszeń. Runda czwarta zostanie uruchomiona na wiosnę 2012 r.

Według stanu na dzień 15 października 2011 r. PPP Canada sfinansowała sześć projektów P3, a jej łączny wkład finansowy wyniósł około 120 mln CAD:

1. Zakład wodno-ściekowy Evan Thomas Water and Wastewater Plant, Kananaskis Country, Alberta,
2. Oczyszczalnia ścieków Lac La Biche Biological Nutrient Removal (BNR) Wastewater Treatment Facility, Alberta,
3. Warsztaty taboru kolejowego Lachine Train Maintenance Centre, Quebec,
4. Rozbudowa trasy Chief Peguis Trail, Winnipeg, Manitoba,
5. Projekt radiowy Maritime Radio Communications Initiative, realizowany wspólnie przez prowincje Wyspa Księcia Edwarda, Nowy Brunswik i Nowa Szkocja,
7. Rozbudowa centrum przesiadkowego Barrie Transit Facility Project, Ontario.

Więcej informacji dostępnych na stronie <http://www.p3canada.ca/investment-project-map.php>

Limity finansowania

Kwota dofinansowania, skumulowana z wszelką inną bezpośrednią pomocą ze strony organów federalnych, nie może przekroczyć 25 procent bezpośrednich kosztów budowy ponoszonych w projekcie. Poziom, forma i warunki dofinansowania będą różne zależnie od potrzeb danego projektu.

Kwalifikowalność

P3 Canada Fund wspiera projekty infrastruktury publicznej, których przedmiotem jest budowa, rehabilitacja lub istotna modernizacja obiektów w obszarze szerokiego wachlarza kategorii i podkategorii obiektów infrastruktury publicznej.

Wnioski o wsparcie z P3 Canada Fund mogą kierować następujące podmioty publiczne:

- rząd prowincji, terytorium lub samorząd lokalny/regionalny,
- podmiot sektora publicznego utworzony na podstawie aktu prawnego bądź rozporządzenia terytorium lub prowincji, albo będący w całości własnością prowincji, terytorium lub samorządu (np. publiczne szkoły wyższe prowincji, lotniska samorządowe itp.),
- okręgi autonomiczne (First Nations) zarówno w rezerwach, jak i na terenach należących do Korony,
- podmiot sektora prywatnego, w tym organizacje non-profit, których wniosek jest sponsorowany i złożony przez rządowy organ prowincji, terytorium, samorządu lub regionu, albo przez region autonomiczny, o którym mowa powyżej.

Kwalifikowalne modele realizacji projektu w formule P3

Aby kwalifikować się do otrzymania dofinansowania ze środków P3 Canada Fund, projekt musi wiązać się ze znacznym udziałem sektora prywatnego w co najmniej dwóch spośród czterech elementów strukturalnych, przy czym jeden z nich musi obejmować element „Ekspluatuj” lub „Sfinansuj”:

- **Zaprojektuj:** Sektor prywatny będzie odpowiedzialny za wszystkie lub niemal wszystkie czynności projektowania,
- **Zbuduj:** Sektor prywatny będzie odpowiedzialny za wszystkie lub niemal wszystkie czynności związane z budową,
- **Ekspluatuj:** Sektor prywatny będzie odpowiedzialny za wszystkie lub niemal wszystkie czynności związane z eksploatacją obiektu infrastruktury. (dla większej jasności, element „eksploatuj” odnosi się do eksploatacji i/lub utrzymania obiektu infrastruktury),
- **Sfinansuj:** Sektor prywatny będzie odpowiedzialny za pozyskanie prywatnego finansowania, które będzie spożytkowane na zapewnienie wyników w fazie budowy i/lub w fazie utrzymania/eksploatacji projektu.

Złożenie wniosku do P3 Canada Fund

PPP Canada przyjmuje wnioski o dofinansowanie z programu P3 Canada Fund co roku. Pomocą w procesie składania wniosku przez przyszłych wnioskodawców służy przewodnik po procesie aplikacyjnym (Application Guide) opracowany przez PPP Canada, dostępny na jej stronie internetowej jako dokument referencyjny. Przewodnik udziela wnioskodawcom niezbędnych wytycznych i wskazówek dotyczących wypełnienia wniosku kierowanego do P3 Canada Fund, a także zawiera niezbędne dane kontaktowe do PPP Canada i jej przedstawicieli w prowincjach.

Aby ubiegać się o dofinansowanie, należy złożyć wniosek u wskazanej osoby kontaktowej, przesyłając go do niej pocztą, faksem lub pocztą elektroniczną.

Budowanie potencjału

W latach 2010-2011, PPP Canada zidentyfikowała zapotrzebowanie na produkty i usługi w zakresie planowania P3 oraz budowy potencjału kadrowego, które wspierałyby przyjmowanie ścieżki PPP i przyspieszyłyby osiągnięcie przez PPP Canada zdolności do rozpatrywania projektów pod inwestycję. Aby móc wprowadzić te usługi, PPP Canada przeznaczyła środki na współuczestniczenie, wraz z wnioskodawcami, w kosztach pogłębionych badań studialnych.

PPP Canada prowadzi obecnie ewaluację wariantów w oparciu o zeszłoroczny projekt pilotażowy i ma nadzieję podzielić się rezultatami analizy w nadchodzących miesiącach.

Kontakt

PPP CANADA
100, Queen Street, Suite 630 Ottawa, Ontario K1P 1J9 Canada Tel: (613) 947-9480 FAX: (613) 947-2289 Linia bezpłatna: (877) 947-9480 E: info@p3canada.ca

Partnerships British Columbia

O Partnerships BC

Partnerships BC została utworzona w maju 2002 r. w celu wspierania prowincji Kolumbii Brytyjskiej w wypełnianiu podjętego przez nią zobowiązania do rzetelnego zarządzania finansami publicznymi w procesie rozwijania przystępnej kosztowo, zorientowanej na wyniki infrastruktury zaspokajającej potrzeby mieszkańców tej prowincji. Partnerships BC jest spółką Prowincji Kolumbia Brytyjska, zarządzaną przez radę dyrektorów odpowiadającą przed wyłącznym udziałowcem spółki: Ministrem Finansów. Spółka została utworzona na mocy Ustawy o Spółkach prowincji Kolumbia Brytyjska.

Zadania Partnerships BC

- planowanie i strukturyzowanie rozwiązań o charakterze partnerstwa, służących rozwojowi infrastruktury publicznej, które powinny przynieść Value for Money,
- udane wdrażanie rozwiązań o charakterze partnerstwa, służących rozwojowi infrastruktury publicznej poprzez przeprowadzenie w postępowaniu ofertowym, praktykach i rozwijaniu rynku,
- utrzymywanie samofinansującej się organizacji i zapewnianie wartości dodanej coraz bardziej zróżnicowanej bazie klientów.

Wizja Partnerships BC

Zgodnie z wizją Partnerships BC ma ona stać się uznanym liderem w zakresie ewaluacji, strukturyzacji i wdrażania rozwiązań o charakterze partnerstwa, służących rozwojowi infrastruktury publicznej, a zarazem przynoszących Value for Money. Spółka stawia sobie za cel zapewnianie swym klientom stałej wartości i podejmuje działania, by zapewnić jej trwałość.

Rada Partnerships BC

Nadzór i zarząd nad spółką sprawuje rada dyrektorów reprezentujących różne sektory biznesu i dziedziny techniki. Rada posiada znaczne doświadczenie w tworzeniu i zarządzaniu projektami i spółkami joint-venture zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

Usługi Partnerships BC

Do klientów Partnerships BC należą ministerstwa i agencje sektora publicznego na wszystkich szczeblach administracji.

Partnerships BC wspiera swych klientów w planowaniu i wprowadzaniu na rynek złożonych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych, które wiążą się z wykorzystaniem specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, usług i kapitału sektora prywatnego.

Spółka świadczy pełne spektrum usług, od planowania biznesowego i zarządzania procesem postępowania ofertowego po usługi doradcze w fazie projektowania, budowy i eksploatacji. Jej podstawowa działalność obejmuje przede wszystkim:

- świadczenie specjalistycznych usług polegających na identyfikowaniu możliwości budowy infrastruktury i tworzenie dla tego celu rozwiązań o charakterze partnerstwa,
- pobudzanie otoczenia biznesowego i politycznego sprzyjającego powodzeniu partnerstwa i związanych z nim działań poprzez stworzenie scentralizowanego źródła wiedzy o postępowaniach przetargowych oraz zrozumienia wiedzy specjalistycznej i praktycznego doświadczenia w odnośnych dziedzinach,
- zarządzanie efektywną i nowoczesną organizacją, spełniającą lub przekraczającą oczekiwania w zakresie wyników.

Osiągnięcia Partnerships BC

Do dnia dzisiejszego, każdy ukończony projekt oparty na partnerstwie, realizowany w Kolumbii Brytyjskiej, przyniósł podatnikom wartość, obejmującą:

- elementy ilościowe, np. oszczędności w cyklu realizacji projektu,
- elementy jakościowe, np. odpowiednie przeniesienie ryzyka, innowacje uzyskane dzięki wysoce konkurencyjnej naturze procesu zamówienia publicznego oraz kontrakty oparte o wyniki, zapewniające, że wysokiej jakości infrastruktura i usługi dostarczane są w terminie i w granicach budżetu.

Kontakt

VANCOUVER	VICTORIA
2320-1111 West Georgia Street Vancouver, BC V6E 4M3 Tel: (604) 681-2443 Fax: (604) 806-4190 E: partnershipsbc@partnershipsbc.ca	3rd Floor, 707 Fort Street Victoria, BC V8W 3G3 Tel: (250) 475-4903 Fax: (250) 475-4681 E: partnershipsbc@partnershipsbc.ca

Alberta Alternative Capital Financing Office (ACFO)

O ACFO

W marcu 2011 r. Ministerstwo Skarbu prowincji Alberta opublikowało za pośrednictwem urzędu Alberta Alternative Capital Financing Office uaktualnione „Założenia i Wytyczne do partnerstwa publiczno-prywatnego” (Public-Private Partnership Framework and Guideline), mające służyć rządowi prowincji Alberta (GOA) za przewodnik przy ocenie projektów inwestycyjnych pod kątem możliwości strukturyzacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zaś po uzyskaniu odpowiednich pozwoleń, przy wprowadzaniu projektu inwestycyjnego na rynek w tej formule. Założenia i wytyczne określają obowiązujące w prowincji Alberta zasady PPP, a także ramy oceny i strukturyzacji projektów PPP.

Zastosowanie

Założenia i wytyczne mają zastosowanie do projektów PPP podejmowanych przez ministerstwa rządu prowincji Alberta (GOA) oraz wspierane przezeń organizacje działające w obszarze infrastruktury, które:

- potrzebują wsparcia kapitałowego i/lub obrotowego ze strony GOA,
- korzystają z finansowania prywatnego,
- są podejmowane w celu zapewniania środków trwałych i związanych z nimi długoterminowych usług.

Samorządy, podmioty ds. mieszkalnictwa i inne organizacje non profit zwracające się o dofinansowanie przez prowincję nie mają obowiązku stosowania się do tych zasad, natomiast zachęca się je, by stosowały je w realizowanych przez siebie projektach PPP.

Rola ACFO

- współpraca z interesariuszami i z innymi ministerstwami i jurysdykcjami w budowaniu możliwości dla realizacji alternatywnych opcji finansowania, takich jak PPP, i wdrażaniu ich w przypadku, gdy są efektywne kosztowo i możliwe do realizacji,

- przeprowadzenie w opracowywaniu wytycznych i procesów dla PPP, które zapewnią spójne standardy, politykę i reguły odpowiedzialności w odniesieniu do projektów inwestycyjnych i ministerstw.

Usługi ACFO

- przygotowanie wstępnej, ogólnej oceny wykonalności (feasibility assessment) projektu w celu ustalenia, czy istnieje jakakolwiek możliwość uzyskania wartości w przypadku jego realizacji w formule PPP,
- przygotowanie dokumentu oceny możliwości (opportunity paper) (o ile jest wymagany), który prezentuje bardziej dogłębne przeanalizowanie racjonalności realizacji projektu w formule PPP, niż ocena wstępna, ale którego opracowanie nie wymaga szeroko zakrojonych prac,
- służenie ministerstwom pomocą w przygotowaniu uzasadnienia ekonomicznego (business case), gdy dokument oceny możliwości potwierdzi potencjał P3 projektu,
- wspieranie ministerstw w trakcie procesu zatwierdzania projektu P3 przez rząd,
- służenie ministerstwom pomocą w przeprowadzeniu postępowania ofertowego i realizacji projektu.

Kontakt

ALBERTA
Faye McCann Executive Director, Alberta Alternative Capital Financing Office Tel: (780) 644-8774 E: Faye.McCann@gov.ab.ca

Infrastructure Ontario (IO)

Wprowadzenie

IO jest spółką publiczną będącą ośrodkiem doskonalenia w zakresie realizacji projektów, udzielania pożyczek, zarządzaniu nieruchomościami i planowania majątku. Celem IO jest dostarczanie Value for Money i świadczenie swym klientom wyjątkowych usług, a także zapewnienie prowincji Ontario pozycji północnoamerykańskiego lidera w rozwoju infrastruktury i innowacyjności w tym zakresie.

Usługi IO

IO posiada cztery linie działalności, przynoszące efekty bezpośrednio klientom:

Projekty

Grupa prowadząca projekty realizowane w modelu alternatywnego finansowania i strukturyzacji (Alternative Financing and Procurement, AFP) i duże projekty odpowiada za zarządzanie planowaniem, projektowaniem i realizacją dużych projektów infrastruktury publicznej. Grupa ta wspierana jest przez komórkę Project Finance i obsługę prawną. Prace grupy obejmują zarządzanie postępowaniem ofertowym, negocjowanie kontraktów z konsorcjami sektora prywatnego i zarządzanie projektem od przetargu po ukończenie budowy. AFP korzysta z prywatnego finansowania do celów strategicznej modernizacji infrastruktury w terminie i w granicach budżetu.

Pożyczki

Program pożyczek IO zapewnia długoterminowe finansowanie kwalifikującym się klientom z sektora publicznego, mające na celu odnowienie infrastruktury oraz zapewnienie wartości klientom i mieszkańcom. Poczynione przez IO do dnia dzisiejszego zaangażowanie finansowe w infrastrukturę, w tym w budowę dróg, mostów i obiektów, a także nabywanie majątku trwałego, na przykład pojazdów i urządzeń, wynosi ponad 4,5 miliarda CAD.

Budynki

Pion zarządzania nieruchomościami (Real Estate Management, REM) składa się z trzech grup: Asset Management (Zarządzanie majątkiem), Realty Services (Obsługa nieruchomości) i Client Program Delivery (Obsługa programów dla Klientów).

Grupa Asset Management blisko współpracuje z różnymi usługodawcami z sektora prywatnego i nadzoruje ich, aby wykorzystać ich doświadczenie w zakresie świadczenia podstawowych usług na rzecz klientów i najemców. Usługi te, to na przykład zarządzanie obiektami, leasing, zarządzanie projektami, badania *due diligence* nieruchomości, zatwierdzanie samorządowych planów zagospodarowania, projektowanie, zarządzanie budową i ochroną środowiska, czy tworzenie programów zarządzania środkami trwałymi i długoterminowych inwestycji kapitałowych.

Grupa Client Program Delivery blisko współpracuje z obsługiwany przez nią ministerstwami i opracowuje warianty zagospodarowania nieruchomości, a także wymogi w zakresie planowania nakładów inwestycyjnych, aby uzyskać efektywne, wysokiej jakości projekty i rozwiązania.

Zespół Realty Services zapewnia także wsparcie szerszych zobowiązań rządu Ontario poprzez tworzenie, zalecanie i wdrażanie programów i inicjatyw dotyczących nieruchomości, w tym zrównoważonego rozwoju.

Grunty

Grupa Ontario Lands odpowiada za zarządzanie portfelem nieruchomości, których właścicielem i wynajmującym jest rząd prowincji w sposób, który maksymalizuje wartość dla podatników i zarazem wspiera długoterminowe potrzeby obsługiwanych ministerstw w odniesieniu do ich działań. Ontario Lands prowadzi strategiczne przeglądy portfeli i odpowiada za realizację możliwości zagospodarowywania nieruchomości. Zadaniem grupy jest także nabywanie gruntu w imieniu obsługiwanych przez nią ministerstw i zbywanie nieruchomości, których właścicielem jest prowincja.

Kontakt



Infrastructure Québec

O Infrastructure Québec

W listopadzie 2009 r. przyjęto Bill 65, Ustawę dotyczącą Infrastructure Québec, nadającą tej spółce publicznej funkcje poprzednio pełnione przez Agence des partenariats public-privé du Québec. Oprócz tego, szereg z tych funkcji zostało rozszerzonych na projekty infrastruktury publicznej, w których stosowane jest inne podejście do realizacji – na przykład tradycyjne zamówienie publiczne, kontrakt na zarządzanie lub na budowę pod klucz. Infrastructure Québec podlega Pani Minister odpowiedzialnej za Administrację Rządową, Przewodniczącą Rady Skarbu, Michelle Courchesne.

Misja Infrastructure Québec

Misją Infrastructure Québec jest przyczynić się poprzez doradztwo i udostępnianie specjalistycznej wiedzy, do planowania i realizacji dużych projektów infrastruktury publicznej przez podmioty publiczne celem uzyskania wysokiej jakości infrastruktury, zapewnienia optymalnego zarządzania ryzykiem, kosztami i terminarzem, a także uczestniczyć w planowaniu utrzymania infrastruktury, a wszystko po to, by rzetelnie zarządzać publicznymi funduszami.

Rola Infrastructure Québec

- stosowanie, we współpracy z podmiotami publicznymi, polityki rygorystycznych ram metodologicznych dla opracowywania uzasadnień ekonomicznych, w tym oceniania znaczenia projektu, identyfikowania dostępnych opcji zaspokojenia potrzeb z należyтым uwzględnieniem funkcjonalnego, trwałego i harmonijnego charakteru proponowanej infrastruktury, a także ustalanie, który wariant (podejście tradycyjne, kontrakt zarządczy, kontrakt na budowę pod klucz lub partnerstwo publiczno-prywatne) zapewnia obywatelom najwięcej korzyści i największą wartość z zainwestowanych środków publicznych,
- koordynowanie procesu selekcji projektów do realizacji w modelu pod klucz lub w formule PPP,
- doradztwo na rzecz rządu prowincji we wszelkich sprawach dotyczących projektów infrastruktury publicznej,
- działanie w roli doradcy podmiotów publicznych, gdzie podmioty te pozostają przez cały czas odpowiedzialne za realizowane przez siebie projekty i odpowiadają za ich nadzór.

Usługi Infrastructure Québec

- świadczenie usług specjalistycznych na rzecz podmiotów publicznych w związku z projektami infrastruktury publicznej, dotyczących szczególnie identyfikowania elementów, jakie należy wziąć pod uwagę oceniając znaczenie projektu, identyfikując dostępne warianty służące zaspokojeniu potrzeb, z należyтым uwzględnieniem funkcjonalnego, trwałego i harmonijnego charakteru proponowanej infrastruktury oraz ustalając preferowany wariant i podejście do realizacji,
- doradztwo strategiczne, finansowe i inne na rzecz podmiotów publicznych w odniesieniu do projektów infrastruktury publicznej,
- uczestniczenie w posiedzeniach komitetu odpowiedzialnego za nadzorowanie ukończonych projektów infrastruktury publicznej, w tym kontrolę w zakresie przestrzegania terminów i budżetu,
- prowadzenie centrum dokumentacji, dostępnego dla wszystkich zainteresowanych sprawami związanymi z planowaniem, realizacją i zarządzaniem projektami infrastruktury publicznej. W tym celu IQ gromadzi i analizuje informacje na temat podobnych doświadczeń w Kanadzie i za granicą.

Kontakt

QUÉBEC
M r. Luc Meunier Member of the Board of Directors and CEO Tel: (418) 646-6097 E: luc.meunier@infra.gouv.qc.ca

Partnerships New Brunswick

O Partnerships New Brunswick

Utworzona w 2011 r., Partnerships New Brunswick jest jednostką Ministerstwa Transportu prowincji Nowy Brunswik (New Brunswick Department of Transportation). Czterdziestoosobowy zespół Partnership New Brunswick doradza ministerstwu i samorządom w zakresie zamówień publicznych na infrastrukturę realizowanych w formule PPP.

Rola Partnerships New Brunswick

- administrowanie istniejącymi projektami PPP,
- zapewnianie usług konsultingowych Ministerstwu Transportu i innym resortom rządu prowincji, samorządom i sektorom branży energetycznej w zakresie sposobu strukturyzowania projektów PPP w sektorze transportu, energetycznym, wodnym i ściekowym,
- tworzenie kontraktów spełniających standardy branżowe.

Usługi Partnerships New Brunswick

- doradzanie w kwestii projektów PPP, w tym selekcja projektów i ocena realności ich realizacji,
- pomoc przy strukturyzacji projektu,
- usługi konsultacyjne dotyczące tworzenia, strukturyzacji i prowadzenia postępowania ofertowego w projektach PPP,

- pomoc przy zarządzaniu procesem postępowania ofertowego,
- pomoc przy formułowaniu i zawieraniu kontraktów projektowych.

Projekty Partnerships New Brunswick

- Partnerships New Brunswick obsługuje obecnie cztery projekty na różnych etapach postępowania ofertowego:
- modernizacja autostrady Trans-Canada Highway na odcinku od Longs Creek do granicy prowincji Quebec,
- modernizacja autostrady Fredericton – Moncton,
- rozbudowa Autostrady Gateway 1 Highway,
- modernizacja mostu Księżniczki Małgorzaty w Fredericton.

Kontakt

NOWY BRUNSZWIK

M r. Fred Blaney
Head, Partnerships New Brunswick and
President, New Brunswick
Highway Corporation
Tel: (506) 453-3939
E: Fred.Blaney@gnb.ca

Załącznik 3. Zestawienie CCPPP projektów PPP realizowanych w Kanadzie przez gminy

NAZWA PROJEKTU	MODEL	OBECNA FAZA	PODMIOT REALIZUJĄCY PROJEKT	LOKALIZACJA
ENERGIA				
Calgary Transit Ride the Wind Project	Zbuduj-posiadaj-eksploatuj	W eksploatacji	Miasto Calgary	Calgary, AB
ŚRODOWISKO				
Vancouver Landfill Gas Cogeneration Project	Zbuduj-posiadaj-eksploatuj	W eksploatacji	Miasto Vancouver	Delta, BC
Canmore Water & Wastewater System	Eksploatacja i utrzymanie	W eksploatacji	Miasto Canmore	Canmore, AB
Moncton Water Treatment Facility	DBFOM	W eksploatacji	Miasto Moncton	Moncton, NB
Goderich Water & Wastewater System	Eksploatacja i utrzymanie	W eksploatacji	Miasto Goderich	Goderich, ON
Sooke Wastewater System	Zaprojektuj-zbuduj-eksploatuj	W eksploatacji	Miasto Sooke	Sooke, BC
Okotoks Water & Wastewater System	Zaprojektuj-zbuduj-eksploatuj	W eksploatacji	Miasto Okotoks	Okotoks, AB
Enwave	Korporatyzacja	W eksploatacji	Miasto Toronto i OMERS	Toronto, ON
Alongquin-Peel Energy From Waste Facility	Zaprojektuj-zbuduj-posiadaj-eksploatuj	W eksploatacji	Region Peel	Brampton, ON
Port Hardy Water & Wastewater Treatment System	Zaprojektuj-zbuduj-posiadaj	W eksploatacji	Okręg Port Hardy	Port Hardy, BC
Brockton Water & Wastewater System	Eksploatacja i utrzymanie	W eksploatacji	Gmina Brockton	Brockton, ON
Britannia Landfill Gas to Electricity Project	DBFOM	W eksploatacji	Region Peel	Mississauga, ON
Waterloo Landfill Gas Power Project	DBFOM	W eksploatacji	Region Waterloo	Waterloo, ON
Winnipeg Wastewater System	Kontrakt na usługi	W eksploatacji	Miasto Winnipeg	Winnipeg, MB
Sudbury Biosolids Management Facilities	DBFOM	RFP	Miasto Greater Sudbury	Sudbury, ON
SZPITALI I OPIEKA ZDROWOTNA				
Ottawa Paramedic Service Headquarters	DBFM	W eksploatacji	Miasto Ottawa	Ottawa, ON
WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI/WIĘZIENICTWO				
Five Corners Project	Zaprojektuj-zbuduj	W eksploatacji	Miasto Chilliwack	Chilliwack, AB
REKREACJA I KULTURA				
John Labatt Centre	DBFOM	W eksploatacji	Miasto London	London, ON
Red Ball Internet Centre	DBFOM	W eksploatacji	Moncton 4Ice Sports Inc.	Moncton, NB
Bell Sensplex	DBFOM	W eksploatacji	Miasto Ottawa	Ottawa, ON

NAZWA PROJEKTU	MODEL	OBCENA FAZA	PODMIOT REALIZUJĄCY PROJEKT	LOKALIZACJA
Shenkman Arts Centre & Orléans Town Centre	DBFOM	W eksploatacji	Miasto Ottawa	Ottawa, ON
Powerade Centre	DBFOM	W eksploatacji	Miasto Brampton	Brampton, ON
SHOAL Centre	DBF	W eksploatacji	Miasto Sidney	Sidney, BC
Prospera Place	DBFOM	W eksploatacji	Miasto Kelowna	Kelowna, BC
Charles Jago Northern Sport Centre	Zaprojektuj-zbuduj	W eksploatacji	Uniwersytet Północnej Kolumbii Brytyjskiej	Prince George, BC
Pan Am Games Aquatics Centre, Field House & CSIO Project	DBF	RFP	Uniwersytet w Toronto	Toronto, ON
Pan/Parapan American Athletes' Village Project	DBF	Preferowany oferent	Toronto 2015	Toronto, ON
Pan Am Games Hamilton Soccer Stadium, Hamilton Velodrome and York University Athletics Stadium	DBF	RFP	Miasto Hamilton i Uniwersytet w York	Obszar Greater Toronto
TRANSPORT				
Viva	DBFOM	W eksploatacji	Region York	Region York, ON
Charleswood Bridge	DBFM	W eksploatacji	Miasto Winnipeg	Winnipeg, MB
Sheppard East Maintenance & Storage Facility	DBFM	RFP	Toronto Transit Commission	Toronto, ON
Chief Peguis Trail Extension	DBFM	W budowie	Miasto Winnipeg	Winnipeg, MB
Disraeli Bridges	DBFM	W budowie	Miasto Winnipeg	Winnipeg, MB
AMT Maintenance Centre & Garage	DBF	RFP	Agence métropolitaine de transport de Montréal	Montreal, QC
Ottawa Light Rail Transit Project	DBFM	Krótką listą	Miasto Ottawa	Ottawa, ON
Canada Line	DBFOM	W eksploatacji	Translink	Metro Vancouver, BC
Golden Ears Bridge	DBFOM	W eksploatacji	Translink	Lower Mainland, BC

Źródło: Baza danych CCPPP za 2011 r.

Załącznik 4. Częste pytania dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego

Czym dokładnie jest partnerstwo publiczno-prywatne?

Partnerstwa publiczno-prywatne (P3) to kontrakty między podmiotami publicznymi a partnerami z sektora prywatnego, wykorzystujące kreatywne podejścia, aby umożliwić zaprojektowanie, zbudowanie, sfinansowanie, eksploatację i/lub utrzymanie obiektów służących celom publicznym. Niekiedy w samorządowych projektach P3 uczestniczą także partnerzy reprezentujący organy rządu federalnego i/lub prowincji. Podejście P3 umożliwia samorządowi oferowanie mieszkańcom nowych lub lepszych obiektów, na które nie mógłby sobie pozwolić z własnych środków, albo których wykonanie wymaga specjalistycznych umiejętności nie posiadanych przez samorząd.

Dlaczego wariant projektu w formule P3 powinien być brany pod uwagę przy realizacji nowej infrastruktury samorządowej?

Kontrakt P3 może oferować wysoką Value for Money, w tym pewność ceny i terminów, mniejszą ekspozycję na ryzyko dla samorządu, a także określone wymogi w zakresie jakości czy dostępności. Metoda P3 jest skuteczna i oczekuje się, że powinna przynieść niższe koszty w cyklu życia projektu.

Jakie są korzyści z podejścia P3 dla mieszkańców?

Podejście to daje mieszkańcom możliwość dostępu do najnowocześniejszych obiektów, szybsze projektowanie i wznoszenie nowych obiektów, stały dostęp do programowania i usług oraz projekty, które odzwierciedlają priorytety mieszkańców. Pomaga też stymulować wzrost gospodarczy i zatrudnienie, minimalizuje wpływ na podatki płacone przez mieszkańców i uwalnia środki publiczne, które można przeznaczyć na inne kluczowe usługi.

Jakie są korzyści dla samorządów?

Formuła P3 daje samorządom możliwość:

- dzielenia się ryzykiem i odpowiedzialnością z partnerami z sektora prywatnego,
- dostępu do nowych źródeł finansowania i nowych specjalistycznych kompetencji,
- realokowania zasobów do kluczowych obszarów pozostających w zakresie odpowiedzialności podmiotów publicznych, a tym samym usprawnienia korzystania z majątku,
- podniesienia sprawności i efektywności,
- stworzenia infrastruktury wysokiej jakości,
- promowania przejrzystości, odpowiedzialności i dogłębnej analizy kosztów / korzyści oraz nadzoru nad oferentami proponującymi najwyższą wartość,
- pozyskanie inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturę sektora publicznego,
- zwiększenie konkurencyjności.

Jak wybierane są projekty do realizacji w formule P3?

Wraz z powstawaniem nowego zapotrzebowania na obiekty publiczne wszelkiego rodzaju, takie jak obiekty rekreacyjne, ochrony zdrowia, edukacyjne, przeznaczone dla służb bezpieczeństwa czy ratunkowych, obiekty mieszkalne i infrastruktura transportowa, pracownicy miasta dokonują oceny tych potrzeb, priorytetyzują je i tworzą listę potencjalnych projektów P3. Każdy z nich przechodzi wstępną ocenę pod kątem pilności, kosztu, terminów i innych elementów. Tworzona jest krótka lista potencjalnych projektów P3, przedkładana komitetowi i radzie dla podjęcia dalszych działań. Po zatwierdzeniu każdy projekt P3 jest poddawany szczegółowej analizie potrzeb i kosztów, a następnie ponownie przedkładany komitetowi i radzie celem ujęcia w budżecie i zatwierdzenia przystąpienia do procedury pozyskania partnera z sektora prywatnego.

Jak wybierany jest partner z sektora prywatnego?

Po zatwierdzeniu projektu do realizacji przez komitet i radę, każdy projekt P3 przechodzi przez konkurencyjny proces postępowania ofertowego, w którym spółki sektora prywatnego zapraszane są do prekwalfikacji, a później do złożenia szczegółowych ofert realizacji projektu. Oferty złożone przez zakwalifikowane firmy są poddawane ocenie, w wyniku czego wybrany zostaje preferowany partner. Po jego wyborze dopracowywane są ostateczne aspekty struktury umowy i kontrakt zostaje sfinalizowany. Komitet i rada analizują i zatwierdzają ostateczną wersję kontraktu, po czym roboty budowlane mogą się rozpocząć.

W jaki sposób samorząd upewnia się, że partner z sektora prywatnego zapewnia obiecaną wartość?

Samorząd ściśle monitoruje postęp każdego projektu P3 od początku do końca. Szczegółowe aspekty w zakresie sprawozdawczości sektora prywatnego i jego monitorowania są zapisane w każdej umowie P3. Jeśli samorząd ma jakiegokolwiek obawy, że wartość nie jest osiągnięta zgodnie z podjętym zobowiązaniem, samorząd wraz z partnerem sektora prywatnego pracują nad wprowadzeniem odpowiednich korekt, by zapewnić, że wartość będzie osiągnięta dla obu stron.

Czy koszty eksploatacji projektu realizowanego w formule P3 są wyższe, niż koszty projektu, w którym eksploatację prowadzi gmina?

Koszty projektu mogą być niższe w przypadku realizacji w formule P3 ze względu na dodatkową presję konkurencyjności, współpracę i innowacyjność immanentnie związane z tą formą realizacji zamówień publicznych. Choć koszty eksploatacji mogą być wyższe, a stopy procentowe finansowania z reguły są wyższe w formule P3 niż w przypadku zamówień realizowanych w formule tradycyjnej (innej, niż P3), oszczędności zyskane w toku projektowania i budowy, a także wskutek niższego ryzyka ponoszonego przez samorząd równoważą te koszty z nawiązką.

Jedną z kluczowych zalet projektu P3 jest pewność w zakresie kosztów. Po wyborze zwycięskiej oferty ponoszone przez samorząd koszty budowy i eksploatacji będą stałe, co oznacza, że ustalony przed fazą budowy budżet nigdy nie zostanie przekroczony. W przypadku tradycyjnej formuły realizacji zamówień publicznych koszty budowy są tylko częściowo stałe, istnieje więc o wiele większe prawdopodobieństwo, że pierwotny budżet zostanie przekroczony.

Jak działa finansowanie?

Samorząd pokrywa partnerowi prywatnemu część nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę w okresie budowy, a partner finansuje pozostałą część nakładów na inwestycję. Przez 25 lat eksploatacji samorząd spłaca wykonawcy część pokrytą ze środków prywatnych, bardzo podobnie, jak w przypadku hipoteki.

Co się stanie, jeśli partner prywatny upadnie lub nie będzie w stanie ukończyć robót?

Kontrakt zazwyczaj zawiera postanowienia, które w przypadku, gdyby partner prywatny nie ukończył robót z jakiegokolwiek powodu, umożliwią samorządowi albo przystąpienie w charakterze strony do kontraktów z kluczowymi podwykonawcami celem ukończenia robót, albo wypowiedzenie kontraktu i pozyskanie nowego partnera. W obu przypadkach formalne zabezpieczenia gwarantujące dobre wykonanie kontraktu chronią samorząd przed dodatkowymi kosztami.

Co się stanie, jeśli wzrosną koszty projektu?

Partner prywatny będzie otrzymywał płatności w ramach stałej ceny kontraktowej za świadczone przez siebie usługi, przy czym niektóre elementy będą indeksowane o inflację. To partner prywatny, a nie samorząd, ponosi odpowiedzialność w przypadku wzrostu kosztów, który może wystąpić w związku z projektowaniem, finansowaniem, budową, eksploatacją lub utrzymaniem infrastruktury projektu, w tym z powodu opóźnień względem harmonogramu, przekroczenia kosztów materiałów lub robocizny, albo problemów z naprawami.

Co się stanie, jeśli partner prywatny nie będzie osiągał wyników, jakie powinien?

Partner prywatny jest ostatecznie odpowiedzialny przed samorządem. Do zabezpieczeń kontraktowych należą kary finansowe za niezyskiwanie wymaganych wyników, możliwość podjęcia przez samorząd koniecznej interwencji na koszt partnera prywatnego, a także postanowienia i środki naprawcze na wypadek naruszenia umowy, korzystne dla samorządu.

Jakie środki prawne będą do dyspozycji, jeśli samorząd i wykonawca nie będą się zgadzać co do warunków kontraktu?

Większość kontraktów określa szczegółową procedurę rozwiązywania sporów, stosowaną do rozstrzygnięcia wszelkich różnic zdań co do warunków kontraktu.

Czy istnieje „prawidłowy” sposób realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego?

Istnieje wiele różnych typów partnerstwa publiczno-prywatnego. „Prawidłowe” partnerstwo publiczno-prywatne to takie, które w najlepszy sposób odpowiada na potrzeby partnerów w lokalnym kontekście. Ten sam model nie pasuje do wszystkich sytuacji.

Załącznik 5. Polityka samorządów w zakresie PPP

W ostatnich latach szereg samorządów przyjął politykę realizacji projektów, dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego, której celem jest zapewnienie przejrzystości i zaangażowania lokalnej społeczności, a także wprowadzenie jednolitych praktyk. Oto przykłady polityk samorządów w zakresie projektów PPP:

Miasto Calgary

Rada Miasta Calgary przyjęła politykę w zakresie projektów P3 w 2008 r. celem stworzenia ram spójnego podejścia do: procesu identyfikacji i ewaluacji potencjalnych możliwości realizacji projektów w formule P3, podejmowania decyzji i procedury postępowania ofertowego. Polityka ta dostępna jest pod adresem: http://www.pppcouncil.ca/pdf/calgary_p3policy_122008.pdf i obejmuje następujące zasady naczelne:

- interes publiczny jest najważniejszy,
- należy zachować odpowiednią kontrolę publiczną,
- należy utrzymać odpowiedzialność,
- projekt musi mieć charakter priorytetowy zgodnie z planem inwestycyjnym,
- projekt musi być zatwierdzony zarówno w ramach planu inwestycyjnego, jak i prognozowanego budżetu eksploatacyjnego odpowiedniej jednostki biznesowej,
- proces postępowania ofertowego w formule P3 musi być konkurencyjny, bezstronny, przejrzysty, oparty na odpowiedzialności i terminowy,
- wybrany model realizacji projektu P3 musi zapewniać najwyższą Value for Money w przez cały okres jego realizacji, przy właściwym uwzględnieniu spraw przeniesienia ryzyka, możliwości w zakresie innowacyjności oraz kwestii społecznych.

Miasto Edmonton

Miasto Edmonton przyjęło politykę w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego w 2010 r. Zapewnia ona pewność procesu i jego przejrzystość dla wszystkich interesariuszy, a także całościowe zasady w zakresie wyboru, oceny, zatwierdzania, realizacji i monitorowania projektów P3. Polityka dostępna jest na stronie: http://www.pppcouncil.ca/pdf/edmonton_p3policy_052010.pdf

Oto najważniejsze kwestie ze wspomnianej polityki:

Założenia polityki

Miasto Edmonton jest zdecydowane uzyskiwać Value for Money przy pozyskiwaniu infrastruktury publicznej i usług publicznych, a jednocześnie zapewnić ochronę interesu publicznego oraz osiągnięcie priorytetów Rady Miasta Edmonton. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego będzie brana pod uwagę, gdy służyć ona będzie:

1. Świadczeniu lepszych usług i uzyskiwaniu wyższej Value for Money poprzez odpowiednią alokację zasobów, ryzyka, korzyści i odpowiedzialności między miasto a partnerów z sektora prywatnego,
2. Zwiększeniu korzyści dla sektora publicznego poprzez jasno wyartykułowane i zarządzane efekty końcowe,
3. Korzystaniu z doświadczenia sektora prywatnego i możliwości innowacji poprzez konkurencyjny i przejrzysty proces,
4. Budowaniu pewności w odniesieniu do kosztów, terminarza, jakości i realizacji usług,
5. Optymalizowaniu wykorzystania majątku i usług przez okres realizacji projektu P3. Polityka Partnerstwa publiczno-prywatnego (P3) będzie miała zastosowanie do dużych (próg na 2010: 30 mln CAD), złożonych projektów infrastruktury publicznej.

Komentarz (str. 19) – Bartosz Korbus

Kiedy rozważać wariant ppp

Niezwykle istotną kwestią, jaka powinna być brana pod uwagę przez decydentów sektora publicznego w trakcie wyboru formy realizacji projektu infrastrukturalnego, jest określenie, czy formuła ppp, z uwagi na charakterystykę danego projektu oraz cechy otoczenia rynkowego i instytucjonalnego, jest optymalna dla jego przeprowadzenia.

Jak słusznie podkreślają autorzy publikacji CCPPP, tryb ppp nie może być stosowany do realizacji każdego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Tak więc prawidłowe rozpoznanie, czy w przypadku konkretnego projektu formuła ppp będzie przynosić największe korzyści, jest bardzo ważne dla obniżenia kosztów i osiągnięcia zadowalających efektów społecznych związanych z rozwojem infrastruktury. Im wcześniej zostanie wykazana odpowiedniość ppp dla wykonania danego projektu, tym szybciej i bardziej efektywnie przebiegać będzie proces planowania i przygotowania inwestycji.

Ze względu na wagę całego problemu, warto rozwinąć niektóre wątki fragmentu publikacji CCPPP odpowiadającego na pytanie: kiedy rozważać wariant ppp?

Na wstępie trzeba podkreślić, że kryteria przyjęte w Kanadzie i na innych dojrzałych rynkach ppp, oceniające, czy jest to najlepsza formuła do realizacji projektu infrastrukturalnego, różnią się w dość istotny sposób od podejścia do tego zagadnienia na rynkach, gdzie ppp jest mało rozwinięte, np. w Polsce. W Kanadzie decyduje porównawczy rachunek korzyści, zgodnie z którym przesłanką decyzji o realizacji projektu w formule ppp jest wykazanie, że przy tej formule osiąga on pozytywną wartość Value for Money (VFM), czyli bardziej korzystne wyniki ekonomiczne w porównaniu z projektem realizowanym w tradycyjnej formule zamówienia publicznego¹.

W Polsce ani analiza VFM, ani konkretne zasady tego porównawczego rachunku opłacalności projektów nie zostały jeszcze ugruntowane w praktyce, a tym bardziej usankcjonowane w oficjalnych procedurach dotyczących realizacji inwestycji publicznych. Jest to zresztą typowe dla krajów znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju ppp. Dominującą przyczyną zainteresowania decydentów sektora publicznego formułą ppp jest na tych rynkach dążenie do sfinansowania inwestycji infrastrukturalnych „poza bilansem”, czyli bez obciążania kosztem inwestycji budżetu czy też długu publicznego. Historycznie motyw ten dominował także w krajach, które dzisiaj przodują na świecie pod względem rozwoju ppp, takich jak Kanada czy Australia, ale w miarę nabierania doświadczeń w ppp ograniczono „kreatywną księgowość” związaną z tego typu projektami. W przypadku krajów Unii Europejskiej, w tym Polski, rolę bariery dla sztucznego zaniżania kosztu inwestycji publicznych za pomocą ppp – dodatkowej w stosunku do przepisów poszczególnych krajów – spełniają reguły Eurostatu, uzależniające wyłączenie projektu z bilansu sektora publicznego od skali ryzyka transferowanego na partnera prywatnego².

Biorąc pod uwagę charakterystykę planowanego projektu, ppp przynosi największe korzyści w przypadku przedsięwzięć mających następujące cechy:

- duża skala,
- złożony profil zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych,
- znacząca skala ryzyka transferowanego na partnera prywatnego
- relatywnie stabilne warunki technologiczne i ekonomiczne w okresie realizacji.

Powyższe cechy wynikają wprost z potencjalnych zalet i wad, jakie ppp wykazuje w porównaniu z formułą konwencjonalnych zamówień publicznych.

Duża skala przedsięwzięcia wymagana dla optymalizacji korzyści wiąże się z faktem, że projekty ppp pociągają za sobą istotnie wyższe koszty transakcyjne niż tradycyjne projekty publiczne. Chodzi tu przede wszystkim o koszty prac analitycznych i przygotowawczych, jakie są konieczne dla opracowania struktury prawnej i finansowej projektu, spełniającej kryteria „bankowalności”, czyli umożliwiającej pozyskanie finansowania w trybie

¹ Analiza Value for Money (VFM) funkcjonuje w Kanadzie na zasadzie powszechnie przyjętej praktyki rynkowej, a jednocześnie jest formalnie obowiązującym kryterium decyzyjnym dla podmiotów publicznych realizujących inwestycje infrastrukturalne. Przez korzystniejsze wyniki ekonomiczne zasadniczo rozumie się w analizie VFM niższe koszty realizacji projektu, przy uwzględnieniu wartości pieniądza w czasie oraz transferu ryzyka projektu między partnerem publicznym i prywatnym. Jednak brane są pod uwagę także czynniki jakościowe (trudno mierzalne), związane głównie z oceną stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez realizację danego projektu, stąd nie zawsze wybierany jest wariant o najniższych kosztach.

² Ściśle rzecz biorąc, reguły Eurostatu dotyczą statystycznej klasyfikacji projektów ppp w systemie rachunków narodowych, a nie zasad ewidencji księgowej projektu ppp przez podmioty uczestniczące. W przypadku krajów mających problemy z dyscypliną finansów publicznych reguły Eurostatu mają jednak istotne znaczenie, gdyż, z uwagi na ich wpływ na statystykę budżetu i długu publicznego, mogą rzutować na politykę tych krajów wobec stosowania ppp.

„project finance”³. Koszty transakcyjne mają w dużej mierze charakter kosztów stałych, stąd im większa skala projektu, w tym mniejszym stopniu obciążają one jego rentowność.

Złożony profil zadań wyraża się w integracji w ramach jednej transakcji (umowy o ppp) szerokiej gamy działań o różnorodnym charakterze, w tym szczególnie w połączeniu fazy inwestycji budowlanej z fazą eksploatacji wybudowanych obiektów infrastrukturalnych. Ta integracja zadań stwarza potencjał dla całej gamy oszczędności kosztowych i innowacyjnych rozwiązań w projekcie, możliwych do wprowadzenia przez partnera prywatnego w ciągu całego „cyklu życia” projektu, natomiast bardzo trudnych do uzyskania w projekcie konwencjonalnym, mającym węższy zakres i niedającym okazji do optymalizacji kosztów w przekroju całej sekwencji faz rozwoju infrastruktury (projektowania, budowy, eksploatacji). Warto jeszcze podkreślić, że optymalizacja kosztów projektu ma być z założenia czynnikiem, który co najmniej zrównoważy wyższe koszty transakcyjne oraz wyższe koszty finansowania projektu ppp w porównaniu z projektem konwencjonalnym.

Zakres i charakter ryzyka alokowanego na stronę prywatną w projekcie ppp są z natury rzeczy wyznaczone przez zakres zadań, jakie zostały mu powierzone na mocy umowy projektu (umowy o ppp). Szczególna rola elementu ryzyka w optymalizacji korzyści z ppp polega na możliwości uzyskania – w związku z transferem różnych typów ryzyka na podmioty najbardziej predestynowane do zarządzania nimi – istotnych oszczędności w kosztach projektu⁴.

Warto zauważyć, że optymalizacja alokacji ryzyka nie jest równoznaczna z jej maksymalizacją. Przyjmowanie przez stronę prywatną określonych rodzajów ryzyka wiąże się z uwzględnieniem przez nią stosownych kosztów (premię za ryzyko) w cenie przedkładanej oferty. Sprzyja to obniżeniu kosztów projektu, dopóki alokacja dotyczy typów ryzyka, którymi firmy prywatne potrafią dobrze zarządzać (np. ryzyko przekroczenia terminu i budżetu fazy budowlanej). Można zakładać, że transfer nadmiernych i nieodpowiednich typów ryzyka pociągnie za sobą wysokie koszty ryzyka, stąd zawyżenie kosztów projektu, zaś w wypadku błędnej wyceny ryzyka, spowoduje straty finansowe partnera prywatnego i zakłócenia w realizacji projektu.

Kolejną istotną przesłanką optymalizacji korzyści z ppp w porównaniu z formułą tradycyjnego zamówienia publicznego jest możliwie jak największa stabilność warunków technologicznych i ekonomicznych w okresie realizacji projektu, w tym zwłaszcza w fazie eksploatacji, która może liczyć 20, 30 lub więcej lat⁵. Stabilność warunków realizacji projektu ma kluczowe znaczenie dla obiektywnego i racjonalnego określenia ilościowych i jakościowych wskaźników wykonania przez stronę prywatną zadań w projekcie. Wykonanie zadań, zgodnie z ustalonymi specyfikacjami, jest warunkiem otrzymywania przez partnera prywatnego wynagrodzenia w projekcie, stąd parametry specyfikacji są głównym czynnikiem determinującym jego działanie, a opóźnienie w realizacji w odniesieniu do aktualnych warunków rozwoju projektu może prowadzić do znacznego obniżenia siły motywacyjnej, uwzględniającej zachowania proefektywnościowe, i w rezultacie nieuzyskania potencjalnych (zakładanych) korzyści.

Wymóg stabilności warunków realizacji projektu nie stanowi istotnego czynnika ograniczającego stosowanie ppp w wielu gałęziach infrastruktury, gdzie okres użyteczności technicznej i ekonomicznej majątku trwałego jest bardzo długi. Są jednak obszary, takie jak np. infrastruktura telekomunikacyjna czy internetowa, gdzie szybki postęp technologiczny może znacząco utrudniać optymalizację kosztów projektu w przypadku zastosowania formuły ppp.

Drugim kluczowym czynnikiem decydującym o możliwości realnego osiągnięcia korzyści związanych z wykorzystaniem ppp jest szeroko rozumiane otoczenie rynkowe.

Przez sprzyjające dla projektów ppp otoczenie rynkowe należy rozumieć takie, w którym funkcjonują podmioty prywatne (firmy deweloperskie i budowlane, konsultanci, instytucje finansowe) dysponujące doświadcze-

³ Tryb „project finance” przewiduje pozyskanie finansowania na przedsięwzięcie przez spółkę celową specjalnie utworzoną do realizacji danego projektu (Special Purpose Vehicle), przy czym obsługa zadłużenia następuje wyłącznie z przychodów projektu. Finansowanie odbywa się zatem bez regresu lub z bardzo ograniczonym regresem w stosunku do właścicieli spółki SPV oraz podmiotu publicznego, który zawarł z tą spółką umowę o ppp. Po r. K. Szymański, Alokacja i zarządzanie ryzykiem w projektach ppp z punktu widzenia banków – model Project Finance, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2013, nr 9.

⁴ Wprowadzenie do rachunku porównawczej opłacalności projektu ppp i projektu konwencjonalnego elementu transferu ryzyka jest zazwyczaj krokiem przesądającym o wyniku analizy VFM. Całkowity koszt wariantu ppp dla strony publicznej, uwzględniający koszt jej ryzyka, w większości projektów okazuje się bowiem niższy od całkowitego kosztu wariantu konwencjonalnego (Public Sector Comparator, PSC), zawierającego znacznie wyższy koszt ryzyka pozostającego po stronie publicznej.

⁵ Długość okresu realizacji projektu jest wyznaczana przez czas niezbędny do osiągnięcia przez stronę prywatną przychodów niezbędnych dla pełnej obsługi zaciągniętego zadłużenia oraz uzyskania adekwatnej stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego w spółkę SPV. Przychody w projekcie osiągnięte są z natury rzeczy tylko w fazie eksploatacji wybudowanego majątku infrastrukturalnego.

niem, potencjałem wykonawczym i kapitałem finansowym, które zapewniają zdolność rynku do efektywnego wykonywania projektów. Potencjalni partnerzy prywatni muszą być jednocześnie autentycznie zainteresowani udziałem w przetargach ppp, a następnie uczestnictwem w realizacji projektów. Naturalną konsekwencją jest przygotowanie projektów tak, aby były opłacalne dla firm prywatnych. Wspomniane wyżej uwarunkowania zapewniają rynku inwestycyjnym raczej silną rywalizację, prowadzącą do składania przez partnerów prywatnych ofert konkurencyjnych pod względem cenowym i technicznym⁶.

Sektor publiczny powinien prowadzić świadomą politykę mającą na celu stabilny rozwój rynku wykonawczego oraz stymulować zainteresowania firm wykonawczych udziałem w przetargach na projekty ppp. Nie jest to zadanie proste, o czym świadczą liczne problemy występujące na polskim rynku budownictwa infrastrukturalnego, zwłaszcza w drogownictwie czyli w największym segmencie rynku⁷. W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z takimi zjawiskami jak nieracjonalna i wyniszczająca konkurencja cenowa między wykonawcami, niestabilność strumienia projektów kierowanych na rynek (powodująca okresowe spiętrzenia przetargów i poważne zakłócenia na rynku), wreszcie liczne spory na linii publiczny inwestor – wykonawcy, wynikające w dużej mierze z rozwiązań projektowych kreujących nierównowagę w ich wzajemnych relacjach, w tym zwłaszcza nadmierną alokację ryzyka na firmy wykonawcze.

Problemy z efektywnym funkcjonowaniem rynku wykonawczego i inwestycyjnego w Polsce wyraźnie wskazują na wagę trzeciego czynnika determinującego uzyskanie możliwie największych korzyści z ppp, a mianowicie na otoczenie instytucjonalne. Przez właściwe otoczenie instytucjonalne należy w tym kontekście rozumieć odpowiednio przygotowane pod względem kadrowym i proceduralnym instytucje publiczne, które zarządzają infrastrukturą oraz są odpowiedzialne za inicjowanie i prowadzenie przedsięwzięć inwestycyjnych w tym obszarze. Działania inwestorów publicznych powinny promować wdrażanie najbardziej efektywnych w danym przypadku wariantów realizacji projektu zarówno na etapie wyboru optymalnej formuły projektu (ppp czy konwencjonalne zamówienie publiczne), jak i w fazie postępowań przetargowych, prowadzących do wyboru najbardziej korzystnej oferty partnera prywatnego.

Instytucje publiczne zajmujące się w Polsce rozwojem ppp, a więc przede wszystkim Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, podejmują szereg działań nad wypracowaniem rozwiązań proceduralnych i projektowych, które mają zdynamizować rynek ppp, takich jak wdrażanie projektów pilotażowych czy opracowywanie wzorcowej dokumentacji projektu w poszczególnych sektorach infrastruktury⁸. Są to jednak ciągle działania o dość ograniczonym charakterze.

Niewątpliwie czynnikiem, który w ostatnich latach zmniejszył zainteresowanie podmiotów publicznych wykorzystaniem ppp, była szeroka dostępność funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Czynniki ten będzie się utrzymywać jeszcze w okresie nowej perspektywy finansowej UE (2014-2020), należy jednak mieć nadzieję, że w nadchodzących latach podjęte zostaną działania o szerszym wymiarze systemowym, mające na celu dywersyfikację źródeł finansowania infrastruktury (w kierunku znaczącego wzrostu udziału kapitałów prywatnych) oraz zwiększenie roli mechanizmów proefektywnościowych w sferze inwestycji publicznych⁹.

Zainteresowanie ppp po stronie sektora publicznego widać obecnie głównie w samorządach, które mocno odczuwają skutki polityki konsolidacji finansów publicznych zainicjowanej w 2012 roku. Jednak samorządy w większości oferują rynkowi inwestycyjnemu stosunkowo niewielkie i proste projekty, które nie kreują dużej, relatywnej korzyści w stosunku do zwykłych zamówień publicznych (Value for Money). Pomocnym elementem mogłaby tu być standaryzacja dokumentacji projektowej, pozwalająca na obniżenie kosztów transakcyjnych przedsięwzięć ppp.

Wróć do tekstu głównego...

⁶ Konkurencyjny rynek wykonawczy jest oczywiście również warunkiem uzyskiwania przez sektor publiczny atrakcyjnych ofert w przetargach dotyczących tradycyjnych zamówień publicznych. Różnica w porównaniu z rynkiem ppp polega na tym, że wymagania wobec firm mających zorganizować, sfinansować i wykonać projekt ppp są znacznie wyższe, z uwagi na większy zakres i stopień komplikacji zadań.

⁷ Przypomnijmy, że na polskim rynku inwestycyjnym dominują konwencjonalne projekty z zamówienia publicznego, które są znacznie prostsze od projektów ppp.

⁸ Znaczącym sukcesem jest tu m.in. rozpoczęcie realizacji projektu budowy spalarni odpadów w Poznaniu w formule tzw. hybrydowego projektu ppp, łączącego udział inwestora prywatnego z finansowaniem pochodzącym z funduszy strukturalnych UE. Powyższy projekt, którego przygotowanie przebiegało przy znaczącym wsparciu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, może otworzyć drogę do realizacji kolejnych, podobnych inwestycji w sektorze spalania odpadów.

⁹ Za pierwszy, dość ograniczony, krok w tym kierunku należy uznać utworzenie spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A.

Komentarz (str. 21) – Bartosz Korbus

Nieporozumienia i mity wokół ppp

Złożona ekonomika projektów ppp powoduje, że na ich temat panuje wiele nieporozumień i mitów, nawet w krajach takich jak Kanada, gdzie zrealizowano już dziesiątki bądź nawet setki inwestycji tego rodzaju. Nie dziwi zatem, że problem społecznej i medialnej percepcji ppp poruszany jest w publikacji CCPPP kilkakrotnie, w kontekście wskazówek dotyczących strategii komunikacji, PR i współpracy z interesariuszami ppp, jaką powinny prowadzić podmioty publiczne. Poniższy komentarz rozwija niektóre wątki „mitologii ppp”, jakie zostały poruszone w publikacji CCPPP.

Nieporozumienia wokół ppp zaczynają się już przy definiowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak wiadomo, nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji ppp – w samej publikacji CCPPP przytaczane są 3 definicje stosowane w Kanadzie (s. 10)¹⁰. Podmioty publiczne zawierają w celu realizacji inwestycji i świadczenia usług infrastrukturalnych umowy z prywatnymi firmami projektowymi, budowlanymi i doradczymi, wykorzystując szeroką gamę rozwiązań kontraktowych. Zaliczenie tej czy innej formy realizacji projektu do tradycyjnych zamówień publicznych lub ppp jest w dużej mierze kwestią umowną, a granica między nimi jest mało wyraźna – najogólniej rzecz biorąc, o ppp mówimy wtedy, gdy strona prywatna przyjmuje odpowiedzialność za szeroki i różnorodny zakres zadań oraz związane z nimi ryzyko¹¹.

Kontrowersje wokół ppp często powstają w następstwie utożsamiania tej formy inwestycji z prywatyzacją infrastruktury. Tego rodzaju percepcja wyraża obawy i opór opinii publicznej przed „zawłaszczaniem” przez prywatny biznes sfery usług tradycyjnie obsługiwanej i kontrolowanej przez sektor publiczny. Można tu poczynić następujące uwagi. Po pierwsze, ppp z reguły zakłada istotny stopień kontroli podmiotu publicznego nad majątkiem projektu i jego eksploatacją przez cały okres realizacji projektu. Umowa projektu zazwyczaj zawiera szczegółowe wskaźniki i normy eksploatacji obiektów infrastruktury, których dotrzymanie warunkuje wypłatę wynagrodzenia dla partnera prywatnego, zaś pełna własność i kontrola aktywów projektu powracają do sektora publicznego po upływie terminu umowy projektu. Po drugie, poglądy na temat tego, jaki zakres usług infrastrukturalnych powinien pozostawać pod kontrolą państwa, zmieniają się. W efekcie, poczynając od lat 80. XX w., w wielu krajach przeprowadzono prywatyzację szeregu gałęzi infrastruktury. Nie należy jednak utożsamiać tych działań z ppp, które zakłada utrzymanie infrastruktury w gestii sektora publicznego.

Główne nieporozumienia związane z ppp dotyczą strony ekonomicznej. Podstawowym zarzutem jest tutaj twierdzenie, że projekty ppp są realizowane przy wyższych kosztach niż porównywalne projekty realizowane w trybie zwykłych zamówień publicznych. Pokrewny zarzut głosi, że głównymi beneficjentami są w ppp prywatni wykonawcy, którzy osiągają tu wyższe zyski w porównaniu do projektów tradycyjnych. Na poparcie tezy o wyższych kosztach ppp przytaczane są najczęściej argumenty o większym koszcie finansowania projektów przez firmy prywatne w porównaniu z podmiotami publicznymi oraz o bardzo wysokich kosztach przygotowania i strukturyzacji projektów ppp.

Komentarz w powyższej kwestii należy zacząć od przypomnienia, że potwierdzone empiryczne dane o wynikach finansowych projektów infrastrukturalnych są bardzo trudno dostępne. Rynek ppp jest pod tym względem mało przejrzysty, gdyż tworzone dla wykonania projektów spółki SPV najczęściej nie mają obowiązku publikowania swoich wyników. Ponadto tylko bardzo niewielka część wdrożonych do tej pory projektów ppp została już całkowicie zakończona i rozliczona, a tylko w takim przypadku można uzyskać definitywną informację o stronie finansowej projektu. W odniesieniu do projektów prowadzonych w formule zwykłych zamówień publicznych, informacja o ich stronie finansowej jest jeszcze trudniejsza do uzyskania, gdyż związane z nimi przepływy pieniężne nie są formalnie wyodrębniane w osobny system rachunkowości, taki jak w spółkach SPV. Tak więc twierdzenia o kosztach lub zyskach projektów ppp oparte są w znacznie większym stopniu na intuicyjnych, potocznych wyobrażeniach lub wyrzykowych informacjach dotyczących pojedynczych projektów niż na wiarygodnych, statystycznych informacjach¹². Nawet jeśli opierają się one na prawdziwych przesłankach (jak konstatacja dotycząca wyższych kosztów finansowania i kosztów transakcyjnych w projektach ppp), to

¹⁰ Są to definicje przyjęte przez CCPPP, rządową instytucję PPP Canada oraz Partnerships BC, agendę rządu prowincji Kolumbia Brytyjska, zajmującą się projektami ppp.

¹¹ W praktyce międzynarodowej utarło się, że aby uznać dane przedsięwzięcie za ppp, musi ono łączyć w jednym kontrakcie zadania związane z fazą inwestycji budowlanej oraz z fazą utrzymania i/lub eksploatacji wybudowanych obiektów. Faza operacyjna (eksploatacyjna) projektu trwa z reguły co najmniej 20 lat, aby umożliwić zwrot nakładów poniesionych w fazie budowy i zapewnić stronie prywatnej zwrot z inwestycji.

¹² Okolicznością, która zapewne przyczyniła się do kontrowersji przedsięwzięć ppp jest fakt, że jedyna grupa projektów ppp, które zostały już zakończone, to projekty zakończone przed terminem, z reguły w związku z poważnymi problemami natury finansowej, biznesowej lub technicznej. Przypadki takich projektów zyskują z reguły duży rozgłos medialny,

wyciągane wnioski odnośnie całkowitych kosztów projektów oraz porównań do tradycyjnych zamówień publicznych są trudne do zweryfikowania z uwagi na brak twardych danych.

Szeroko rozpowszechniona teza mówiąca o wyższych kosztach projektów ppp w porównaniu z projektami tradycyjnymi jest w głównej mierze wynikiem niezajomości lub słabego zrozumienia zasadniczych reguł ekonomiki projektów infrastrukturalnych oraz metod analizy opłacalności tych projektów. W bardziej wyrafinowanej wersji krytyka ppp z powodu wysokich kosztów jest następstwem kwestionowania założeń leżących u podstawy porównawczej analizy opłacalności inwestycji (analiza Value for Money).

Proste porównanie warunków cenowych czy kosztowych w projektach ppp i konwencjonalnych projektach publicznych jest zupełnie niemiarodajne z uwagi na różnice w zakresie zadań, stopniu złożoności i czasowym profilu przepływów pieniężnych obu typów projektów. Rzeczywiste porównanie wymaga starannej analizy wariantu ppp i wariantu publicznego, np. w drodze zdyskontowania przepływów pieniężnych w projektach dla otrzymania porównywalnej wartości przepływów netto (co rodzi istotny problem wyznaczenia stopy dyskontowej, wyrażającej m.in. ryzyko danego projektu) oraz kalkulacyjnego zmodyfikowania warunków realizacji obu formuł projektu dla uzyskania ich „konkurencyjnej neutralności” („competitive neutrality”). Są to kroki wymagające specjalistycznej wiedzy oraz dostępu do pełnej, w dużej mierze poufnej, informacji o stronie finansowej różnych wariantów projektu. Warunki te ze zrozumiałych względów nie są spełniane przez większość uczestników publicznych debat na temat ppp.

Najważniejszym i jednocześnie najsłabiej rozumianym – a przez to budzącym największe kontrowersje – elementem porównawczej analizy VFM jest wycena i alokacja ryzyka pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym. Przedsięwzięcia ppp są strukturyzowane w taki sposób, aby przerzucić na stronę prywatną te rodzaje ryzyka projektu, którymi może ona zarządzać w sposób bardziej efektywny niż strona publiczna. Jest to realizowane zarówno przez nałożenie na firmę prywatną odpowiedzialności za wykonanie odpowiedniego zakresu zadań, jak i przez konkretne rozwiązania kontraktowe, np. stałą cenę ryczałtową wybudowania obiektu (tak aby nieplanowany wzrost kosztów budowy obciążał partnera prywatnego). Co do zasady, podobna reguła obowiązuje również w zwykłych zamówieniach publicznych, tyle że tam transfer ryzyka na stronę prywatną z założenia jest znacznie bardziej ograniczony.

W pełnym VFM dla projektu bezpośrednie koszty różnych wariantów jego realizacji są korygowane o koszt ryzyka ponoszony przez sektor publiczny, co w praktyce polega na dodawaniu do bezpośrednich kosztów szacowanych różnych potencjalnych negatywnych zdarzeń, jakie zidentyfikowano w trakcie analizy ryzyka projektu. Koszt ryzyka pozostającego po stronie sektora publicznego jest w wariantcie projektu konwencjonalnego najczęściej znacznie wyższy niż w wariantcie ppp, gdyż w tym ostatnim następuje z założenia większy transfer ryzyka na partnera prywatnego. W typowym projekcie infrastrukturalnym szacowana kwota transferowanego ryzyka jest elementem ważącym w istotny sposób na całkowitym finansowaniu projektu, stąd nawet jeśli na poziomie kosztów bezpośrednich wariant tradycyjny jest tańszy, to po korekcie, z uwzględnieniem kosztów ryzyka projekt publiczny staje się droższy od projektu ppp.

Opisany powyżej w wielkim uproszczeniu schematyczny wynik analizy VFM, czyli porównawczej analizy opłacalności projektu publicznego i projektu ppp, oddaje istotę sporu między zwolennikami i przeciwnikami ppp. Zwolennicy ppp odpierają zarzut o zawyżaniu przez ppp kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury, podkreślając, w szczególności, że w większości krajów obowiązuje już zasada, zgodnie z którą warunkiem wdrożenia projektu ppp do realizacji jest wykazanie jego niższego kosztu w porównaniu z wariantem publicznym. Podkreślają oni także, że wyższe koszty transakcyjne w projektach ppp mają swoje uzasadnienie, gdyż odzwierciedlają one większy nakład pracy związany z opracowaniem struktury projektu i mechanizmów motywacyjnych, które umożliwią pełne, terminowe i zgodne z budżetem kosztów wykonanie zadań w projekcie przy dokładnej kontroli ryzyka w całym okresie budowy i eksploatacji. Koszty transakcyjne w projekcie ppp stanowią więc w znacznej mierze wynagrodzenie dla partnera prywatnego za zapewnienie znacznie większej niż w projekcie konwencjonalnym pewności co do rzeczywistego poziomu kosztów projektu w całym okresie jego realizacji¹³. Podobnie zwolennicy ppp podkreślają, że uzasadniony jest również wyższy koszt finansowania projektu przez stronę prywatną. Sektor publiczny nie ponosi w ppp początkowego dużego wydatku inwestycyjnego, lecz rozkłada swoje obciążenia finansowe na cały okres realizacji przedsięwzięcia, przy czym wypłaty wynagrodzenia

jednak trzeba zaznaczyć, że ogromna większość projektów ppp, które zostały wprowadzone w życie, jest realizowana bez większych kłopotów (i bez rozgłosu).

¹³ Argument ten znajduje mocne potwierdzenie w badaniach empirycznych projektów infrastrukturalnych dotyczących wyników fazy budowy (faza budowy trwa z reguły nie dłużej niż 3 lata, stąd istnieje już bogata baza danych dotycząca projektów ppp, gdzie zakończono ten etap). Projekty ppp wykazują rzeczywiście znacznie wyższy odsetek inwestycji budowlanych zakończonych bez przekroczeń terminu i budżetu kosztów niż projekty tradycyjne.

dla partnera prywatnego rozpoczynają się z reguły dopiero w momencie rozpoczęcia eksploatacji obiektów infrastruktury, co stanowi dla niego silny czynnik motywacyjny w fazie budowy w założonym terminie. Ponadto, jak już wspomniano, wypłaty wynagrodzenia uzależnione są od dotrzymania przez partnera prywatnego założonych wskaźników dostępności i efektywności infrastruktury, który to element w ogóle nie występuje w tradycyjnych inwestycjach publicznych.

Przeciwnicy ppp kładą przede wszystkim nacisk na skomplikowany charakter i dyskusyjną wiarygodność porównawczej analizy VFM, przy czym podkreślają szczególnie słabość analizy ryzyka projektu, która najczęściej przesądza o wyborze wariantu ppp. Analiza ryzyka opiera się w dużej mierze na założeniach i szacunkach, które z wielu względów mogą być trudne do potwierdzenia lub zweryfikowania, np. z uwagi na brak podobnych projektów w przeszłości, niepewność co do miarodajności danych historycznych czy problemy z kwantyfikacją prawdopodobieństwa wystąpienia oraz następstw szeregu rodzajów ryzyka. Hipotetyczny charakter analiz i wycen ryzyka w projektach infrastrukturalnych, gdzie zakładana eksploatacja będzie trwać kilkadziesiąt lat, prowadzi wielu przeciwników ppp do całkowitego kwestionowania wiarygodności analiz ryzyka, a nawet do oskarżeń wobec sponsorów projektu o celowe zmienianie wyników analiz w celu wdrożenia wariantu ppp.

Kontrowersje wokół ppp trwać będą najprawdopodobniej jeszcze bardzo długo. Widoczna na świecie tendencja do wzmocnienia w procesie decyzyjnym roli analizy ekonomicznej (analiza VFM) jest niewątpliwie słuszna i powinna sprzyjać obniżeniu temperatury wokół sporów na temat ppp, jednak z drugiej strony mierzenie opłacalności projektów infrastrukturalnych mimo postępującego doskonalenia jej metodologii będzie zawsze zawierała elementy uznaniowe, mogące dać podstawę do podważania uzyskanych wyników.

Z punktu widzenia polskiego czytelnika wiele wspomnianych powyżej zagadnień może wydawać się tylko teoretyczna, co jest naturalne, zważywszy na rzadkość wdrażania projektów ppp w naszym kraju. Nie mieliśmy też praktycznie przypadków spektakularnych niepowodzeń ppp, gdzie realizowane przedsięwzięcie musiało być restrukturyzowane, dofinansowane lub wręcz przejmowane przez sektor publiczny. Takie sytuacje z oczywistych względów potęgują emocje i kontrowersje wokół ppp, nawet jeśli rozkład powodowanych przez nie kosztów i strat jest niejasny, a obiektywna analiza wskazuje np., że przyczyną problemów było przerzucenie nadmiernego ryzyka na stronę prywatną.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 43) – Bartosz Korbus

Specyficzne problemy samorządów we wdrażaniu ppp

Dużo miejsca w publikacji CCPPP poświęcone zostało omówieniu praktycznych zagadnień, jakie musi rozwiązać organ władzy samorządowej zamierzający przeprowadzić inwestycję infrastrukturalną w formule ppp.¹⁴ Faktem jest, że projekty ppp realizowane na szczeblu samorządów kreują pewne specyficzne problemy i komplikacje, stąd warto rozszerzyć całą kwestię oraz spojrzeć na nią z perspektywy samorządów w Polsce.

Jak już podkreślono we wcześniejszych punktach komentarza, ppp nie jest magicznym rozwiązaniem, za pomocą którego podmioty publiczne mogą szybko i łatwo przewyciężyć wszystkie swoje problemy związane z utrzymaniem i rozwijaniem infrastruktury usług komunalnych. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że formuła ppp nie nadaje się do realizacji wszystkich projektów. Pozwala ona na uzyskanie istotnych korzyści (w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi) przede wszystkim w dużych i złożonych przedsięwzięciach, a to oznacza, że dany samorząd ma realne zapotrzebowanie na takie inwestycje, a ponadto dysponuje odpowiednimi zasobami i kompetencjami, aby je przygotować i pomyślnie przeprowadzić. Tymczasem w przypadku samorządów skala większości przedsięwzięć infrastrukturalnych jest raczej niewielka, a kadrowe i organizacyjne możliwości zarządzania skomplikowanymi projektami inwestycyjnymi dość ograniczone¹⁵.

Dość istotne ograniczenia w możliwościach optymalizacji przez samorządy kosztów projektów infrastrukturalnych dzięki ppp nie oznaczają, że takie korzyści są nie do uzyskania. Natomiast niewątpliwie ograniczenia te powodują, że samorządy dążące do wykorzystania formuły ppp muszą się szczególnie starannie przygotować do wdrażania projektów ppp. Wymaga to przemyślanej strategii i pragmatycznego podejścia – podmioty samorządowe muszą mieć pełną świadomość celów (korzyści), jakie chciałyby i zarazem mogą osiągnąć dzięki ppp oraz ograniczeń i ryzyk, jakie się z nim wiążą.

¹⁴ Zagadnienia te zostały przedstawione w rozdziale 8. i 9. publikacji CCPPP.

¹⁵ Oczywiście powyższe stwierdzenia trzeba traktować w sposób względny. Są one prawdziwe w odniesieniu do niektórych samorządów, ale w przypadku dużych miast czy województw zarówno skala, jak i stopień trudności podejmowanych projektów oraz możliwości ich realizacji, mogą już odpowiadać najbardziej wymagającym kryteriom rynku inwestycyjnego.

Jak się wydaje, samorządy w Polsce mają w kwestii wypracowania strategii dla ppp jeszcze dużo do zrobienia. Świadczy o tym z jednej strony bardzo duży poziom obaw i uprzedzeń wobec ppp wśród samorządowców, a z drugiej strony niska skuteczność postępowań ofertowych w sprawie projektów ppp ogłaszanych przez samorządy, co świadczy jednoznacznie o ich słabym przygotowaniu (co najmniej w zakresie rozpoznania zainteresowania rynku inwestycyjnego danym projektem)¹⁶.

Zaczynając od spraw oczywistych, samorząd planujący projekt ppp musi posiadać pełną orientację w przepisach prawa i szczegółowych regulacjach (np. w zakresie zamówień publicznych, rachunkowości, podatków itd.) odnoszących się do tej formy przedsięwzięć. Wbrew pozorom nie zawsze jest to łatwe – np. w Polsce przez długi czas utrzymywała się niejasność w kwestii podejścia Ministerstwa Finansów do zaliczania zobowiązań wynikających z projektów ppp do długu i deficytu sektora publicznego.

Niezależnie od znajomości otoczenia prawnego, samorząd powinien sformułować swoją własną, możliwie jak najbardziej klarowną politykę wobec ppp. Spójne i przejrzyste działania w kwestiach ppp są niezwykle istotne, z uwagi na rzeczywisty stopień trudności tych projektów, jak i podwyższony poziom ryzyka medialnego i politycznego, związanego z kontrowersjami wokół ppp¹⁷.

Kluczowe kwestie, jakie powinna definiować polityka dotycząca ppp, to:

- motywy, dla których projekty ppp są podejmowane;
- kryteria, według których organ samorządowy przeprowadza selekcję wśród potencjalnych wariantów projektu i decyduje o wyborze projektu ppp;
- strona organizacyjna całego procesu decyzyjnego, łącznie z jednoznacznym określeniem odpowiedzialności i kompetencji w zakresie projektów ppp.

Motywy podejmowania projektów w ppp można w pewnym uproszczeniu sprowadzić do dwóch stwierdzeń dotyczących:

- finansowania inwestycji infrastrukturalnych „poza bilansem” sektora publicznego (dzięki czemu dany samorząd może zrealizować inwestycje, których w tradycyjnym modelu nie mógłby przeprowadzić z uwagi na ich wpływ na stan jego zadłużenia lub obowiązujące wskaźniki dyscypliny budżetowej);
- uzyskania wyższej efektywności ekonomicznej (niższego kosztu) inwestycji infrastrukturalnych w porównaniu z formułą tradycyjnych zamówień publicznych.

Zasadniczo ewolucja programów ppp na świecie zaczynała się od dominacji motywu finansowego na wczesnym etapie rozwoju ppp na danym rynku oraz prowadziła do wzrostu znaczenia motywu efektywnościowego, w miarę jak następowało stopniowe ograniczanie swobody podmiotów publicznych co do ich polityki księgowej wobec ppp, a jednocześnie wzmacniane były formalne wymogi dotyczące relatywnej opłacalności projektów ppp (Value for Money)¹⁸.

Samorządy w Polsce wydają się obecnie patrzeć na ppp przede wszystkim przez pryzmat jego wykorzystania jako instrumentu finansowania pozabilansowego (w kontekście spełnienia wskaźników Ustawy o finansach publicznych oraz poszukiwania wkładu własnego do projektów współfinansowanych z funduszy UE), a w znacznie mniejszym stopniu traktują ppp jako narzędzie do obniżenia długofalowych kosztów inwestycji. Można w zasadzie powiedzieć, że samorządy zaczynają interesować się ppp dopiero wtedy, gdy nie mają już środków w budżecie na inwestycje tradycyjne – inaczej mówiąc, decyzja nie dotyczy tu wyboru: projekt ppp czy projekt konwencjonalny, ale raczej wyboru: projekt ppp lub rezygnacja z inwestycji.

Powyższy dylemat pozwala zrozumieć pewną sprzeczność w podejściu samorządów do ppp – z jednej strony boją się one ppp i traktują jako ostateczność, z drugiej strony podejmują jednak stosunkowo często próby wykonania projektu w ppp. Niestety większość z tych prób jest nieudana, przy czym najczęściej projekt zatrzymuje się na etapie przygotowań lub postępowania przetargowego, zatem nie dochodzi w ogóle do fazy inwestycji budowlanej, nie mówiąc już o fazie eksploatacji. Przyczyny tych niepowodzeń leżą na ogół w słabym zrozumieniu przez decydentów samorządowych czynników sukcesu w projektach ppp, co wyraża się we

¹⁶ Por. Instytut PPP, Raport rynku ppp. *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013.

¹⁷ Przez ryzyko medialne i polityczne można tu np. rozumieć zagrożenie oskarżeniami o korupcję przy zawieraniu umowy projektu czy po prostu o narażenie samorządu na straty w wyniku wyboru droższego wariantu określonego przedsięwzięcia.

¹⁸ Zacieśnianie reguł księgowych dotyczących projektów ppp następuje w miarę gromadzenia doświadczeń w postępowaniu się tą formułą w przypadku finansowania inwestycji i wzrostu świadomości co do jej aspektów finansowych i księgowych. Na wczesnym etapie rozwoju ppp dość często można spotkać się z „kreatywną rachunkowością” – sprzyja temu złożony charakter relacji związanych z własnością i użytkowaniem wybudowanych obiektów.

wprowadzaniu na rynek projektów z niewielkim realnym potencjałem dla efektów proefektywnościowych oraz nadmierną skalą alokacji ryzyka na partnera prywatnego.

Atrakcyjny dla rynku projekt musi być relatywnie wysoko dochodowy dla strony prywatnej, zwłaszcza jeśli w zamierzeniu samorządu ma to być przedsięwzięcie wyłączone z bilansu sektora publicznego – taki projekt, zgodnie z regułami Eurostatu, musi przewidywać transfer odpowiednio znaczącej części ryzyka projektu na partnera prywatnego, a ten uwzględnia to wliczając w swoją cenę premię za ryzyko. Jednak alokacja ryzyka na stronę prywatną nie może pójść za daleko, gdyż przerwienie na nią rodzajów ryzyka, nad którymi nie ma ona kontroli i stąd nie może nimi efektywnie zarządzać, może skończyć się problemami finansowymi projektu i w ostatecznym rozrachunku uderzyć rykoszetem w sektor publiczny¹⁹.

Powyższa sytuacja obrazuje podstawowy problem, jaki występuje w przypadku wielu projektów ppp w sektorze samorządowym – małe i stosunkowo proste projekty oferują niedużą skalę potencjalnych korzyści z działań proefektywnościowych i alokacji ryzyka po stronie prywatnej.

Działania w kierunku poszerzenia „przestrzeni” dla kreowania VFM w samorządowych projektach ppp leżą po części w samych samorządach, a po części w sferze rozwiązań systemowych. Głównym kierunkiem działania powinno być dążenie od obniżenia kosztów transakcyjnych wszędzie tam, gdzie jest to racjonalne, np. poprzez wykorzystywanie sprawdzonych, standardowych wzorców dokumentacji i komercyjnych rozwiązań projektowych. Praktykowana jest także realizacja łączonych przedsięwzięć ppp, gdzie zbliżone do siebie projekty są konsolidowane w jeden większy, o niższych kosztach stałych. Innym kierunkiem działań jest obniżanie kosztów finansowania projektu i optymalizacja alokacji ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów finansowego wsparcia państwa dla wybranych projektów ppp. Przykładem tego typu posunięć jest np. powołanie spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A.

Polityka samorządu w sprawach ppp powinna jednoznacznie określać kryteria wyboru wariantu formuły ppp dla planowanych inwestycji infrastrukturalnych. W Polsce nie ma podmiotu centralnego posiadającego kompetencje do określenia zasad na jakich może się odbywać wdrażanie projektów ppp, szczególnie co do założeń strategicznych w tym zakresie i kontroli prawidłowości przyjętych rozstrzygnięć. Każdy samorząd powinien samodzielnie, w sposób zrozumiały dla administracji publicznej (oraz obserwatorów jej działań) określić preferowaną alokację ryzyka oraz określić reguły porównywania wariantów realizacji inwestycji samorządowych. Wprowadzenie jasnych zasad oceny korzyści z wdrożenia ppp ma zalety z punktu widzenia ryzyka prawnego i politycznego realizacji konkretnych projektów, gdyż „odpolitycznia” proces decyzyjny i ogranicza pole dla ewentualnych oskarżeń o zachowania korupcyjne. Należy mieć jednak na względzie, że sam proces wypracowywania założeń lokalnej polityki w zakresie ppp jest trudny i wymaga doświadczenia, którego nie posiadają samorządy planujące realizację pierwszych projektów. Warto więc by polskie samorządy, które rozważają ppp skorzystały z dostępnych już na rynku informacji i zapoznały się z publikacjami przedstawiającymi doświadczenia pionierów rynku we wdrażaniu ppp oraz coraz liczniejszymi publikacjami systematyzującymi wiedzę na temat tej formy realizacji zadań publicznych. Tego typu informacje można znaleźć np. na stronie internetowej projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” (www.ppp.parp.gov.pl) w publikacjach przybliżających rynek ppp, doświadczenia zagraniczne, w „Biuletynie ppp”, a także na stronie internetowej Bazy Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki (www.bazapppp.gov.pl), na stronie internetowej Platformy PPP Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (www.ppp.gov.pl). Warto także skorzystać z doświadczeń bardziej doświadczonych samorządów, uczestnicząc w szkoleniach i seminariach poświęconych wdrożeniu konkretnych projektów. Jednostka samorządu terytorialnego zainteresowana wdrażaniem projektów ppp, powinna zatem powołać stały zespół osób, które rozwijając swą wiedzę w obszarze ppp, będą jednocześnie uczestniczyć we wdrażaniu przedsięwzięć ppp.

Co do strony organizacyjnej procesu przygotowywania i wdrażania projektów ppp przez samorządy, ważną kwestią jest decyzja, czy wyodrębnić w strukturze organu samorządowego komórkę zajmującą się ppp, czy ulokować sprawy związane z projektami ppp w jednostce, która zajmuje się w całościowy sposób inwestycjami infrastrukturalnymi danego samorządu. Każdy z tych wariantów może funkcjonować w sposób efektywny, pod warunkiem że kompetencje decyzyjne i odpowiedzialność za efekty podjętych decyzji zostaną szczegółowo zdefiniowane. Ważne jest, aby projekty ppp i projekty tradycyjne były procedowane w ramach jednego zinte-

¹⁹ Opisana sytuacja stanowi typowy przykład niepowodzenia projektu ppp. Zazwyczaj stanowi ona podstawę do twierdzeń, że ppp nie transferuje w sposób definitywny ryzyka projektu na stronę prywatną, gdyż ostatecznie to sektor publiczny odpowiada za funkcjonowanie infrastruktury. Trzeba jednak podkreślić, że źródłem problemu jest tutaj dokonanie transferu ryzyka na partnera prywatnego w sposób niezgodny z regułami optymalnej alokacji ryzyka, a nie rozumiana w sposób bezwzględny niemożność alokacji ryzyka przez ppp.

growanego procesu, zapewniającego wybór wariantu realizacji inwestycji zgodnie z przyjętymi kryteriami (np. porównawczym rachunkiem opłacalności).

Niezwykle istotnym czynnikiem dla skutecznego posługiwania się przez organ samorządowy formułą ppp jest posiadanie odpowiednio przygotowanych kadr. Samorządy mogą oczywiście korzystać, przy braku własnych specjalistów, z doradztwa zewnętrznego, ale w żadnym wypadku nie powinny całkowicie powierzać prowadzenia projektu konsultantom. Kwestia wykwalifikowanej i doświadczonej kadry zdolnej do skutecznego zarządzania projektami ppp jest trudna zwłaszcza dla małych samorządów, które nie posiadają szerokiego frontu inwestycji potencjalnie nadających się do przeprowadzenia jako ppp²⁰.

Alternatywną formą wsparcia państwa dla podmiotów samorządowych w sferze ppp może być refinansowanie części kosztów przeprowadzenia analiz przygotowawczych dla projektów ppp. Rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w Kanadzie, w przypadku dużych projektów proponowanych przez prowincje i samorządy, a korzystających ze wsparcia budżetowego – muszą one przejść obowiązkową weryfikację (P3 Screen) pod kątem możliwości zastosowania w nich formuły ppp.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 7) – Bartosz Korbus

Kanadyjska Rada ds. PPP

Kanadyjska Rada na rzecz Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (The Canadian Council for Public-Private Partnerships, CCPPP) powstała w roku 1993 jako organizacja niedziałająca dla zysku, mająca na celu promowanie współpracy między instytucjami sektora publicznego i środowiskiem biznesowym w obszarze rozwoju infrastruktury.

Zgodnie z wypowiedzią Marka Romoffa, obecnego Prezesa Zarządu CCPPP, misją tej organizacji jest „promowanie innowacyjnych metod rozwoju infrastruktury i świadczenia usług użyteczności publicznej w drodze stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego na wszystkich szczeblach sektora publicznego”²¹. Natomiast wizja CCPPP polega na dążeniu, aby Rada stała się „uznanym i szanowanym głosem środowisk P3 kanadyjskiego sektora publicznego i prywatnego zarówno w kraju, jak i w skali międzynarodowej”²².

Działalność CCPPP finansowana jest wyłącznie z opłat organizacji i instytucji członkowskich, których liczba na początku 2015 roku wynosiła 458²³. Około 80% podmiotów członkowskich wywodzi się z sektora prywatnego, są to głównie firmy zainteresowane uczestnictwem w projektach ppp, a więc firmy wykonawcze (deweloperskie, budowlane, dostawcy specjalistycznych usług), firmy doradcze (konsultanci techniczni, kancelarie prawne, firmy audytorskie) i instytucje finansowe. Podmioty prywatne ponoszą też główny ciężar składek (podmioty publiczne płacą niższe składki członkowskie niż firmy prywatne). W przypadku tych ostatnich taryfa składek jest zróżnicowana, przy czym najwyższa stawka dla tzw. członków sponsorujących (Sponsor Members) – daje tym organizacjom dostęp do największych korzyści związanych z członkostwem, a więc udział w ciałach doradczych i grupach roboczych CCPPP, główny głos przy formułowaniu programów działania i priorytetów Rady oraz prawo pierwszeństwa przy sponsorowaniu głównych wydarzeń organizowanych przez Radę.

Organami CCPPP są Rada Dyrektorów (Board of Directors), mająca charakter organu nadzorczego oraz Zarząd (Executive). W przypadku organów CCPPP proporcje między reprezentacją sektora publicznego i prywatnego są stosunkowo wyrównane. Obecny Prezes Zarządu, Mark Romoff, ma za sobą wieloletni staż w Ministerstwie Przemysłu i Ministerstwie Spraw Zagranicznych federalnego rządu Kanady.

CCPPP wyróżnia pięć obszarów swojej działalności:

- promowanie wspólnych przedsięwzięć o charakterze partnerskim między instytucjami sektora publicznego oraz prywatnym biznesem;
- edukacja wszystkich interesariuszy oraz opinii publicznej w kwestii ekonomicznych i społecznych korzyści płynących z ppp;

²⁰ Zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów jako własnego personelu czy w formule doradztwa zewnętrznego, rzutuje w istotny sposób na koszty transakcyjne projektów. Z drugiej strony taka „inwestycja” w kapitał ludzki może być bardzo opłacalna, gdyż umożliwi przygotowywanie projektów o wysokiej opłacalności lub uniknięcie poważnych strat finansowych połączonych z negatywnym rozgłosem.

²¹ Por. Mark Romoff, *Public-Private Partnerships. The Canadian Experience*, Regina, June 3, 2013. Przez „wszystkie szczeble sektora publicznego” rozumie się w Kanadzie trzy szczeble władzy i administracji publicznej: rządu federalnego, rządów prowincji i terytoriów oraz władz samorządowych.

²² Por. Mark Romoff, *Public-Private Partnerships – Canadian Experience and Best Practices*, Warsaw, January 30, 2012.

²³ Por. Member Directory, <http://www.pppcouncil.ca/about-ccppp/membership/members-directory.html>, data dostępu: 23.01.2015 r.

- działanie w kierunku przyjęcia przez państwo racjonalnej polityki dotyczącej wspierania rozwoju ppp²⁴;
- wspieranie wdrażania w Kanadzie rozwiązań z zakresu najlepszej praktyki międzynarodowej w zakresie ppp;
- promowanie w skali międzynarodowej kanadyjskiego modelu ppp i doświadczeń w tej dziedzinie²⁵.

Działalność CCPPP skupia się w sumie na szeroko rozumianym PR w sprawach ppp, w tym zwłaszcza na organizowaniu konferencji i innych wydarzeń o charakterze promocyjnym, działaniach wydawniczych i informacyjno-szkoleniowych oraz sponsorowaniu prac badawczych.

W obszarze imprez promocyjnych CCPPP sztandarowym wydarzeniem jest doroczna krajowa konferencja na temat ppp (Annual CCPPP National Conference on Public-Private Partnerships), która w roku 2014 odbyła się już po raz 22. Konferencja ta zyskała status czołowego forum dotyczącego ppp w skali międzynarodowej i co roku przyciąga około 1 000 uczestników, w tym reprezentantów najwyższego szczebla rządowego i biznesowego. Jednym z wydarzeń towarzyszących konferencji jest przyznanie prestiżowych nagród CCPPP, w tym złotych i srebrnych Krajowych Nagród za Innowacyjność i Najwyższą Jakość w Dziedzinie PPP (National Awards for Innovation and Excellence in Public-Private Partnerships), jakie wręczane są wyróżniającym się projektom ppp oraz Nagród Championów (Champion Awards), przyznawanych osobom, które włożyły wybitny wkład w rozwój ppp w Kanadzie.

W sferze działań informacyjnych bardzo ważną i godną naśladowania na gruncie polskim formą działania CCPPP jest prowadzenie stale aktualizowanej bazy danych projektów ppp w Kanadzie²⁶. Baza ta obejmuje wszystkie projekty ppp zainicjowane w Kanadzie od 1991 roku – na dzień 5 stycznia 2015 roku było w niej zapisanych 221 projektów o wartości kosztów inwestycyjnych wynoszącej 70,4 mld CAD. Baza umożliwia dostęp do informacji o projektach ppp w oparciu o szereg kryteriów wyszukiwania: szczebel sektora publicznego, prowincja/terytorium, sektor infrastruktury oraz bieżące stadium projektu. Dane o projektach dostępne w bazie zawierają w większości linki do stron internetowych poszczególnych projektów lub ich sponsorów, umożliwiając uzyskanie dodatkowych informacji.

Baza projektów ppp prowadzona przez CCPPP może być traktowana jako przykład najlepszej praktyki międzynarodowej. Zapewnia ona dostęp do znacznie bardziej szczegółowego i uporządkowanego zakresu informacji o projektach oraz umożliwia sprawne poruszanie się po niej, niż bazy projektów ppp prowadzone w Polsce.

W obszarze działań informacyjno-badawczych CCPPP na szczególną uwagę zasługują regularne ankiety sponsorowane przez Radę, dotyczące postaw i poglądów społeczeństwa kanadyjskiego wobec ppp („The P3 Pulse”). Badania te świadczą o bardzo poważnym traktowaniu przez CCPPP opinii społecznej. Kanada jest jednym ze światowych liderów ppp. Projekty w większości są pomyślnie zrealizowane, natomiast w opinii publicznej tego kraju ciągle utrzymują się różnego rodzaju mity i uprzedzenia w kwestii relatywnych kosztów i korzyści płynących z zastosowania ppp w porównaniu z tradycyjnymi projektami infrastrukturalnymi, realizowanymi i finansowanymi przez sektor publiczny. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym na zlecenie CCPPP pod koniec 2013 roku i opublikowanym w kwietniu 2014 roku, stosowanie ppp w budowie obiektów infrastruktury i świadczeniu usług użyteczności publicznej popierało 62% Kanadyjczyków²⁷.

Badania opinii publicznej w Polsce, podobne do tych sponsorowanych przez CCPPP, są bez wątpienia bardzo potrzebne, gdyż są źródłem wiedzy do działań edukacyjnych i promocyjnych dotyczących ppp. Są one niezbędne z uwagi na skomplikowany charakter tych przedsięwzięć i wiele nieporozumień, jakie otaczają projekty realizowane w tej formule.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 7) – Agnieszka Ferek

Kanadyjskie ppp

„Przewodnik” został opracowany przy współdziałaniu dwóch instytucji utworzonych w Kanadzie na szczeblu federalnym (rządowym) w celu promocji i wspierania partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). W tym zakresie podejście kanadyjskie do ppp nie różni się istotnie od praktyki innych państw Wspólnoty Brytyjskiej, które wzorem Wielkiej Brytanii – swego rodzaju ojczyzny ppp – organizują wsparcie instytucjonalne i kompetencyjne dla tej formuły realizacji inwestycji publicznych na poziomie rządowym, adresując je zarówno do administracji szczebla centralnego, jak i administracji samorządowej. Cechą swoistą kanadyjskiego modelu ppp jest natomiast działanie

²⁴ W oryginalnym brzmieniu: „Advocate for evidence-based public policy In suport of P3s”.

²⁵ Por. Mark Romoff, *Public-Private Partnerships. The Canadian Experience*.

²⁶ Baza dostępna jest na stronie internetowej CCPPP, przewiduje ona różne poziomy dostępu do informacji. Zob. <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project?pageid=3d067bedfe2f4677470dd6ccf64d05ed>, dostęp: 23.01.2015 r.

²⁷ Por. CCPPP, *The P3 Pulse 2013. National and Community Opinions on Public-Private Partnerships In Canada*, s. 1.

funduszu inwestycyjnego wspierającego kapitałowo projekty ppp – P3 Canada Fund, dysponującego kwotą 1,2 mld dolarów kanadyjskich (dane na rok 2011).

W tym miejscu należy wskazać, że ppp również w Polsce objęte jest różnymi formami wsparcia instytucjonalnego. Należy podkreślić rolę ministra gospodarki, który na mocy art. 3 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁸ zobowiązany jest do upowszechniania i promowania ppp, dokonywania analiz i ocen funkcjonowania ppp, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego. Dodać należy, że ppp objęte jest także wsparciem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach projektu systemowego pt. Partnerstwo publiczno-prywatne²⁹. Promocją i wsparciem technicznym projektów ppp przewidujących wykorzystanie środków z budżetu UE (ppp hybrydowe) zajmuje się Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Przejawem wsparcia udzielanego w Kanadzie władzom lokalnym w zakresie wdrażania ppp jest m.in. omawiany „Przewodnik”. Zostały w nim opisane: instytucje wspierające ppp w Kanadzie, definicje ppp, etapy wdrażania ppp, zasady, jakimi kierują się władze publiczne przy zastosowaniu instrumentu ppp, przykłady wdrożeń ppp w Kanadzie. „Przewodnik” ma charakter opracowania o charakterze wybitnie informacyjnym i promocyjnym, nakierowanym głównie na ekonomiczny aspekt instytucji ppp, a mniej na uwarunkowania formalne. Charakterystyczne jest, że autorzy unikają w nim powoływania wprost konkretnych podstaw prawnych funkcjonowania ppp, a tym bardziej przywoływania poszczególnych przepisów. Jedynie w sposób ogólny opisują praktykę funkcjonowania ppp na różnych szczeblach jego wdrożenia w Kanadzie. Podkreślić należy, że również w Polsce w celu promocji ppp na szczeblu lokalnym wydawane są opracowania o charakterze przewodników/poradników praktycznych³⁰. Rolę tego typu dokumentów trudno jest jednoznacznie ocenić. W przypadku Kanady omawiany „Przewodnik” stanowi *de facto* opis strategii w zakresie ppp, stosowanych przez różne władze regionalne i prowincjonalne w Kanadzie, bez szczegółowego omawiania kwestii formalnych. Polskie poradniki z zakresu ppp są z kolei w dużej mierze próbą wyjaśnienia zawichości formalnych. Mają zatem bardziej charakter komentarzy do przepisów prawnych niż przewodników praktycznych. Różnica ta wynika przede wszystkim z zupełnie odmiennego podejścia prawodawstwa polskiego i kontynentalnego do ppp i zamówień publicznych w stosunku do stanowiska państw anglosaskich i systemu *common law*.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 14) – Agnieszka Ferek

Definicje ppp a charakter formalny ppp

Jakkolwiek omawiany „Przewodnik” nie stanowi wprost opisu ppp od strony prawnej i nie zawiera żadnych normatywnych definicji odnoszących się do tej formuły, to dość szybko wywnioskować można z niego, że ppp stanowi jedną z form udzielania zamówień publicznych. Autorzy „Przewodnika” wyraźnie podkreślają, że ppp jest nową, efektywną formą zamawiania robót budowlanych, dostaw lub usług przez władze publiczne. Wiąże się ono zatem z procedurą wydatkowania środków publicznych. W Kanadzie ramy prawne ppp, jak i konkretne polityki zastosowania tej formuły ustalane są na szczeblu prowincjonalnym i regionalnym. Prowincje: Ontario, Quebec, Alberta, Kolumbia Brytyjska i Nowy Brunswick prowadzą aktywne programy ppp, posiadają też agencje powołane specjalnie do prowadzenia nadzoru nad projektami ppp. Każda z nich stworzyła swoje własne procesy i standardowe dokumenty, które można z łatwością adaptować na potrzeby projektów samorządowych. Powyższe władze prowincjonalne samodzielnie ustanawiają ramy prawne udzielania zamówień publicznych. Dokumentacja ustanawiana na szczeblu prowincjonalnym jest podobnie opracowywana i ułatwia samorządom dostęp do przykładowych projektów z terenu całej Kanady i konstruktywne korzystanie z nich³¹. Zupełnie inaczej ukształtowany jest polski system. W Polsce jednolite i adresowane do wszystkich zamawiających ramy prawne udzielania zamówień publicznych regulowane są przepisami Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³². Podobny charakter mają ramy prawne dotyczące umów koncesji, wyznaczone przepisami Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³³. Władze regionalne i lokalne w Polsce nie mają możliwości ustanawiania własnych ram proceduralnych udzielania zamówień publicznych sprzecznych z przepisami dwóch ww. ustaw. Podejście polskie jest zresztą tożsame z rozwiązaniami innych państw europejskich, gdzie ramy prawne udzielania zamówień publicznych i koncesji

²⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

²⁹ Więcej na stronie internetowej: www.ppp.parp.gov.pl

³⁰ Zob. m.in.: *Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, wyd. Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, praca zbiorowa pod redakcją B. Korbusa i red. naukową prof. A. Panasiuka, wyd. UZP, Warszawa 2010.

³¹ *Public-private partnership. A guide for municipalities*, PPP Canada, November 2011, s. 18.

³² Tj. Dz.U. z 2013 r. Nr 907 z późn. zm.

³³ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.

harmonizowane są z prawem Unii Europejskiej. Wyjątkiem na tym tle jest Wielka Brytania, na której zresztą w dużej mierze wzorowany jest system kanadyjski, gdzie procedury udzielania zamówień publicznych nie są regulowane ustawą państwową, a regulacjami ustanawianymi na szczeblu regionalnym.

Wracając do kwestii definicyjnych, należy na wstępie zaznaczyć, że za tradycyjne zamówienie publiczne autorzy „Przewodnika” uznają zlecenie realizacji infrastruktury przez sektor publiczny metodą zaprojektuj-wybierz wykonawcę-zbuduj (*Design-Bid-Build*). Zamówienie publiczne w ramach ppp będzie rozwiązaniem co do zasady bardziej złożonym. W „Przewodniku” wskazuje się na co najmniej trzy definicje ppp³⁴. Z tych trzech definicji można wyprowadzić kluczowe cechy ppp, charakteryzujące podejście kanadyjskie:

Ppp to kontrakt:

- długoterminowy;
- zawarty pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (przedsiębiorcą),
- którego przedmiotem jest wspólne przedsięwzięcie;
- dotyczy wykonania robót budowlanych lub świadczenia usług;
- gdzie partner prywatny przejmuje znaczną część odpowiedzialności, a także obowiązek finansowania przedmiotu zamówienia;
- gdzie partner prywatny zarządza wynikami wykonanych robót budowlanych lub świadczonych usług, a także dba o długoterminowe utrzymanie infrastruktury, w ramach którego strony dzielą się ryzykami, zasobami i korzyściami.

Powyższa definicja ppp nie ma w Kanadzie charakteru normatywnego. Jest ona jedynie opisem zespołu najbardziej charakterystycznych cech tych zamówień publicznych, które można nazwać partnerstwem. Trudno jest odpowiedzieć jednoznacznie, czy wystąpienie wszystkich powyższych cech jest konieczne do uznania danej transakcji za ppp. Autorzy „Przewodnika” wielokrotnie podkreślają, że takie elementy jak podział zadań i ryzyk, a także przejście obowiązku, przynajmniej częściowego, finansowania robót budowlanych przez stronę prywatną to nieodzowne elementy ppp. Ważne jest także, aby odpowiedzialność partnera prywatnego obejmowała nie tylko wykonanie określonych robót budowlanych, ale także możliwość efektywnego wykorzystania infrastruktury w celu, dla którego została wybudowana. W „Przewodniku” wyraźnie podkreśla się, że w modelu ppp, gdzie partner prywatny przyjmuje odpowiedzialność za utrzymanie i odnawianie obiektu przez długi czas (na przykład przez 30 lat), będzie musiał zagwarantować uzyskiwanie przez obiekt określonych wyników i spełnianie wymogów w zakresie dostępności i usług, określonych przez samorząd. W tym kontekście podkreśla się, że w ramach ppp konieczna jest współpraca zespołu partnera prywatnego, odpowiadającego za eksploatację i utrzymanie obiektu z zespołem tegoż partnera, zajmującym się projektowaniem i budową. Współpraca ta ma służyć zapewnieniu, że podejmowane wybory dotyczące urządzeń i materiałów umożliwią spełnienie określonych przez samorząd standardów w zakresie osiągniętych wyników w całym wymaganym okresie. Tym samym rola samorządu w procesie ppp nie polega na precyzyjnym zaprojektowaniu robót budowlanych, ale na określeniu standardu usług świadczonych przy wykorzystaniu infrastruktury projektowanej i budowanej przez partnera prywatnego³⁵. Dla kontrastu podkreślone zostało, że w tradycyjnej formule realizacji zamówienia publicznego sektor publiczny koncentruje się niemal wyłącznie na projekcie inwestycyjnym i budżecie inwestycyjnym. Koszty i wyniki działalności w całym okresie przydatności ekonomicznej obiektu nie wchodzi zazwyczaj w skład procesu planowania i podejmowania decyzji. Efektem takiego podejścia przy tradycyjnych zamówieniach jest najczęściej stopniowa degradacja infrastruktury i spadek jej przydatności oraz efektywności względem celów, dla których została wykonana. Etap operacyjny funkcjonowania infrastruktury zwykle nie jest obejmowany perspektywą projektantów. Z kolei w ppp prymat uzyskuje nie tyle przedmiot robót budowlanych, co kwestia długoletniego zapewnienia standardu usług. W związku z tym, co podkreślono w „Przewodniku”, w ppp sektor publiczny podpisuje kontrakt z pojedynczym podmiotem, który z kolei odpowiada za utworzenie zespołu projektowego, reprezentującego wszystkie niezbędne dziedziny (np. projektowanie, budowę, utrzymanie, remonty i odtworzenie). W tradycyjnym podejściu do zamówienia publicznego sektor publiczny musi zawrzeć odrębną umowę dotyczącą każdego z obszarów projektu.

Przeniesienie powyższych rozważań na polski grunt pozwala na dość szybkie znalezienie analogii. Definicji ppp należy szukać w przepisach Ustawy o ppp. Przedmiotem ppp w sensie normatywnym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

³⁴ *Public-private partnership. A guide for municipalities*, PPP Canada, November 2011, s. 10.

³⁵ Tamże, s. 11.

Ppp zostało określone w ustawie jako współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Podobnie jak w Kanadzie, ppp ma polegać na współpracy dwóch różnych sektorów, opartej na podziale ryzyk i dotyczyć będzie wspólnej realizacji przedsięwzięcia. Pokróćce wypada wyjaśnić znaczenie tych pojęć.

Podmiotem publicznym mogą być jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Definicja podmiotu publicznego jest kluczowa dla stosowania Ustawy o ppp, gdyż zakreśla krąg podmiotów zobowiązanych do jej stosowania. Zobowiązane do stosowania Ustawy o ppp są również tzw. *podmioty prawa publicznego*, czyli osoby prawne (przede wszystkim spółki prawa handlowego) utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, kontrolowane przez jednostki sektora finansów publicznych. Partnerem prywatnym będzie mógł zostać przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Do tak rozumianej kategorii przedsiębiorcy zaliczać się mogą m.in. spółki komunalne, które, podobnie jak przedsiębiorcy niepubliczni, będą mogły na równych zasadach ubiegać się o kontrakty ppp.

Przedmiotem ppp jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Wspólna realizacja przedsięwzięcia przez partnerów w ramach ppp zakłada m.in. podział zadań między strony współpracy. Działania realizowane w ramach ppp przez partnera prywatnego muszą służyć realizacji przedsięwzięcia, które obejmuje zawsze element utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub z nim związanego. Elementem odróżniającym ppp od innych form współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi oraz partnerami prywatnymi (w szczególności typowych zamówień publicznych) jest podział ryzyk związanych ze wspólną realizacją przedsięwzięcia. Jednocześnie Ustawa o ppp nie określa jakichkolwiek zasad dotyczących obligatoryjnego podziału tych ryzyk między strony stosunku partnerstwa. W związku z tym kryterium podziału ryzyk przewidywane w art. 1 ust. 2 Ustawy o ppp zostanie spełnione w ramach ppp w przypadku przypisania podmiotowi prywatnemu dowolnego, pojedynczego ryzyka. Umowa o ppp powinna zawsze przenosić ryzyko na stronę, która najlepiej potrafi je kontrolować, co oznacza, iż poniesie mniejsze koszty w przypadku jego materializacji. Praktyka wskazuje, że istnieje jednak szereg ryzyk, które zazwyczaj przejmuje strona prywatna, przy czym szczególne znaczenie ma ryzyko związane z finansowaniem i utrzymaniem infrastruktury wytworzonej lub jedynie eksploatowanej w ramach przedsięwzięcia ppp. Przedmiotem współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach ppp ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia. Przedmiotem inwestycji może być:

- budowa lub remont obiektu budowlanego;
- świadczenie usług;
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność;
- inne świadczenie.

Wszystkie te czynności powinny być **połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym**, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Przedsięwzięcie w ramach ppp powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego.

Ppp również w prawie polskim zdefiniowane zostało, jako umowa (choć Ustawa o ppp wprost nie określa, że ma to być umowa długoterminowa). Przez umowę o ppp partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego. Partner prywatny ma być zatem nie tylko wykonawcą przedsięwzięcia w ramach ppp, ale także finansującym jego realizację choćby w części. Rola podmiotu publicznego zwykle ograniczać się będzie do wniesienia wkładu własnego. Wkład własny to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego.

Z uwagi na to, że w Polsce ppp jest definiowane ustawowo, a podstawowe zasady współpracy stron kontraktu ppp, jak i reguły wyboru partnera prywatnego są regulowane ustawą, to należy stwierdzić, że **ustawa będzie miała zastosowanie do każdej współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, która spełnia przesłanki legalnej definicji ppp**. Przepisy ustawy o ppp muszą obligatoryjnie znaleźć zastosowanie do przygotowania oraz wykonania przez podmioty publiczne wspólnych przedsięwzięć z partnerami prywatnymi, o ile tylko przedmiot tej współpracy będzie odpowiadał ustawowemu opisowi przedsięwzięcia. Obowiązek stosowa-

nia przepisów Ustawy o ppp wynika przede wszystkim z charakteru tych umów, jako umów odpłatnych ze środków publicznych (w formie pieniężnej lub niepieniężnej w postaci przekazania prawa do pobierania pożytków) lub wiążących się z gospodarowaniem majątkiem publicznym, zawieranych przez podmioty publiczne z partnerami prywatnymi. Z tego właśnie względu na podmioty publiczne nałożony został obowiązek stosowania otwartych i konkurencyjnych procedur wyboru partnera prywatnego, określonych w art. 4 Ustawy o ppp (tj. Ustawy o koncesji lub Prawa zamówień publicznych).

Powyższe porównanie polskiej definicji prawnej ppp z definicją formułowaną w „Przewodniku” wskazuje na bardzo silne podobieństwo. W obu przypadkach zespół cech kluczowych dla ppp został ujęty tożsamo. Wskazywać to może, że zarówno w przypadku kanadyjskim, jak i polskim występują wspólne źródła rozumienia ppp. Należy ich szukać w Wielkiej Brytanii, której podejście do ppp przełożyło się nie tylko na praktykę państw Wspólnoty Brytyjskiej, ale także na prawo poszczególnych państw europejskich oraz podejście Unii Europejskiej do ppp.

Cechą charakterystyczną polskiego podejścia do ppp jest wyraźna definicja ustawowa umowy o ppp. Jej konsekwencją jest konieczność stosowania przepisów Ustawy o ppp, a także właściwych ustaw proceduralnych w każdym przypadku, gdy planowana współpraca międzysektorowa spełnia ustawowe cechy ppp. W przypadku Kanady brakuje jednolitej definicji normatywnej ppp. Kwestia zastosowania ppp pozostawiona została bardziej wolnemu wyborowi strony publicznej.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 17) – Agnieszka Ferek

Wynagrodzenie partnera prywatnego

Istotną cechą ppp jest model wynagrodzenia partnera prywatnego. Wynagrodzenie to może pochodzić z płatności podmiotu publicznego lub przybrać charakter prawa do eksploatacji infrastruktury i wiązać się z możliwością pobierania opłat od konsumentów określonych usług.

W „Przewodniku” wskazuje się, że w formule ppp płatność jest narzędziem dającym podmiotowi publicznemu argument przetargowy potrzebny mu do zapewnienia uzyskania pożądaných efektów końcowych od partnera prywatnego. W tradycyjnej formule realizacji zamówienia między płatnością a uzyskiwanymi wynikami nie ma żadnego powiązania lub jest ono niewielkie. Także i w warunkach polskich zasadą jest, że partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie w związku z faktyczną dostępnością przedmiotu przedsięwzięcia. Inaczej niż w klasycznych zamówieniach publicznych, w modelu ppp nie jest możliwe by niezależnie od stopnia wywiązania się partnera prywatnego ze spoczywających na nim obowiązków w zakresie dostępności całego przedsięwzięcia (odnoszonej do tzw. standardu eksploatacyjnego), podmiot publiczny wynagradzał ryczałtowo czy na raty partnera prywatnego lub wybranego uczestnika konsorcjum (np. inżyniera projektującego infrastrukturę) w oderwaniu od całości zobowiązań strony prywatnej. Jest to podyktowane zachowaniem przyjętego w umowie mechanizmu podziału zadań i ryzyk. Partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie za wszystkie wykonywane w ramach umowy zadania stosowanie od ich efektu użytkowego. Przyjęcie rozwiązań odmiennych, np. etapowego wynagradzania partnera za wykonane prace budowlane, mogłoby nawet przesądzić o zaliczeniu całości zobowiązań wynikających z umowy o ppp do państwowego długu publicznego (art. 18a Ustawy o ppp). W polskim systemie ppp, szczególnie w przypadku gdy całość wynagrodzenia partnera pochodzi bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego, partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie na zasadzie ryzyka dostępności, co oznacza, że choć całkowita kwota wynagrodzenia ustalona została już w momencie złożenia oferty po zakończeniu negocjacji, faktyczna wysokość wypłaconego wynagrodzenia zależna będzie od wykonania przez stronę prywatną wszystkich obowiązków na etapie eksploatacji infrastruktury.

Również w przypadku kontraktów skupionych bezpośrednio na świadczeniu usług (np. usług przewozowych), możliwe w warunkach polskich jest wprowadzenie do kryteriów oceny ofert, a potem do samej umowy o ppp mechanizmów zachęcających partnera do podnoszenia jakości usług. Oczywiście każde z postępowań realizowane jest w konkretnych uwarunkowaniach budżetowych – od partnera oczekuje się przede wszystkim dotrzymania umówionego standardu minimum.

Jeśli obowiązki partnera obejmują zaprojektowanie, zbudowanie i sfinansowanie przedmiotu przedsięwzięcia wynagrodzenie strony prywatnej powinno być powiązane z jakością usług świadczonych w całym okresie współpracy. Wynagrodzenie partnera prywatnego ustalone na etapie negocjacji zostanie wypłacone pod warunkiem zrealizowania wszystkich przewidzianych kontraktem usług, z zachowaniem jakości ich wykonania odpowiadającej w pełni umówionemu standardowi. Obowiązkiem podmiotu publicznego w warunkach polskich jest stała kontrola poczynań strony prywatnej oraz kontrola wykorzystania wniesionych do przedsięwzięcia wkładów.

Należy dostrzec analogię w wynagradzaniu partnera prywatnego pomiędzy podejściem kanadyjskim i polskim. Zaangażowanie partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia będzie miało charakter odpłatny. Może ona przyjąć różne formy (brak legalnej definicji „wynagrodzenia” w Ustawie o ppp), przy czym najczęściej polegać będzie na uzyskiwaniu zapłaty sumy pieniężnej od podmiotu publicznego lub na pobieraniu korzyści z przedmiotu ppp. Wskazać należy, że, stosownie do art. 7 ust. 2 Ustawy o ppp, *wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu ppp*. Oznacza to, że wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego nie może być dowolna, a każdorazowo zależna od przynajmniej jednego z dwóch czynników: rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu ppp. Wynagrodzenie zależne od pierwszego z tych czynników będzie wypadkową popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia. Wynagrodzenie zależne od drugiego z wymienionych czynników będzie wypadkową jakości i dostępności usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Jeśli jakość usług nie będzie spełniać odpowiednich wymagań lub liczba usług zakontraktowanych w umowie o ppp nie będzie dostarczona, wówczas wynagrodzenie partnera prywatnego, płatne przez podmiot publiczny (zapłata sumy pieniężnej), ulegać będzie odpowiedniemu pomniejszeniu.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 34) – Agnieszka Ferek

Wdrażanie ppp

W „Przewodniku” mocno podkreśla się kwestię procesu wdrożenia ppp. Wiązać się ono będzie z pewnymi czynnościami przygotowawczymi, ale również z przeprowadzeniem odpowiedniej procedury. Wskazuje się, że, podejmując realizację projektu w formule ppp, organy samorządowe muszą opracować plany, politykę i procedury, które podlegać będą ich wewnętrznym procesom działania. Wiele tych elementów można zaadaptować na potrzeby ppp, wprowadzając jedynie niewielkie modyfikacje, które z reguły nie wymagają zmian organizacyjnych. Ścieżka wdrażania projektu w modelu ppp zgodnie z opisanymi w omawianej publikacji doświadczeniami samorządów kanadyjskich, zawiera bez względu na drobne różnice trzy zasadnicze fazy:

1. Planowanie (faza przed-przetargowa).
2. Wybór partnera prywatnego (na które składa się zapytanie prekwalitycyjne, negocjacje umowy i ich zamknięcie związane ze złożeniem oferty).
3. Zarządzanie kontraktem (eksploatacja infrastruktury).

W Polsce swoboda podmiotu publicznego w zakresie wyboru ścieżki postępowania będzie ograniczona. Stosownie do art. 4 Ustawy o ppp, model wynagrodzenia partnera prywatnego będzie determinował zastosowania właściwej procedury ustawowej. W przypadku Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi podmiot publiczny będzie musiał wykorzystać procedurę negocjacyjną, złożoną z etapu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, właściwych negocjacji i oceny ofert. W przypadku Prawa zamówień publicznych podmiot publiczny będzie mógł zastosować tradycyjne procedury przetargowe, co jednak nie jest zalecane. Właściwy do realizacji projektów ppp będzie tryb dialogu konkurencyjnego, obejmujący procedurę prekwalityfikacji oraz dialog składający się ze wszystkich aspektów przedmiotu zamówienia, jak i z oceny ofert. Właściwie dialog konkurencyjny jest najbardziej zbliżony do omawianej procedury postępowania ofertowego, wskazanej w „Przewodniku”. W celu zapewnienia konkurencyjności i usprawnienia procesu negocjacji, podmiot publiczny musi już na wstępie wskazać jakie kryteria oceny ofert składanych po przeprowadzeniu rozmów będą przesądzać o wyborze najkorzystniejszej oferty. Co więcej, założenia podmiotu publicznego co do zasad współpracy ppp i cech partnera prywatnego, z jakim są skłonne nawiązać współpracę mogą być podstawą do selekcji podmiotów dopuszczonych do grona uczestników negocjacji umowy o ppp. Zarówno kryteria dopuszczenia do negocjacji jak i kryteria oceny ofert powinny być spójne z naturą przedsięwzięcia i celami jakie ma przynieść współpraca z punktu widzenia sektora publicznego, zatem powinny być one zdefiniowane na etapie planowania (analizy przed-przetargowej).

Analiza przedrealizacyjna w warunkach polskich skupić musi się przede wszystkim na ustaleniu budżetu przedsięwzięcia, w wariantcie samodzielnej realizacji oraz w wariantcie realizacji z sektorem prywatnym. Ponadto, analiza musi objąć plan podziału podstawowych zadań i ryzyk występujących w ramach przedsięwzięcia w celu wyboru właściwej podstawy postępowania przetargowego. Analiza podstawowych zagadnień prawnych jak na przykład struktura wynagrodzenia oraz status wkładu własnego pozwala na określenie zasad na jakich ma się odbywać ma korzystna dla strony publicznej współpraca oraz jakie zapisy powinny w związku z tym znaleźć się w dokumentacji przetargowej służącej wyborowi najlepszej oferty.

Po zakończeniu analiz przedrealizacyjnych, podmiot publiczny, inicjuje postępowanie przetargowe przez zamieszczenie informacji w Biuletynie Zamówień Publicznych albo (stosowanie do wartości kontraktu) ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dodatkowo zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o planowanym partnerstwie publiczno-prywatnym. Już na etapie ogłoszenia, podmiot publiczny musi wskazać podstawowe kryteria oceny ofert. W warunkach polskich obligatoryjnie są: podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, które występują zazwyczaj we wszystkich przedsięwzięciach, które nie są „czysto” koncesyjne. Kryteriami oceny ofert mogą być na przykład zasady na jakich odbywa się podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym czy stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego. Analizy przedrealizacyjne są szczególnie istotne dla rzetelnego stosowania kryterium podziału zadań i ryzyk, ale jeszcze bardziej w razie zdecydowania się na wprowadzenie kryterium efektywności realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywności wykorzystania składników majątkowych. Kryteria efektywności i sposób ich mierzenia jest zazwyczaj ściśle związany z naturą przedsięwzięcia i wymagają dokładnego przygotowania. Podobnie sprawa ma się z innymi nieobligatoryjnymi ustawowymi kryteriami oceny ofert jakimi są kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis. Podmioty zainteresowane udziałem w negocjacjach muszą w wyznaczonym terminie złożyć stosowny wniosek o dopuszczenie do negocjacji/dialogu. Zazwyczaj jedynie część z chętnych podmiotów może znaleźć się w gronie negocjacyjnym (w praktyce jest to od 3 do 5 firm).

Dla rozwiązań kanadyjskich charakterystyczne jest to, że podmiot publiczny po ogólnych negocjacjach ze wszystkimi uczestnikami będzie mógł wybrać kandydata, którego rozwiązania są najbardziej interesujące i tylko z nim będzie prowadzić finalne negocjacje (ale procedura dialogu technicznego nie pozwala już na takie rozwiązanie). Co ciekawe, w Kanadzie jest możliwość wypłacenia odrzuconym oferentom wynagrodzenia rekompensującego im koszty opracowania ofert, negocjacji i przeniesienia na podmiot publiczny praw autorskich do rozwiązań, z których ten postanowił skorzystać. Być może warte rozważenia byłoby przeszczepienie tego rozwiązania na grunt polski, niestety aktualnie, z przyczyn formalnych i ekonomicznych, nie może być stosowane.

W trakcie negocjacji poruszane są najważniejsze elementy współpracy i prowadzone są zazwyczaj w podziale na rundy negocjacyjne skupione na zagadnieniach technicznych, ekonomicznych i prawnych. Po zakończeniu negocjacji podmiot publiczny już samodzielnie przygotowuje specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ), do którego załącznikiem będzie umowa o ppp, formularz oferty i załącznik techniczny – projekt lub częściowy program funkcjonalno-użytkowy. Uczestnicy postępowania mogą składać oferty, a najlepsza z nich jest przyjmowana, w wyniku czego dochodzi do zawarcia umowy o ppp w treści będącej owocem negocjacji. Wraz z zawarciem umowy rozpoczyna się najważniejszy i zazwyczaj najdłuższy etap współpracy jakim jest realizacja przedsięwzięcia i proces świadczenia usług będących przedmiotem umowy. Głównym zadaniem i obowiązkiem strony publicznej (zgodnie z art. 8 Ustawy o ppp) jest kontrola działań partnera prywatnego i stosowne do tego zarządzanie jego wynagrodzeniem. Ponadto, przedmiotem szczególnej uwagi powinny być składniki majątkowe zaangażowane w partnerstwo. Kwestie kontroli określa art. 8. Ustawy o ppp, zgodnie z którym podmiot publiczny ma prawo (i obowiązek) do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli zawiera umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zadania partnera prywatnego na etapie realizacji umowy są zależne od zadań jakie przejął w ramach negocjacji i zazwyczaj jest ich więcej niż zadań strony publicznej.

Wróć do tekstu głównego...



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

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

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

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

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

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

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

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

Więcej informacji na stronie internetowej www.ippp.pl.