

2015

Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp wraz z komentarzami eksperckimi

Wytyczne do oceny Value for Money, wydane przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii

Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień
poruszonych w publikacji

Wytyczne do oceny Value for Money

wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii

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

Autorzy:

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.

Marcin Wawrzyniak, adwokat, ekspert z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego i zamówień publicznych, redaktor naczelny „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”, Forum PPP, doradca w kilkunastu projektach koncesyjnych i ppp.

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 978-83-7633-312-0

► Wprowadzenie

Publikacja Ministerstwa Skarbu Wielkiej Brytanii zatytułowana „Wytyczne do oceny Value for Money” opublikowana została w listopadzie w 2006 roku. Pomimo upływu kilku lat od momentu wydania wspomnianej publikacji, zawarte w niej ramowe wytyczne dotyczące dokonywania przez brytyjskie podmioty publiczne oceny opłacalności ekonomicznej projektów partnerstwa publiczno-prywatnego obowiązują nieprzerwanie aż do chwili obecnej¹.

Ministerstwo Skarbu pełni w Wielkiej Brytanii rolę głównego resortu gospodarczego, w tym wykonuje zadania strategiczne i koordynujące w stosunku do pozostałych ministerstw i agend posiadających w swoim zakresie kompetencji sprawy gospodarcze. Jest także wiodącym organem rządowym w Wielkiej Brytanii w sferze kształtowania polityki ppp jako szczególnej formy wykorzystania kapitału prywatnego do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych i usługowych w zakresie infrastruktury użyteczności publicznej².

Value for Money (VfM) jest istotnym elementem w mechanizmie funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii. Pisząc w skrócie, pojęcie to oznacza w kontekście ppp relatywną korzyść dla finansów publicznych, która może być osiągnięta w wyniku zastosowania formuły ppp w porównaniu z formułą konwencjonalnego projektu inwestycyjnego, realizowanego w trybie zamówień publicznych. Reguły dotyczące metodologii oceny VfM możliwej do osiągnięcia w projektach infrastrukturalnych mają kluczowe znaczenie w procesie decyzyjnym, prowadzącym do wdrożenia projektu. Wykazanie, że dane przedsięwzięcie pozwala na uzyskanie VfM jest podstawowym warunkiem wyboru formuły ppp do jego realizacji.

Wprowadzenie w życie wspomnianych wyżej zasad systemowych, które mają zapewnić wysoką efektywność inwestycji publicznych, jest w praktyce procesem złożonym i niewolnym od kontrowersji.

Wynika to po części z samego charakteru analizy VfM. Jest ona narzędziem porównawczej oceny opłacalności długoterminowego projektu inwestycyjnego, tak więc opiera się na prognozach i szacunkach ekonomicznych na okres kilkudziesięciu lat. Wiąże się to nieuchronnie z elementem subiektywnych ocen oraz ograniczeniami wynikającymi z technicznej zawodności stosowanych modeli i technik ilościowych.

Rozpatrując problem z innej strony, wybór formuły realizacji projektów infrastrukturalnych – wariantu ppp lub tradycyjnego – przebiega zawsze w określonym kontekście politycznym i instytucjonalnym, który kreuje konkretne uwarunkowania i bodźce do podejmowania określonych decyzji. Przykładowo, liberalne nastawienie rządu sprawującego w danym okresie władzę może tworzyć sprzyjający klimat polityczny do promowania ppp. Natomiast presja czasu czy niedostatek kompetencji biznesowych wśród podmiotów publicznych są czynnikami premiującymi metodę tradycyjnego projektu budżetowego, która jest znacznie prostszą i szybszą formułą do wdrożenia niż skomplikowana struktura projektu ppp.

W następstwie tych wielokierunkowych oddziaływań proces decyzyjny dotyczący podejmowania projektów ppp można w pewnym uproszczeniu przedstawić jako wypadkową czynnika efektywności ekonomicznej, reprezentowanego w sposób bardziej lub mniej doskonały przez VfM, oraz całokształtu pozostałych czynników – politycznych, medialnych, organizacyjnych itd., mających wpływ na zachowania decydentów. Siła działania poszczególnych czynników może zmieniać się w czasie w zależności od sytuacji w szerszym otoczeniu gospodarczym i społecznym, w jakim funkcjonuje program ppp. Łączny spłot wszystkich uwarunkowań wpływa zarówno na formalny kształt zasad dotyczących stosowania ocen VfM, jak i na faktyczną rolę, jaką ocena VfM odgrywa przy wyborze wariantu realizacji projektów infrastrukturalnych.

Wprowadzenie w życie zasady, zgodnie z którą głównym kryterium, decydującym o podejmowaniu przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, powinna być ich wyższa efektywność ekonomiczna w porównaniu z tradycyjnymi inwestycjami publicznymi („Value for Money”), napotyka w praktyce na istotne przeszkody.

Świadczy o tym dobitnie przykład Wielkiej Brytanii, a więc kraju, gdzie uwarunkowania polityczne, instytucjonalne i finansowe do stosowania formuły ppp można uznać za wyjątkowo sprzyjające, i który jest światowym

¹ Niniejszy komentarz został napisany na początku marca 2015 roku.

² Dla pełnej ścisłości warto dodać, że formalne kompetencje Ministerstwa Skarbu dotyczące ppp ograniczają się do projektów realizowanych na terenie Anglii oraz projektów dotyczących obszarów, które pozostają w jurysdykcji rządu centralnego (np. obronność i częściowo energetyka). Projekty ppp realizowane w Szkocji, Irlandii Północnej i Walii podlegają regulacjom wydanym przez organy lokalne („devolved administrations”), zgodnie z zasadami decentralizacji funkcji rządowych, jakie od kilku lat wcielane są w życie w Wielkiej Brytanii. Ministerstwo Skarbu jest dominującym kreatorem polityki państwa w obszarze finansów publicznych, infrastruktury i ppp, stąd w niniejszym komentarzu używać będziemy w doniesieniu do programu ppp przymiotnika „brytyjski”.

liderem w jej stosowaniu. Mimo oficjalnych deklaracji programowych ze strony rządu oraz formalnych regulacji, takich jak „Wytyczne do oceny Value for Money” z 2006 roku, prymat kryterium efektywności ekonomicznej w brytyjskim programie ppp należy ocenić jako częściowy. Co więcej, zdaniem przeciwników ppp w Wielkiej Brytanii, kryterium VfM jest przez sektor publiczny oraz firmy prywatne nadużywane i poddawane manipulacji. Dzięki temu, według krytyków, rząd może realizować inwestycje infrastrukturalne poza bilansem sektora publicznego, a więc bez wpływu na deficyt i dług publiczny, natomiast inwestorzy prywatni i wykonawcy uzyskują nadmierne zyski z projektów ppp kosztem podatnika.

Kontrowersje i dylematy wokół stosowania kryterium VfM w Wielkiej Brytanii, jakie można dość wyraźnie dostrzec w trakcie lektury „Wytycznych do oceny VfM”, pozwala lepiej ocenić różnorodne przeszkody, które hamują wdrożenie jasnych i jednolitych zasad rachunku VfM w Polsce.

W dużym uproszczeniu można wskazać na dwie przyczyny, które utrudniają i komplikują rzeczywiste wdrożenie oceny VfM w procesie decyzyjnym w przypadku projektów ppp.

Po pierwsze, realna waga kryterium VfM w procesie decyzyjnym, jaki przebiega w sektorze publicznym w związku z inwestycjami infrastrukturalnymi jest najczęściej niska. Projekty ppp są skomplikowane organizacyjnie i politycznie ryzykowne, a ich przygotowanie długotrwałe i kosztowne. Powszechną regułą, mającą potwierdzenie w wielu przypadkach, jest to, że dopóki decydenci w sektorze publicznym mają dostęp do funduszy budżetowych, wybierają tradycyjną formułę inwestycji, a ppp jest przez nich traktowane jako opcja ostatecznego wyboru. Rachunek ekonomiczny, wbrew oficjalnym deklaracjom, z reguły nie ma zatem większego znaczenia w wyborze między tradycyjnym modelem budżetowym a ppp.

Po drugie, metodologia oceny VfM jest ze swej natury skomplikowana, a jej wynik podatny na różnego rodzaju wypaczenia i błędy, m.in. z uwagi na szereg ograniczeń analitycznych na etapie przygotowania projektu. Charakteryzuje się on niską dostępnością prawidłowych pod względem jakościowym danych, niezbędnych do wykonania miarodajnych prognoz i analiz finansowych projektu. Debaty na temat wiarygodności analiz VfM toczono od początku stosowania ppp i raczej nie widać, aby miały się szybko zakończyć. Kraje, gdzie aktywność ppp mierzona liczbą zrealizowanych projektów jest niewielka, są, pod względem możliwości stosowania VfM, w gorszej sytuacji, gdyż nie dysponują własną bazą danych historycznych o projektach.

Obie wspomniane przyczyny charakteryzują także polski rynek ppp.

Decydenci z polskiego sektora publicznego w większości nie mają silnej motywacji do podejmowania wyraźnie zwiększonego wysiłku i ryzyka politycznego, jakie wiąże się z projektami ppp w porównaniu z inwestycjami finansowanymi z budżetu.

Czynnikiem, który niewątpliwie w znacznym stopniu przyczynił się do niskiego, jak dotąd, realnego zainteresowania ppp w Polsce, jest szeroka dostępność funduszy strukturalnych UE, które uzupełniają środki budżetowe przy finansowaniu infrastruktury. Warto pamiętać, że dzięki tym dogodnym warunkom finansowania Polska stała się w ostatnich latach największym w Europie placem inwestycji publicznych, przynajmniej w sensie relatywnym (w % do PKB).

W rozpoczynającej się obecnie kolejnej, wieloletniej perspektywie finansowej UE dostępność funduszy strukturalnych będzie porównywalna z poprzednią. Jednak można oczekiwać, że bardziej zadłużone podmioty publiczne, z uwagi na problemy z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych, mogą zacząć bardziej aktywnie interesować się ppp. Tendencją taką widać już w niektórych samorządach, choć zainteresowanie tego typu inwestycjami nie zaowocowało jeszcze większą liczbą projektów. Ciekawym, choć niejako ubocznym skutkiem korzystania przez Polskę z wielkiej puli funduszy pomocowych UE, jest podjęcie przez nasz kraj próby szerszego stosowania tzw. projektów hybrydowych. Łączą one formułę ppp z dotacją unijną lub instrumentami finansowania zwrotnego z programów UE (np. „Jessica”). Ten pionierski w skali europejskiej wysiłek dał już efekty w postaci pierwszych projektów, ale z mówieniem o dużym sukcesie projektów hybrydowych należy jeszcze poczekać³.

Innym pozytywnym aspektem korzystania z funduszy unijnych, uwzględniając zasady VfM, jest fakt, że, zgodnie z regułami polityki spójności UE, podmioty publiczne muszą w projektach współfinansowanych przez Unię przeprowadzać standardową analizę kosztów i korzyści (cost-benefit analysis), będącą do pewnego stopnia substytutem VfM.

³ Projekty hybrydowe nie rozwinęły się jak dotąd w Europie na szerszą skalę ze względu na wysoki stopień skomplikowania procesu ich przygotowania. Jest on związany z kojarzeniem procedur unijnych z wymogami postępowania ofertowego i montażu finansowego, które są obecne w projektach ppp. Głównym organem monitorującym działania wdrażania formuły projektów hybrydowych w Polsce jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

W przypadku drugiej przyczyny kłopotów dotyczących zapewnienia efektywności ekonomicznej ppp, a więc trudności ze stworzeniem skutecznej i zarazem politycznie akceptowalnej metodologii oceny VfM, Polska jest jeszcze na początku drogi.

Warto tu wskazać, że akty wykonawcze do pierwszej polskiej Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 roku (Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420.) zawierały szereg wskazań dotyczących wymaganych w projektach ppp analiz ekonomicznych i finansowych, zgodnych, co do zasady, z koncepcją VfM⁴. Jak się okazuje, był to dobry kierunek. Jednak wskazania te były utrzymane na bardzo ogólnym poziomie, a jednocześnie i nie poszły za nimi szczegółowe wytyczne o roboczym charakterze w rodzaju brytyjskich „Wytycznych do oceny Value for Money”. W rezultacie wspomniane wymogi zostały ocenione jako nadmiernie biurokratyzowane, a co więcej, obciążono je później winą za brak aktywności na polu ppp w latach bezpośrednio następujących po przyjęciu Ustawy.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. z 2008 r., Nr 19, poz. 100.), zwana dalej „Ustawą o ppp” i Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 roku (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101.), zwana dalej „Ustawą koncesyjną”, tworzące obecny znowelizowany porządek prawny polskiego ppp, nie zawierają już ani bezpośrednio, ani pośrednio wyraźnych odniesień do oceny VfM. W ostatnim okresie zostało wydane Rozporządzenie Ministra Gospodarki o rodzajach ryzyka występujących w ppp. Obejmowały one obszar kluczowy dla VfM, jednak celem tej regulacji jest przede wszystkim ułatwienie klasyfikacji statystycznej zobowiązań wynikających z ppp⁵.

Komentowana publikacja zawiera podsumowanie doświadczeń związanych z ustalaniem istnienia oraz natury korzyści jakie dla interesu publicznego przynosi wdrożenie przedsięwzięcia w formule ppp w systemie brytyjskim będącym swoistym punktem odniesienia dla polskiego ustawodawcy (ppp z wynagrodzeniem płatnym w większości lub całości z budżetu). Nasze doświadczenia w tym obszarze są skromne dlatego większość uwag autorów komentowanej publikacji może być dopiero podstawą dla praktyki polskiej. Ze względu na fakt, że istnienie VfM można diagnozować w całym cyklu życia projektu ppp, najczęściej w kontekście kluczowego dla opisywanego w komentowanej publikacji modelu ppp „z wynagrodzeniem za dostępność”, szczególną rolę poświęcono zagadnieniom formalnej dopuszczalności przeniesienia na grunt polski instytucji „opłaty za dostępność” w formie funkcjonującej w systemie brytyjskim. Kwestia szczególnego modelu wynagrodzenia partnera prywatnego z transferem ryzyka dostępności na sektor prywatny wciąż wydaje się być niedostrzegana przez polskie organy podatkowe, szczególnie w zakresie podatku VAT co może stać się poważną przeszkodą dla rozwoju instytucji ppp w Polsce oraz właściwego modelowania wynagrodzenia partnera prywatnego, a co jest kluczowe dla prognozowania i uzyskania korzyści z całego partnerstwa (VfM). Dla polskiego odbiorcy w kontekście modelu wynagrodzenia partnera prywatnego, szczególnie w kontekście podziału ryzyk wpływających na VfM projektu, istotne będzie również ujęcie budżetowe zobowiązań wynikających z umowy po stronie publicznej. Co ciekawe, polski ustawodawca zakreślił pole współpracy szersze niż ma to miejsce w klasycznym PFI (szerszy zakres usług słabiej powiązanych z komponentem infrastrukturalnym).

Bartosz Korbus

Kierownik projektu

po stronie partnera projektu – Instytutu PPP

⁴ Mowa tu o Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz o Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

⁵ Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie na podstawie art. 18a ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.).

Wytyczne do oceny Value for Money

listopad 2006 r.

© Crown copyright 2006

Opublikowano za zezwoleniem Ministerstwa Skarbu JKM w imieniu Kontrolera Domu Wydawniczego Jej Królewskiej Mości (Controller of Her Majesty's Stationery Office).

Tekst niniejszego dokumentu (bez godła królewskiego i ministerialnych znaków graficznych) może być bezpłatnie reprodukowany w dowolnym formacie i na dowolnym nośniku, pod warunkiem, że reprodukcja będzie wierna i nie zostanie wykorzystana w wypaczającym jego sens kontekście. Materiały należy wskazać jako objęte królewskim prawem autorskim, należy też podać tytuł dokumentu.

Wszelkie pytania dotyczące publikacji należy przesyłać na adres:

HMSO
Licensing Division
St Clements House
2-16 Colegate
Norwich
NR3 1BQ

Faks: 01603 723000
E-mail: hmsilicensing@cabinet-office.x.gsi.gov.uk.

Kontakty w Ministerstwie Skarbu JKM

Niniejszy dokument można znaleźć na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu, pod adresem: hm-treasury.gov.uk

Zapytania ogólne dotyczące Ministerstwa Skarbu JKM oraz jego prac należy kierować na adres:

Correspondence and Enquiry Unit
HM Treasury
1 Horse Guards Road
London
SW1A 2HQ
Tel.: 020 7270 4558
Faks: 020 7270 4861
E-mail: public.enquiries@hm-treasury.gov.uk

ISBN-10: I-84532-I-206-I
ISBN-I3: 978-I-84532-I-206-9

© Królewskie prawa autorskie 2006.

Publikacja pt. „Wytyczne do oceny Value for Money” została przetłumaczona na język polski za zgodą wydawcy:
HM Treasury, 1 Horse Guards Road
London, SW1A 2HQ, UK

Spis treści

1. Wstęp	12
2. Zarys procesu oceny „Value for Money”	20
3. Etap I – ocena z poziomu programu.....	23
Podejście ogólne	24
Szczegółowa metodologia – Etap 1	26
4. Etap 2 – ocena z poziomu projektu	29
Podejście ogólne	29
Szczegółowa metodologia – Etap 2	35
Ocena usług „miękkich” dla Etapu 2	38
5. Etap 3 – ocena z poziomu postępowania ofertowego	41
Jakość konkurencji.....	41
Podział ryzyka	43
Stabilność kosztów.....	43
Elastyczność finansowa	44
Struktury finansowe.....	45
Trudności wykonawcy.....	46
Szczegółowa metodologia – Etap 3	47

Streszczenie

Wytyczne do oceny Value for Money (VfM) z sierpnia 2004 r. wprowadziły trój etapowy proces oceny i zastąpiły „Notę Techniczną 5” Grupy Zadaniowej Ministerstwa Skarbu. Niniejsza uaktualniona wersja Wytycznych do oceny Value for Money zachowuje ten sam trój etapowy proces, a także zastosowanie testu jakościowego i ilościowego (do którego stworzono oddzielne wskaźniki dla użytkownika) na etapach 1 oraz 2. Nadto, zawiera ona dodatkowe informacje odzwierciedlające niektóre ze zmian, jakie zaszły w polityce względem PFI od 2004 r. Niniejsze wytyczne zastępują poprzednie wytyczne do oceny VfM i powinny być stosowane przez podmioty zamawiające, zarówno na szczeblu ministerstw, jak i władz lokalnych, które rozważają wykorzystanie formuły PFI dla przygotowania i realizacji projektów.

Wytyczne do oceny VfM opisują różne zagadnienia, które podmioty zamawiające powinny rozważyć ustalając, jakie czynniki determinować będą VfM w ich konkretnych projektach. Omawiają one proces i metodologię, które należy zastosować w celu określenia, czy czynniki decydujące o uzyskaniu VfM wystąpią w przygotowaniu i realizacji projektu w formule PFI.

Na etapie 1, podmiot zamawiający, zwykle centralny zespół ds. PFI ministerstwa pełniący rolę promotora przedsięwzięcia [red. przyszłego podmiotu publicznego], powinien przeprowadzić analizę jakościową i ilościową dla programów uznanych za prawdopodobnie odpowiednie do realizacji w formule PFI. Na etapie 2, zespół projektowy winien przeprowadzić bardziej szczegółową analizę dla poszczególnych projektów składających się na program. Analiza ta powinna zostać przeprowadzona jako część Ogólnego uzasadnienia ekonomicznego. Jeśli wykonane oceny prowadzić będą do wniosku, że model PFI zapewni VfM, etap 3 polegać będzie następnie na dokonywaniu oceny w trybie ciągłym po zamieszczeniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE, aż do zamknięcia finansowego. Zadaniem tego etapu jest upewnienie się, czy wnioski wywiedzione z poprzednich etapów są nadal aktualne w świetle najświeższych informacji, również o panujących warunkach rynkowych.

Na wszystkich etapach wytyczne kładą nacisk na:

Dane źródłowe: przeprowadzenie rzetelnej oceny opartej, na ile możliwe, na szczegółowych danych źródłowych i dotychczasowych doświadczeniach. Dane ze wszystkich projektów winny być gromadzone i wykorzystywane jako pomoc w ocenach dotyczących działań w przyszłości.

Wczesne podjęcie oceny: duże znaczenie ma podjęcie oceny wcześniej, przed podjęciem rozmów z rynkiem. Wprowadzanie zmian do projektu na etapach późniejszych, kiedy postępowanie ofertowe będzie już w toku, niesie ryzyko osiągnięcia niższej VfM.

Wystarczające zasoby i planowanie: Aby czynniki przyczyniające się do powstania VfM efektywnie wystąpiły, a ogólna wartość VfM została uzyskana, postępowanie ofertowe musi być dobrze zaplanowane, kierowane i przeprowadzone, winno też być przejrzyste, niezależnie od tego, która ścieżka postępowania zostanie wybrana. Wytyczne podkreślają, że podmiot zamawiający musi zapewnić posiadanie wystarczającej i kompetentnej obsady kadrowej dla przeprowadzenia postępowania ofertowego.

Uwzględniając ostatnie zmiany polityki w obszarze PFI, obecne wytyczne do oceny VfM obejmują również pogłębiony test służący ocenie VfM uzyskiwanej z usług „miękkich” w projektach PFI, podają też dalsze szczegółowe informacje na temat czynników, które należy wziąć pod uwagę rozważając niezbędną elastyczność eksploatacyjną i finansową, nakształtają proces postępowania przy zamówieniu z wolnej ręki (z jednym oferentem), podnoszą też kwestię limitów dla maksymalnej długości kontraktów. Dalsze wytyczne do niektórych z wymienionych tu zagadnień zostaną przekazane w terminie późniejszym.

1

Wstęp

- 1.1 W sierpniu 2004 r. Ministerstwo Skarbu opublikowało Wytyczne do oceny Value for Money, które zastąpiły „Notę techniczną 5” Grupy zadaniowej Ministerstwa Skarbu dla projektów realizowanych w modelu Private Finance Initiative (PFI). Wprowadziły one nowy, trzyetapowy proces oceny Value for Money (VfM) dla projektów w formule PFI, który podsumowujemy poniżej:
- **Etap 1 – Ocena z poziomu programu**¹, której celem jest zapewnienie, że formuła PFI będzie rozważana jako możliwy wariant tylko w tych programach, dla których jest właściwa i może przynieść wysoką VfM,
 - **Etap 2 – Ocena z poziomu projektu**, wymagająca oceny modelu postępowania ofertowego z góry, w trakcie przygotowywania Ogólnego uzasadnienia ekonomicznego (Outline Business Case, OBC). Zastąpiła ona poprzedni Komparator sektora publicznego (Public Sector Comparator, PSC) identyfikując aspekty kluczowe dla VfM,
 - **Etap 3 – Ocena z poziomu postępowania ofertowego**, będąca oceną prowadzoną w trybie ciągłym w fazie postępowania ofertowego projektu, aby mieć pewność, że realizacja pożądanego projektu jest możliwa, na przykład z uwagi na konkurencyjne zainteresowanie nim i potencjał rynku.
- 1.2 Niniejsze wytyczne nakreślają proces rozpoczynający się od poszukiwania danych źródłowych, które by świadczyły, że formuła PFI może być odpowiednią, przynoszącą wysoką VfM ścieżką przygotowania i realizacji projektu (zob. Ramka 1.1). Wychodząc z tego punktu, wytyczne zarysowują kluczowe zagadnienia, które podmiot zamawiający winien rozważyć weryfikując czy zastosowanie modelu PFI będzie odpowiednie dla planowanego przedsięwzięcia oraz wysokość VfM, jaką przyniesie. Wytyczne dają pewność, że wszystkie projekty rozpatrywane pod kątem realizacji w formule PFI we wszystkich resortach będą oceniane według tych samych kryteriów.
- 1.3 Podmioty zamawiające powinny rozpocząć szczegółową ocenę VfM projektów w formule PFI na jak najwcześniejszym etapie. Mimo, iż ocena wariantów przygotowania i realizacji projektu z poziomu programu i projektu będzie nieuchronnie obciążona pewną dozą niepewności, celem niniejszych wytycznych jest wyposażać podmioty zamawiające w racjonalne i solidne reguły dla rozważań, czy formuła PFI przyniesie wartość VfM, a także jak najlepiej ją osiągnąć. Prace nad kolejnymi etapami oceny powinny wyznaczyć jasny, strategiczny kierunek, a jednocześnie pozostawić wystarczającą elastyczność umożliwiającą uwzględnienie zmian w poszczególnych projektach.
- 1.4 Choć obowiązek zapewnienia, że VfM zostanie uzyskana, obejmuje wszystkie formuły realizacji zamówień publicznych, zakres niniejszych wytycznych skoncentrowany jest ściśle na formule PFI. Niemniej, niektóre z kluczowych zasad odnoszących się do uzyskania VfM w projektach PFI (ujętych w Ramce 1.2) mają również zastosowanie do innych modeli realizacji zamówień przez sektor publiczny, szczególnie w projektach związanych z wysokimi nakładami inwestycyjnymi.
- 1.5 PFI to formuła, w której sektor publiczny zawiera kontrakt dotyczący zakupu usług od sektora prywatnego na długi okres czasu, często obejmujący od 15 do 30 lat. Zazwyczaj:
- w ramach kontraktu sektor prywatny ma za zadanie zbudować i utrzymać obiekt infrastrukturalny po to, by świadczyć potrzebne usługi, stąd mamy do czynienia z fazą rozwoju lub budowy, a następnie fazą eksploatacji.
 - podmiotem sektora prywatnego, zawierającym kontrakt z sektorem publicznym jest zwykle spółka celowa (special purpose company).
 - finansując prace w trakcie fazy budowlanej spółka celowa korzysta z finansowania prywatnego, stanowiącego zwykle kombinację kapitału akcyjnego oraz długu o ograniczonym prawie regresu,

¹ Dalsze wyjaśnienie określić w Ramce 2.2

- spółka celowa otrzymuje wynagrodzenie w postaci opłaty – często zwanej zbiorczą (unitary payment) – pokrywającej spłatę kapitału i odsetek od zadłużenia oraz zwrot dla udziałowców z sektora prywatnego (co łącznie w dużej mierze spłaca zaciągnięte na początku zadłużenie przeznaczone na sfinansowanie prac w fazie budowy), powiększonej o płatności za świadczone usługi. Wyплаты z tytułu opłaty zbiorczej rozpoczynają się zwykle po zakończeniu robót budowlanych, wraz z rozpoczęciem świadczenia usług, po czym są kontynuowane przez pozostały okres obowiązywania kontraktu,
- opłata zbiorcza jest uzależniona od wyników uzyskiwanych przez wykonawcę w okresie obowiązywania kontraktu, a więc płatność podlega zmniejszeniu, jeśli wyniki spadają poniżej wymaganego standardu. W ten sposób wykorzystane zostają umiejętności zarządcze sektora prywatnego, który jest motywowany do świadczenia usług w założonym terminie, w granicach budżetu i o wymaganym standardzie.
- alokacja ryzyka między sektor publiczny i prywatny jest klarowna, mianowicie sektor prywatny ponosi ryzyko poniesienia kosztów powyżej zabudżetowanej wysokości, ryzyko opóźnień oraz ryzyko standardu usług. Rząd opracował wytyczne pt. „Standaryzacja kontraktów PFI (Standardisation of PFI Contracts, SOPC)”, które określają standardowe podejście do alokacji ryzyka między sektor publiczny i prywatny, zawierają też obowiązujące zasady oraz treść niektórych, kluczowych klauzul kontraktowych.



Ramka 1.1: Elementy, które powinny być brane pod uwagę do analizy zasadności zastosowania modelu PFI oraz VfM

- program o wysokich nakładach inwestycyjnych, wymagający efektywnego zarządzania ryzykiem związanym z budową i wdrożeniem,
- odpowiednia struktura usługi, w tym sensie, że pozwala sektorowi publicznemu zdefiniować jego potrzeby w kategoriach docelowych efektów usługi, którą można adekwatnie zakontraktować w sposób zapewniający skuteczne, godziwe i odpowiedzialne jej świadczenie przez długi okres czasu, a jednocześnie umożliwia precyzyjne określenie i wdrożenie alokacji ryzyka między sektor publiczny i prywatny,
- charakter obiektów i usług będących przedmiotem projektu PFI oraz związane z nimi rodzaje ryzyka poddają się skostorysowaniu na cały okres obowiązywania kontraktu, a więc w długoterminowym horyzoncie,
- wartość projektu jest wystarczająco wysoka, by koszty postępowania ofertowego nie były dysproporcjonalne,
- technologia i inne aspekty sektora są stabilne i nie podlegają szybkim zmianom,
- horyzonty planowania są długoterminowe, co zapewnia przekonanie, że stworzony obiekt i świadczone usługi będą wykorzystywane przez długi czas w przyszłości,
- sektor prywatny posiada wiedzę umożliwiającą realizację projektu, istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że zapewni on VfM, istnieje możliwość wprowadzenia instrumentów motywujących do osiągnięcia zakładanych wyników.

1.6 Formuła PFI jest tylko jednym z rodzajów partnerstwa publiczno-prywatnego (Public Private Partnership, PPP). Istnieje wiele innych typów umów PPP, których charakterystyczną cechą jest określona postać współdziałania między sektorem publicznym i prywatnym. Jakkolwiek niniejsze wytyczne mają na celu wyłącznie ocenę VfM dla projektów PFI, podmioty publiczne podejmujące projekty PPP w innych modelach przewidujących zawarcie umowy na świadczenie usług w długim horyzoncie czasowym oraz budowę obiektów i infrastruktury, finansowanych ze środków prywatnych, mogą również korzystać z niniejszych wytycznych.

1.7 Z uwagi na to, że charakterystyczną cechą formuły PFI jest podjęcie się przez sektor prywatny budowy i utrzymania infrastruktury publicznej oraz świadczenie usług przez długi okres czasu, a także ze względu na złożoność procesu przygotowania projektów PFI, formuła ta jest normalnie odpowiednia tylko dla niektórych rodzajów inwestycji, co w naturalny sposób ogranicza jej wykorzystanie.

1.8 Doświadczenie wskazuje, że formuła PFI nie jest właściwa dla pojedynczo realizowanych projektów o niskich nakładach kapitałowych z uwagi na relatywnie wysokie koszty postępowania ofertowego. Podobnie, formuła PFI nie jest odpowiednia dla projektów, w których szybkie zmiany technologiczne lub innego rodzaju utrudniają zarówno podmiotowi zamawiającemu, jak i oferentowi prognozowanie z racjonalną pewnością wymagań dotyczących świadczonych usług i uzyskiwanie w kontraktach wystarczającej elastyczności za rozsądną cenę. Z tych powodów, jak wskazano w dokumencie Ministerstwa Skarbu

pt. „PFI: podjęcie wyzwania inwestycyjnego” („PFI: Meeting the investment challenge”) (MTIC)², PFI jako ścieżka przygotowania i realizacji nie jest uważana za właściwą dla projektów realizowanych pojedynczo, gdzie nakłady kapitałowe nie przekraczają 20 mln GBP, ani dla postępowań z dziedziny informatyki lub telekomunikacji.

- 1.9 Zapewnienie uzyskiwania VfM we wszystkich postępowaniach ofertowych jest podstawowym obowiązkiem jednostek księgowych podmiotów zamawiających³. Rozdział 22 podręcznika „Rachunkowość sektora publicznego” (Government Accounting) określa ogólne zasady odnoszące się do nabywania towarów i usług przez sektor publiczny, włączając roboty publiczne, nadto stwierdza, że polityką rządu w zakresie zamówień publicznych jest uzyskanie VfM z uwzględnieniem standardów poprawnych i prawidłowych zachowań. Ministerstwa są odpowiedzialne za uzyskiwanie VfM, zwykle przy wykorzystaniu konkurencji, a także za zapewnienie przestrzegania odpowiednich obowiązków wynikających z europejskich i międzynarodowych umów. Ministerstwa odpowiadają również za zapewnienie, by inne podmioty publiczne, za które ministerstwa są odpowiedzialne, były powiadamiane o rządowych wytycznych do postępowań ofertowych⁴ oraz o wytycznych do zamówień publicznych wydawanych przez Biuro Zamówień Publicznych (Office of Government Commerce, OGC), włączając tu władze samorządowe, jeśli pełnią one funkcję podmiotu zamawiającego.



- 1.10 Formuła PFI powinna być stosowana tylko wówczas, gdy w na etapie przygotowania projektu zapowiada uzyskanie VfM. Value for Money definiuje się jako optymalną kombinację kosztów za cały okres trwania projektu i cech jakościowych (czyli przydatności do zamierzonego celu) towaru lub usługi, pozwalających na spełnienie wymagań użytkowników⁵. VfM nie oznacza wyboru towarów i usług według najniższej ceny ofertowej. Aby przeprowadzić dobrze zarządzane postępowanie na realizację zamówienia publicznego, konieczne jest rozważenie z góry, na jak najwcześniejszym etapie, jakie czynniki będą kluczowymi determinantami VfM w procesie postępowania ofertowego.



- 1.11 Przy szacowaniu i wypracowywaniu VfM ważne jest też pamiętać o tym, że Value for Money jest pojęciem relatywnym, które wymaga porównania potencjalnych lub rzeczywistych wyników alternatywnych wariantów przygotowania i realizacji projektu. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w wytycznych, gdzie ocena tak na Etapie 1, jak i na Etapie 2, oparta jest na relatywnym porównaniu formuły PFI z tradycyjnym zamówieniem publicznym. Zadanie to wymaga szczegółowych wyliczeń, szczególnie tam, gdzie doświadczenie i/lub dane dotyczące podobnych projektów realizowanych innymi ścieżkami postępowania są ograniczone. Ponadto, w miarę zmian zachodzących na rynkach i ich doświadczenia może się też zmieniać pogląd na sposób realizacji projektu lub najlepsze osiągalne warunki, które uprzednio uznawane były za najwłaściwsze. Dlatego należy dochować dużej staranności przy dokonywaniu porównań i odniesień (benchmarking) między sytuacjami bieżącymi, a informacjami i danymi historycznymi.

² http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/enterprise_and_productivity/PFI.cfm

³ Proces przygotowania i realizacji projektu bywa różnie rozumiany. NAO definiuje go jako: „całościowy, obejmujący pełny cykl życia przedsięwzięcia proces nabywania towarów, usług i robót od stron trzecich, rozpoczynający się od stwierdzenia potencjalnego zapotrzebowania, a kończący się zawarciem umowy na świadczenie usług lub ostatecznym zbyciem obiektu”.

⁴ Aneks 22.2 do Rachunkowości sektora publicznego (Government Accounting)

⁵ <http://www.government-accounting.gov.uk/current/frames.htm>

1.12 Poniższa ramka 1.2 wymienia niektóre z kluczowych czynników determinujących VfM.

Ramka 1.2: Czynniki determinujące Value for Money

- **Optymalna alokacja ryzyka pomiędzy stronami: publiczną i prywatną** – wymaga przyjęcia zidentyfikowanych obszarów ryzyka przez stronę lub strony partnerstwa, które są przygotowane do tego, by nimi zarządzać i minimalizować je we właściwym okresie,
- **Skoncentrowanie się na kosztach obiektu w całym okresie jego ekonomicznego użytkowania**, a nie tylko na kosztach początkowej inwestycji,
- **Zintegrowane planowanie i projektowanie usług związanych z danym obiektem** poprzez wczesną ocenę, czy ewentualna integracja usług związanych z obiektem i z nim niepowiązanych (np. usług „miękkich”) powinna przynieść korzyści w postaci VfM,
- **Zastosowanie podejścia polegającego na specyfikacji końcowych wyników projektu** dla opisanie wymagań podmiotu zamawiającego, co między innymi pozwala potencjalnym oferentom stworzyć innowacyjne sposoby zaspokojenia zapotrzebowania na usługi ze strony podmiotu zamawiającego,
- **Konsekwentne utrzymanie przyjętego podziału ryzyka** na strony, które za nie odpowiadają, z dopilnowaniem, by alokacja ryzyka była wykonalna, a koszty związane z ryzykiem były rzeczywiście ponoszone przez strony w sposób pierwotnie im przypisany i przez nie uzgodniony,
- **Wystarczająca elastyczność**, która pozwoli na to, by wszelkie zmiany pierwotnej specyfikacji lub wymogów podmiotu zamawiającego oraz skutki zmieniającej się technologii bądź metod świadczenia usług w okresie realizacji projektu mogły być uwzględnione po umiarkowanych kosztach, aby zapewnić ogólną VfM,
- **Wprowadzenie wystarczających bodźców motywacyjnych do struktury przygotowania i realizacji projektu oraz treści kontraktów projektu**, aby zapewnić, że obiekty infrastruktury zostaną stworzone, a usługi będą świadczone w terminie, sprawnie i efektywnie, przy czym bodźce te winny obejmować, odpowiednio do potrzeb, zarówno nagrody, jak i kary,
- **Termin obowiązywania kontraktu** powinien być kształtowany poprzez odniesienie do okresu, na jaki podmiot zamawiający może rozsądnie przewidzieć zapotrzebowanie na zamawiane usługi. Będzie to wymagać starannego rozważenia czynników takich jak: potencjalne zmiany wymagań użytkowników końcowych, zmiany polityki, zaprojektowany okres ekonomicznej przydatności majątku, liczba generalnych modernizacji lub remontów w okresie obowiązywania kontraktu, potencjalne zmiany możliwych sposobów świadczenia usług (np. osiągnięcia techniki) oraz ustalenia dotyczące podejścia do majątku na koniec kontraktu,
- **Istnienie wystarczających umiejętności i doświadczenia** zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym oraz ich efektywne wykorzystanie w procesie postępowania ofertowego, a następnie w trakcie realizacji projektu,
- **Zarządzanie skalą i złożonością** postępowania ofertowego, aby mieć pewność, że koszty postępowania nie będą nieproporcjonalne w stosunku do projektów będących jego przedmiotem.

1.13 Aby czynniki determinujące VfM mogły stać się efektywne, a ogólna wartość VfM mogła być uzyskana, postępowanie ofertowe musi być dobrze zaplanowane, zarządzane i przeprowadzone, a także przejrzyste, niezależnie od obranej ścieżki przygotowania i realizacji projektu. W ten sposób koszty transakcyjne będą niższe, zaangażowanie oferentów wzrośnie, a postępowanie będzie bardziej konkurencyjne. Aby to osiągnąć, podmiot zamawiający winien od samego początku mieć do dyspozycji odpowiednio liczny i kompetentny personel. Jeśli nie będą w stanie tego zapewnić, najprawdopodobniej nie będzie zdolny do uzyskania VfM.

1.14 Podmiot zamawiający winien dopilnować, by VfM nie została uzyskana kosztem warunków zatrudnienia pracowników, a także by wszystkie istniejące wytyczne, odnoszące się do rozwiązań w zakresie warunków pracowniczych zostały w pełni wzięte pod uwagę. Dotyczy to między innymi Deklaracji praktyki kancelarii rządu (Cabinet Office Statement of Practice), wydanej w 2001 r., wytycznych Ministerstwa Skarbu, dotyczących umów grupowego przeniesienia, Kodeksu najlepszych praktyk (Best Value Code of Practice) wraz z jego rozszerzeniem w Umowie z Warwick (Warwick Agreement) z 2004 r., a także Wytycznych do utrzymywania zatrudnienia personelu NHS [red. National Health Service] (NHS Retention of Employment guidance). Podmiot zamawiający winien też uwzględnić rekomendacje dotyczące zagadnień pracowniczych, zawarte w dokumencie „PFI: wzmacnianie długoterminowych partnerstw” („PFI: strengthening long-term partnerships” (SLTP))⁶ opublikowanym przez Ministerstwo Skarbu w marcu 2006 r.

1.15 Inne czynniki, które mogą wywrzeć istotny wpływ na VfM dla danej ścieżki realizacji zamówienia publicznego, to np.:

⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_06/other_documents/bud_bud06_odpfi.cfm

- **Efekty zewnętrzne:** jak podano w Zielonej Księdze⁷, ocena efektów zewnętrznych, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, jest konieczna przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnej. Na przykład, podjęcie postępowania ofertowego może mieć wpływ na potencjał podażowy konkretnej części sektora prywatnego. Choć ocenę tę należy przeprowadzić w ramach oceny inwestycji zgodnie z postanowieniami Zielonej Księgi, jeżeli dla różnych ścieżek postępowania ofertowego występują różne efekty zewnętrzne, należy je również uwzględnić prowadząc ocenę VfM.
- **Pewność w długim horyzoncie czasowym:** Większość projektów PFI jest realizowana na podstawie kontraktów długoterminowych. Proces pozyskania długoterminowego kontraktu na infrastrukturę i usługi, finansowanego ze środków prywatnych, może często dać wyższą pewność w kwestii poziomu kosztów oraz standardu usług w całym okresie realizacji projektu w porównaniu z tradycyjnym zamówieniem publicznym. Pewność ta może obniżyć w sposób bezwzględny elastyczność, ale jeżeli podmiot zamawiający starannie rozważy skalę i zakres usług potrzebnych w długim okresie czasu oraz ustrukturyzuje kontrakt na odpowiedni okres, może się okazać, że uzyskana w efekcie VfM będzie nadal wyższa. Dlatego składnikiem oceny VfM powinna być również rozważana przez ministerstwo z wyprzedzeniem długoterminowa strategia polityczna.
- **Projekty winny być dobrze przygotowane przed ich wprowadzeniem na rynek:** Istotne znaczenie ma to, by podmiot zamawiający oddelegował wystarczające zasoby do odpowiedniego przygotowania i ustrukturyzowania projektu przed formalnym rozpoczęciem postępowania z udziałem rynku. Nadmierne koszty postępowania ofertowego i opóźnienia procesu wskutek źle przygotowanych projektów często obniżają VfM już w toku postępowania. Aby temu zapobiec, projekt wymaga zdecydowanego zarządzania i wyznaczenia realistycznych harmonogramów, co daje pewność, że projekt zostanie dobrze opracowany, zanim nastąpi jego wypuszczenie na rynek.



- 1.16 Fundamentalne znaczenie dla każdej decyzji podejmowanej w procesie ofertowym ma realistyczne obliczenie przystępności kosztowej, w którym chodzi o ustalenie, czy projekt mieści się w alokacji wydatków budżetowych danego ministerstwa/podmiotu zamawiającego lub oczekiwanych przyszłych uzgodnieniach. Obliczenia przystępności kosztowej, dokonywane niezależnie od szacunku ilościowego VfM, powinny również wchodzić w skład oceny OBC. Projekty oszacowane jako leżące poza możliwościami finansowymi nie powinny być kontynuowane, nie mogą być też oferowane na rynku. Krytyczne znaczenie ma to, by sporządzając specyfikacje wymagań, podmiot zamawiający zważał na własne możliwości finansowe oraz implikacje, jakie projekt niesie w zakresie zaangażowania zasobów w przyszłości. Podmiot zamawiający winien ostrożnie ocenić swą zdolność do wywiązywania się z zobowiązań płatniczych, wynikających z kontraktu PFI, aby od początku mieć pewność, że podejmowany przez niego projekt jest przystępny kosztowo. Jeżeli właśnie zakończono uzgodnienia w ramach Przeglądu wydatków budżetowych, podmiot zamawiający powinien potwierdzić, że wydatki alokowane na projekt pozostają w granicach jego możliwości finansowych.
- 1.17 Zamawiające podmioty i ministerstwa powinny pamiętać, że podejście księgowo do projektów PFI nie wchodzi w skład oceny VfM. Decyzja o tym, czy realizować inwestycję w projekcie PFI po uzyskaniu potwierdzenia jego przystępności kosztowej, podejmowana jest wyłącznie na podstawie VfM. To, czy inwestycja znajdzie się w bilansie, czy poza bilansem, jest decyzją podejmowaną przez niezależnych audytorów, nie wpływającą na wartość VfM dla danej ścieżki postępowania ofertowego. Aby zapewnić, by decyzje w sprawie projektu PFI były podejmowane w ramach alokacji środków na wydatki inwestycyjne w sposób spójny i uwzględniający wszystkie istotne przesłanki, ministerstwa powinny rozważyć konsekwencje zakwalifikowania PFI jako środka trwałego na potrzeby księgowo. Należy zakładać, że projekty będą ujęte w bilansie, o ile miarodajne dane historyczne nie będą sugerować przyjęcia przeciwnego.
- 1.18 Możliwość zapanowania nad wpływem sposobu księgowania na budżet powinna być oceniona na wczesnym etapie, tak więc ministerstwa nie powinny anulować projektów ocenionych, jako przynoszące VfM tylko z powodu ewentualnej zmiany księgowego podejścia do nich na późniejszych etapach postępowania. Ważne jest, by podmioty zamawiające nie powodowały obniżenia VfM w następstwie niepotrzebnego przenoszenia ryzyka, podejmowanego tylko po to, by uzyskać konkretny efekt bilansowy: ryzyko powinno być ponoszone przez strony posiadające najlepszą zdolność do zarządzania nim. Fakt

⁷ http://www.hm-treasury.gov.uk/media/785/27/Green_Book_03.pdf

ten powinien wzmocnić nacisk na uwzględnienie zarówno krótko, jak i długoterminowych zobowiązań budżetowych, kapitałowych i bieżących, przyjmowanych w związku z każdą decyzją inwestycyjną.

- 1.19 Dialog konkurencyjny jest procedurą postępowania ofertowego, wdrożoną na mocy Dyrektywy UE w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych⁸, a wprowadzoną do prawa angielskiego Regulacjami w sprawie udzielania zamówień publicznych (Public Contracts Regulations) z 2006 r., które weszły w życie z dniem 31 stycznia 2006 r.⁹ Uważa się, że procedura dialogu konkurencyjnego będzie właściwą procedurą ofertową dla większości projektów w formule PFI.
- 1.20 W procedurze dialogu konkurencyjnego podmiot zamawiający musi wziąć pod uwagę kwestie związane z postępowaniem ofertowym na wczesnym etapie. Ogłoszenie przeznaczone do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Ogłoszenie w Dz.U. UE) powinno określać kryteria przyznania kontraktu, a także procedurę, którą podmiot zamawiający zamierza przyjąć w postępowaniu ofertowym (w tym na przykład, czy oczekuje się przeprowadzenia konkursu na finansowanie dłużne). Podstawowe cechy ofert nie mogą podlegać zmianom po ich złożeniu; dozwala się jedynie na ograniczone wyjaśnienia, specyfikacje, uszczegółowienia i prośby o dodatkowe informacje. Procedura dialogu konkurencyjnego zabrania wprowadzania jakichkolwiek zmian do zwycięskiej oferty po wyborze preferowanego oferenta, jeżeli zmiany te skutkowałyby modyfikacją istotnych aspektów oferty, groziły zaburzeniem konkurencyjności, albo dyskryminacją. Wymóg ten ogranicza w szczególności zakres negocjacji i zmian, które mogą mieć miejsce po wyborze preferowanego oferenta, stąd tak ważne jest rozważenie i rozwiązanie wszystkich istotnych kwestii na wcześniejszych etapach postępowania ofertowego. Powyższe sprawia, że choć niniejsze wytyczne odnoszą się do każdej procedury ofertowej, jaka zostanie wybrana dla projektu, procedura dialogu konkurencyjnego w szczególności sposób uzupełnia podejście zakładające wczesne rozważenie problemów, do czego zachęcają niniejsze wytyczne.
- 1.21 Na ocenę VfM na Etapie 1 i 2 składa się zarówno analiza jakościowa, jak i ilościowa¹⁰. Tworzenie długoterminowych prognoz wymaga przyjęcia założeń co do przyszłości i odnosi się to w równym stopniu do zamówień publicznych realizowanych w trybie tradycyjnym, jak i w formule PFI. Niepewności tej nie powinno się jednak wskazywać jako przyczyny zaniechania przeprowadzania ilościowej analizy VfM. Sporządzenie ilościowego szacunku VfM jest zatem wymagane przy świadomości jej wewnętrznych ograniczeń. Należy też zauważyć, że jeżeli na Etapie 3 okaże się, że koszty wariantu PFI wzrosły znacznie ponad pierwotnie prognozowany poziom, podmiot zamawiający będzie miał obowiązek zrewidowania oceny z Etapu 2. Ramka 1.3 podaje dalsze szczegółowe informacje na temat oceny ilościowej.



⁸ Dyrektywa 2004/18/WE

⁹ Dalsze informacje o korzystaniu z dialogu konkurencyjnego można uzyskać ze strony internetowej OGC http://www.ogc.gov.uk/documents/competitive_dialogue.pdf

¹⁰ Odrębne wytyczne do stosowania i korzystania z Modelu ilościowej oceny VfM: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/key_documents/ppp_keydocs_VfM.cfm

Ramka 1.3: Ocena ilościowa – cele, zadania, dane wejściowe i wynik

Korzystanie z arkusza kalkulacyjnego, stworzonego przez Ministerstwo Skarbu dla przeprowadzenia oceny ilościowej VfM jest wymagane w ocenie Etapu 1, a także w ogromnej większości przypadków w ocenie Etapu 2. Wymagania Etapu 2 omawiamy szerzej w pkt. 1.25.

Cel: Analiza ma na celu przyczynić się do oceny, czy wariant PFI oferuje VfM w porównaniu z projektem realizowanym w formule tradycyjnego zamówienia publicznego.

Zadania: Ocena ilościowa ma za zadanie:

- Dostarczyć podstawę do jakościowego osądu w kwestii ustalenia VfM urzędnikom zajmującym się alokacją kapitału pomiędzy programami, a także podmiotom zamawiającym na poziomie projektu,
- Umożliwić właściwe wykorzystanie kapitału prywatnego w projektach, uzasadnić dodatkowe, potwierdzone koszty korzyściami uzyskanymi w wyniku przeniesienia ryzyka na sektor prywatny,
- Poszerzyć dostępną ministerstwu bazę danych źródłowych, które wesprą przyszłe postępowania ofertowe, a także umożliwić im obronę podejmowanych decyzji w szerszym kontekście polityki rządowej.

Dane wejściowe: Ocena ilościowa rozpatruje, jak kwantyfikowalne koszty zastosowania PFI jako ścieżki przygotowania i realizacji projektu będą się prawdopodobnie kształtować w porównaniu z kosztami postępowania tradycyjnego. Dla wariantu PFI obliczany jest koszt projektu przy założeniu, że będzie finansowany ze środków prywatnych. Dla komparatora tradycyjnego zamówienia publicznego zakłada się, że nakłady kapitałowe są finansowane ze środków sektora publicznego.

Stąd, w granicach możliwości i rozsądku, ministerstwa i zespoły projektowe będą musiały zgromadzić jak najwięcej danych dla uzasadnienia swej analizy ilościowej. Podmioty zamawiające powinny pamiętać, że:

- Baza danych źródłowych będzie wymagać regularnego uaktualniania poprzez włączanie nowych informacji z projektów na wszystkich etapach postępowania ofertowego oraz fazy eksploatacyjnej. Podmiot zamawiający powinien unikać opierania się na zbyt rozbudowanych szacunkach, powinien też przeprowadzać analizę wrażliwości,
- Jeżeli bieżąca baza danych źródłowych jest niewystarczająca, należy szukać innych informacji, aby uzasadnić przyjęte w modelu dane wejściowe, a także podjąć kroki dla uzupełnienia istniejącej luki na potrzeby zamówień publicznych w przyszłości (sposoby, w jakie można to osiągnąć, podane są w wytycznych Quantitative User Model Guidance),
- Podczas gdy na poziomie programu ocena będzie nieuchronnie przeprowadzona na podstawie bardzo ogólnych szacunków, będzie ona pogłębiana w miarę pozyskiwania bardziej szczegółowych informacji o programie i poszczególnych projektach aż do momentu ukończenia oceny Etapu 2 w opracowaniu OBC.

Wynik: Rezultaty oceny ilościowej na obu etapach (1 i 2) należy przedstawić wraz z oceną jakościową w uzasadnieniu ekonomicznym projektów. Interpretacja wyników ilościowych omówiona jest w Wytycznych VfM Quantitative Assessment User Guide, podajemy ją również poniżej.

1.22 Niniejsze wytyczne wymieniają szereg zagadnień jakościowych, które powinny stanowić ramy dla podejścia do ilościowej oceny VfM, przy czym intencją jest to, aby ocena ilościowa służyła jako narzędzie wspierające dokonanie oceny całościowej. Co ważne, wyniki oceny ilościowej i jakościowej nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od siebie, jako niezależne uzasadnienie świadczące za lub przeciwko PFI.

1.23 Należy pamiętać o poniższych kwestiach:

- **Wyniki marginalne:** Jeżeli różnica wyników dla wariantu tradycyjnego i PFI jest marginalna (niewielka wartość za lub przeciwko PFI), danych liczbowych nie należy interpretować jako wystarczającego argumentu przemawiającego za lub przeciwko ścieżce realizacji w formule PFI. W takich przypadkach większą wagę należy przypisać ocenie jakościowej niż ilościowej.
- **Niepewność i poziom wrażliwości wyników:** Tam, gdzie danym wejściowym towarzyszy wysoki poziom niepewności, albo gdzie wyniki są bardzo wrażliwe na zmienność danych wejściowych, właściwym podejściem jest przypisać wyższą wagę ocenie jakościowej, albo zainwestować więcej czasu i pieniędzy w uzyskanie wyższej pewności co do najistotniejszych założeń. Podmioty zamawiające winny w każdym przypadku przeprowadzić odpowiednią analizę wrażliwości.

1.24 We wszystkich przypadkach ocena ogólna musi zawierać odpowiednie i wyczerpujące wyjaśnienie wiodących czynników w analizie ilościowej i jakościowej, które wpłynęły na podjętą decyzję, szczególnie jeśli analizy te się nie uzupełniają.

1.25 Arkusz kalkulacyjny Ministerstwa Skarbu został stworzony, by zapewnić proste narzędzie umożliwiające podmiotom zamawiającym dokonanie szacunku VfM. Korzystanie zeń jest obowiązkowe w ocenach Etapu 1 i 2 dla wszystkich projektów. Niemniej, w niektórych przypadkach ministerstwa nadal sięgają,

zgodnie ze swymi potrzebami, po modele bardziej złożone w ramach analizy na Etapie 2, jednocześnie stosując arkusz kalkulacyjny VfM Ministerstwa Skarbu. Ministerstwo to uważa arkusz kalkulacyjny VfM za odpowiedni dla oceny Etapu 2 w przeważającej większości projektów, ale uznaje jednocześnie, że pewna ograniczona liczba złożonych projektów może wymagać bardziej zaawansowanej oceny ilościowej. W związku z powyższym, ministerstwa mogą podjąć decyzję o zaniechaniu zastosowania arkusza VfM Ministerstwa Skarbu w przypadku projektów, które uznają za szczególnie złożone i tam, gdzie arkusz kalkulacyjny oferuje niewystarczającą funkcjonalność biorąc pod uwagę szczególne okoliczności projektu. Kompetencje do podjęcia tej decyzji leżą po stronie sponsorującego ministerstwa, a nie podmiotu zamawiającego, który winien jak najwcześniej podjąć rozmowy ze swoim ministerstwem na temat zmiany podejścia. Ministerstwo Skarbu oczekuje, że ministerstwa będą wyrażać zgodę na zindywidualizowane podejście tylko na zasadzie wyjątku.

- 1.26 Korzystanie z arkusza kalkulacyjnego VfM pozostanie obowiązkowe dla wszystkich ocen Etapu 1 dla programów, a także projektów rozpatrywanych przez Grupę Oceny Projektów (Project Review Group, PRG), chyba że sekretariat PRG wyrazi zgodę na inne podejście.
- 1.27 Od czasu wydania Wytycznych do oceny Value for Money (Value for Money Assessment Guidance) w 2004 r. Ministerstwo Skarbu wprowadziło dalsze reformy do procesu PFI, nakreślone w SLTP. Niniejsza aktualizacja Wytycznych do oceny VfM zawiera niektóre z nowych wytycznych sformułowanych w SLTP, pogłębia też test VfM dla formuły PFI (zob. poniższa Ramka 1.4).

Ramka 1.4: Uzupełnienia do Wytycznych do oceny Value for Money

Niniejsze uaktualnienie zawiera dalsze szczegóły dotyczące następujących obszarów:

Okresy obowiązywania kontraktów, specyficzne dla sektorów – podkreśla się potrzebę wyznaczenia dla poszczególnych sektorów limitów okresów długości kontraktów PFI przy zapewnieniu, aby odzwierciedlały one optymalny okres, przez który podmiot zamawiający życzy sobie świadczenia odnośnych usług bez nadmiernego ograniczenia długoterminowej elastyczności (pkt. 3.8).

Projekty z jednym oferentem – wyjaśnienie okoliczności, w których można zezwolić na realizację projektów PFI w trybie zamówienia z wolnej ręki (pkt. 4.9)

Włączenie usług „miękkich” – zastrzony test dotyczący rygorystycznej oceny w kategoriach VfM korzyści wynikających z włączenia usług „miękkich” w zakres projektów PFI (pkt. 4.25).

Zmiany usługi – rozważenie równowagi między przystępnością kosztową a elastycznością kontraktową, wyrażanej przez zwiększone koszty towarzyszące dużym i małym zmianom usługi (pkt. 4.32).

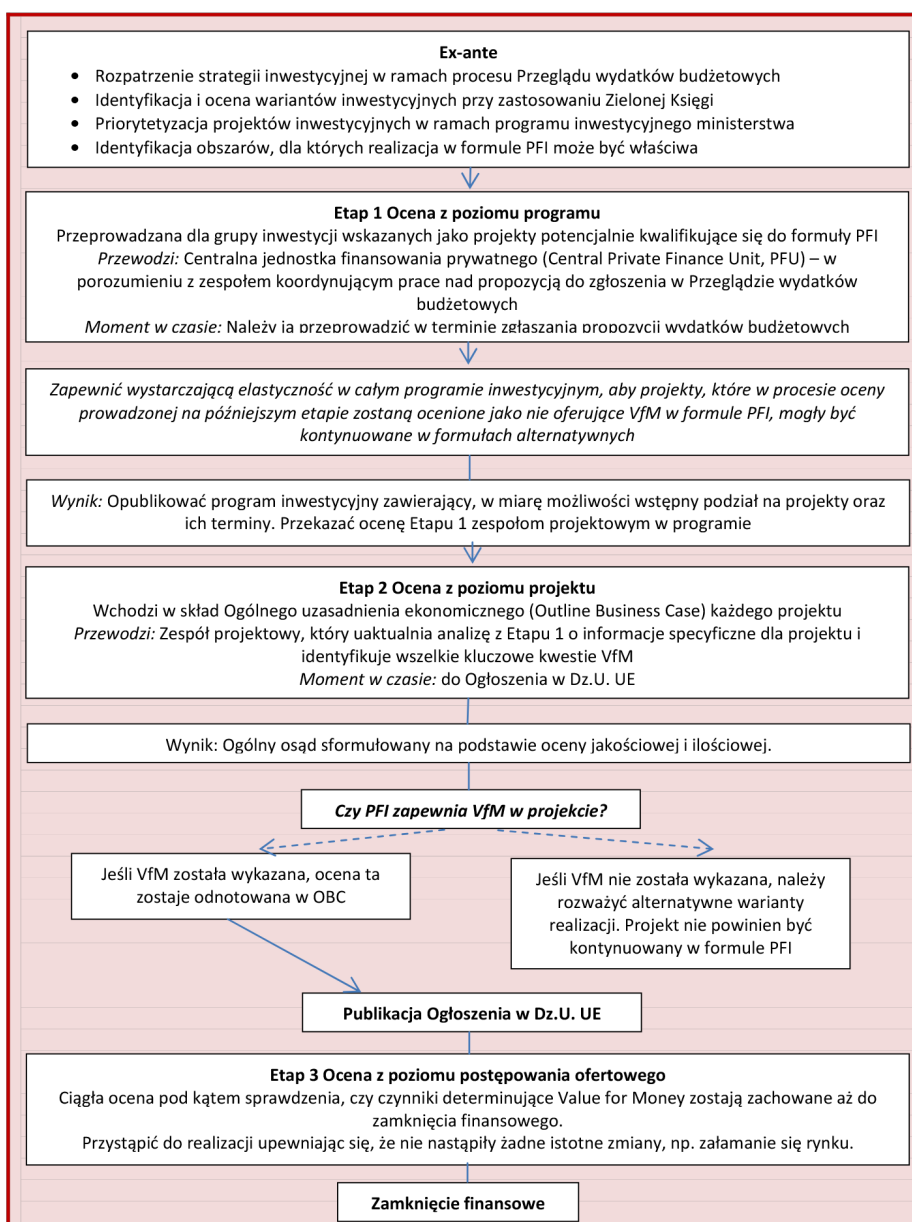
Elastyczność – sposoby rozważenia stopnia elastyczności w różnych strukturach finansowych, proponowanych przez oferentów (pkt. 5.22).

2

Zarys procesu oceny „Value for Money”



- 2.1 Niniejszy rozdział przedstawia ogólny zarys procesu oceny VfM dla projektów PFI. W przypadku, gdy w oparciu o pierwszą, wstępną analizę ministerstwo uzna, że PFI może być odpowiednią ścieżką realizacji projektu (zob. Ramka 1.1), powinno podjąć ocenę VfM.
- 2.2 Ocena z poziomu programu (Etap 1) powinna być przeprowadzana w trakcie corocznego procesu budżetowego, przy rozpatrywaniu wszelkich programów inwestycyjnych. Ocena z poziomu projektu (Etap 2) powinna być przeprowadzona przy opracowywaniu oceny OBC, przed publikacją Ogłoszenia w Dz.U. UE. Wreszcie, ocena z poziomu postępowania ofertowego (Etap 3) powinna się rozpocząć bezpośrednio po opracowaniu OBC, po czym trwać nieprzerwanie aż do zamknięcia finansowego.
- 2.3 Wspomniany proces jest podsumowany w poniższej ramce:



- 2.4 Główny księgowy odpowiada za dopilnowanie, by wszystkie programy były oceniane zgodnie z niniejszymi wytycznymi, a wybrana ścieżka realizacji reprezentowała dobrą VfM. Główny księgowy stanie wobec konieczności delegowania odpowiedzialności za prace szczegółowe. Na Etapie 1 zazwyczaj prowadzi je centralna Jednostka Finansowania Prywatnego (Private Finance Unit, PFU) we współpracy z zespołem koordynującym prace nad propozycją do Przeglądu wydatków budżetowych w okresie poprzedzającym finalne uzgodnienie wydatków budżetowych. Na Etapie 2 zespół odpowiedzialny za projekt powinien uaktualnić i odświeżyć analizę przeprowadzoną na Etapie 1 przy wsparciu ze strony centralnej jednostki PFU. Na Etapie 3 podmiot zamawiający winien upewnić się, czy nie nastąpiły żadne zdarzenia zmieniające wnioski z oceny Value for Money na Etapie 2.
- 2.5 Samorządy lokalne, o ile otrzymują środki z budżetu centralnego, obowiązane są stosować się do niniejszych wytycznych. Etap 1 przeprowadza sponsorujące ministerstwo w ramach wniosku o dotacje inwestycyjne na projekty PFI, co zwykle ma miejsce w ramach Przeglądu wydatków budżetowych. Ukończona analiza na poziomie programu powinna być następnie przekazana właściwym zespołom projektowym władz samorządowych po powiadomieniu przez sponsorujące ministerstwo, że dany projekt uzyskał zielone światło na sporządzenie dlań uzasadnienia OBC do przedłożenia Grupie PRG. Samorządowy zespół projektowy, w porozumieniu ze sponsorującym ministerstwem, przejmuje następnie odpowiedzialność za przeprowadzenie Etapów 2 i 3 analizy dla danego projektu. Ocena ilościowa VfM nie stanowi podstawy dla wyliczenia przystępności kosztowej, ani dla alokacji dotacji inwestycyjnych na PFI, które wymagają odrębnego oszacowania.
- 2.6 Choć poziom szczegółowości będzie inny na Etapie 1 i 2, do obu stadiów odnoszą się te same zasady analizy. U podstaw metodologii leży ocena czynników mających wpływ na wykonalność, pożądalność i osiągalność VfM w formule PFI. W niektórych przypadkach (np. w projektach wystandaryzowanych) ocena z poziomu programu będzie wydawać się ważniejsza dla ministerstw, natomiast w innych przypadkach (np. projektów wysoce zindywidualizowanych) ważniejszy będzie się wydawał Etap 2. Niemniej, w obu przypadkach konieczne jest przeprowadzenie oceny zarówno Etapu 1, jak i Etapu 2, aby zapewnić rozpatrzenie wszystkich kluczowych kwestii możliwie jak najwcześniej i najrzetelniej.
- 2.7 Etapy 1 i 2 obejmują czynniki, które identyfikują:
- **Wykonalność:** gdzie ocena skupia się na sprawdzeniu, czy nie ma żadnych problemów z zakresu efektywności, odpowiedzialności, czy też społecznej sprawiedliwości, które by wymagały zapewnienia usług bezpośrednio przez rząd, a nie poprzez formułę PFI. Ocena bierze też pod uwagę, w jakim stopniu wymagania dotyczące usług można adekwatnie uchwycić w podejściu kontraktowym zakładając precyzyjną specyfikację wymagań w kategoriach wyników końcowych, aby formuła PFI mogła zapewnić skuteczne przeniesienie ryzyka na właściwe strony.
 - **Pożądalność:** ocena polega na oszacowaniu relatywnych korzyści, jakie oferują różne ścieżki przygotowania i realizacji projektu, takie jak np. bodźce motywacyjne i przeniesienie ryzyka w formule PFI w porównaniu z niższymi kosztami uzyskania pożyczki na realizację projektu w formule tradycyjnego zamówienia publicznego. Ocena wymaga rozważenia *a priori* relatywnych zalet i wad związanych z długoterminową relacją kontraktową między sektorem publicznym i prywatnym, a także efektywności mechanizmów, które można zastosować, by zapewnić realizację poszczególnych korzyści.
 - **Osiągalność:** ocena polega na zbadaniu poziomu prawdopodobnego zainteresowania rynku, kompetencji i potencjału sektora prywatnego, jego gotowości do podjęcia ryzyka, wszelkich ograniczeń występujących po stronie kredytodawców, a także kompetencji, jakimi dysponuje podmiot zamawiający, by zarządzać złożonymi procesami wiążącymi się z projektem.
- 2.8 Na Etapie 3 nacisk kładziony jest na jak najwcześniejszą identyfikację problemów rynkowych. Etap trwa przez cały okres postępowania ofertowego, od opublikowania Ogłoszenia w Dz.U. UE do zamknięcia finansowego projektu. Podmiot zamawiający będzie musiał rozważyć i uzgodnić terminy kluczowych zadań projektu, odpowiadające temu podejściu, a także wszelkie dostępne specyficzne wytyczne sektorowe.
- 2.9 Wnioski wyciągnięte z oceny VfM, uzasadniające je dane źródłowe oraz proponowane ramy projektu na okres ponoszenia wydatków należy podsumować w istniejących, publicznie dostępnych dokumentach – zwykle Strategiach inwestycyjnych ministerstw. Jednakże, jeżeli w grę wchodzi autentyczne problemy

wiążące się bądź z zachowaniem poufności komercyjnej, bądź z osłabieniem pozycji negocjacyjnej sektora publicznego, ministerstwa mogą podjąć decyzję o tym, że dostępność danych źródłowych ma być ograniczona.

2.10 Poniższa Ramka 2.2 podaje określenia powszechnie używane w niniejszych Wytycznych.

Ramka 2.2: Powszechne określenia używane w Wytycznych

Program: portfel projektów posiadających pewne wspólne cechy, podlegających selekcji lub zatwierdzeniu, planowanych i zarządzanych w sposób skoordynowany, które razem pozwalają osiągnąć zbiór zdefiniowanych celów biznesowych. Programy inwestycyjne ministerstw różnią się między sobą w istotnym stopniu. Dla niektórych pojedynczy projekt realizacji obiektu użyteczności publicznej może stanowić większą część programu inwestycyjnego. Inne ministerstwa mogą mieć wiele złożonych programów i podprogramów inwestycyjnych. Dlatego ministerstwa muszą rozważyć i ustalić, co dla nich stanowi spójny „program inwestycyjny”.

Projekt: to jedno z przedsięwzięć zgrupowanych razem w programie. Jak wskazano w wytycznych (zob. pkt. 1.8) formuła PFI jest nieodpowiednia dla projektów realizowanych indywidualnie, o wartości poniżej 20 mln GBP.

Projekty unikalne i pionierskie: projekty w nowych sektorach, albo realizowane jako pilotażowe, są uważane za pionierskie. W takich przypadkach, albo jeśli projekt jest uważany za nowatorski lub unikalny, podmiot zamawiający powinien możliwie jak najwcześniej zaangażować zespół ds. wydatków Ministerstwa Skarbu oraz zespół PFI, aby ustalić, jak należy przeprowadzić ocenę VfM. Oczekuje się, że w projektach tych ogólny proces będzie przebiegać jak w pkt. 3.5.

3

Etap I – ocena z poziomu programu

- 3.1 Celem Etapu 1 jest nakreślenie jasnego kierunku strategicznego z jednoczesnym wskazaniem, gdzie na późniejszym etapie procesu może w niektórych projektach zaistnieć potrzeba elastyczności pod względem wyboru ścieżki przygotowania i realizacji projektu. Programy muszą wziąć pod uwagę fakt, że pewien procent projektów prawdopodobnie zmieni formułę realizacji na Etapie 2, a bardzo drobna ich część zmieni ją na Etapie 3, na przykład wskutek załamania się rynku. Ministerstwo musi zapewnić, by na ile będzie to możliwe odejście od formuły PFI było realnie możliwe, jeżeli przyjęte przezeń priorytety będą wymagać kontynuacji projektu.
- 3.2 Mimo, iż ocena możliwych wariantów realizacji zamówienia publicznego na Etapie 1 (poziom programu) nieuchronnie wiąże się z pewną dozą niepewności, tworzy ona racjonalne ramy, w których podmiot zamawiający może rozważać, czy formuła PFI ma szansę przynieść VfM. Cele oceny Etapu 1 z poziomu programu podsumowuje poniższa Ramka 3.1.

Ramka 3.1: Cele Etapu 1

- dostarczyć wczesną ocenę, czy formuła PFI może zapewnić VfM dla programu inwestycji w usługi publiczne, a także wskazówkę co do odpowiedniości formuły dla poszczególnych projektów w programie,
- podnieść przejrzystość oraz usprawnić przygotowanie i realizację kolejnych projektów,
- pomóc ministerstwu podjąć następujące decyzje w procesie przeglądu wydatków budżetowych:
 - o alokacjach między budżetami wydatków inwestycyjnych i bieżących,
 - o wielkości i skali programów roboczych, wymagających wsparcia z uwzględnieniem wysokości dostępnych środków na nakłady kapitałowe i wydatki bieżące,
 - o możliwości podjęcia inwestycji z uwagi na ich koszty, tj. o oszacowaniu pakietu kosztów programów
- zapewnić, by ministerstwa i podmioty zamawiające posiadały niezbędne zasady działania (pod względem struktury, kompetencji i zdolności) dla wdrożenia programu PFI w sposób, który zapewni optymalną VfM i zminimalizuje koszty transakcyjne zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego.

- 3.3 Efektem końcowym oceny powinno być uzyskanie pełniejszego zrozumienia odpowiedniości formuły PFI dla konkretnego programu, a nadto uzyskanie pełniejszej zbieżności między wymaganiami każdego programu a kompetencjami i potencjałem podmiotów zamawiających, umożliwiającymi realizację każdego z programów. Po zakończeniu oceny jakościowej i ilościowej Etapu 1 należy przeprowadzić całościową ocenę. Powinna ona dostarczyć szczegółowego uzasadnienia do sformułowanego wniosku, a także wskazać na ograniczenia poszczególnych części składowych oceny dla preferowanej ścieżki realizacji zarówno programu, jak i jego projektów składowych.
- 3.4 Ukończona ocena na poziomie programu winna być udostępniona podmiotom zamawiającym i zespołom projektowym, którym powierzono zadanie przygotowania projektów wchodzących w skład każdego z programów. Zespoły projektowe mogą być tworzone w ministerstwie, w agencji rządowej lub w organie samorządowym.
- 3.5 Oczekuje się, że wszystkie projekty PFI ministerstw zostaną ocenione co najmniej z poziomu programu, zanim podmiot zamawiający przystąpi do sporządzenia uzasadnienia OBC. Wyjątkiem od tej reguły są projekty unikalne/pionierskie, które nie poddają się łatwo ocenie na poziomie programu. Projekty te nadal wymagają wykonania oceny VfM, choć w ich przypadku właściwym byłoby rozpoczęcie od oceny Etapu 2, zarówno na początku, przy przeglądzie wydatków budżetowych, jak i przed zakończeniem uzasadnienia OBC.

Podejście ogólne

- 3.6 Kontrakty PFI wiążą podmiot zamawiający z konkretnym usługodawcą, oznaczają też długoterminowe zaangażowanie zasobów. Sukces tych projektów nie zależy wyłącznie od kosztów. Istnieje cały szereg czynników jakościowych, które należy wziąć pod uwagę, obok modelu ilościowego, przy podejmowaniu decyzji o tym, czy PFI jest najwłaściwszą ścieżką przygotowania i realizacji projektu. Jak podsumowano w Rozdziale 2, czynniki te obejmują wykonalność, osiągalność i pożądalność zastosowania formuły PFI jako ścieżki przygotowania i realizacji projektu.
- 3.7 Rygorystyczna identyfikacja ryzyka i zarządzanie nim w całym okresie trwania projektu, niezależnie od tego, czy będzie realizowany w formule tradycyjnej, czy też poprzez PFI, stanowi jeden z kluczowych czynników determinujących VfM. Niektóre obszary ryzyka, jakie należy wziąć pod uwagę oceniając zalety różnych ścieżek przygotowania i realizacji projektów, są przedstawione w poniższej Ramce 3.2, a następnie szerzej opisane w szczegółowej metodologii (Tabele 3.1 i 4.1).

Ramka 3.2: Alokacja ryzyka

1. **Projektowanie:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za zapewnienie, by dokumentacja projektowa odpowiadała celowi, oraz za wszystkie zasoby konieczne dla zaprojektowania i przygotowania projektu?
2. **Finansowanie:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za pozyskanie i utrzymanie finansowania na potrzeby świadczenia usługi przez cały okres obowiązywania kontraktu?
3. **Wdrożenie:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za wszystkie aspekty wdrożenia, rozruchu i certyfikacji?
4. **Eksplatacja:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za dostarczanie usługi wysokiej jakości na wymaganych poziomach dostępności i ciągłości?
5. **Wykorzystanie:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za koszty związane z wahaniami zapotrzebowania?
6. **Zmiany regulacyjne:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za konsekwencje zmian uregulowań prawnych dotyczących braku dyskryminacji, na przykład minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej?
7. **Przestarzałość:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za zapewnienie, by technologia stosowana przy świadczeniu usługi, a także sam mechanizm dostarczania usługi, pozostały spójne ze współczesnymi standardami rynkowymi?
8. **Wyłączność usługodawcy:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za zapewnienie świadczenia usługi w sposób, który nie ograniczy zdolności podmiotu zamawiającego do kontynuacji spełniania ciężących na nim wymagań w sposób efektywny kosztowo w przyszłości poprzez alternatywnego dostawcę/rozwiązanie?
9. **Wartość rezydualna/zbycie:** czy usługodawcę można obarczyć odpowiedzialnością za wartość rezydualną majątku na koniec kontraktu na świadczenie usługi?

- 3.8 Rząd jest zdecydowany zapewnić, by o długości kontraktów nie decydowały wymogi przystępności kosztowej, ale całościowa VfM. Długość kontraktu powinna odzwierciedlać szereg różnych czynników, które należy rozważyć wybierając optymalny okres, przez który podmiot zamawiający pragnie kontynuować świadczenie usług, aby mieć pewność zachowania właściwej równowagi między dostępnością kosztową, a VfM świadczonej usługi.
- 3.9 Po wstępnych konsultacjach przeprowadzonych latem 2006 r. Ministerstwo Skarbu podejmie dalsze, szczegółowe konsultacje z ministerstwami i organami sektora publicznego, aby w oparciu o VfM ustalić właściwe dla poszczególnych sektorów limity długości kontraktu. Limity maksymalnego okresu obowiązywania kontraktu będą mieć zastosowanie tylko do nowych projektów PFI, które wejdą w fazę postępowania ofertowego po zakończeniu kompleksowego przeglądu wydatków budżetowych na 2007 r. (Comprehensive Spending Review, CSR 2007) Obecnie przewiduje się, że generalny pułap długości kontraktów zostanie ustalony na maksymalnie 30 lat, przy krótszych okresach w niektórych sektorach, które odzwierciedlą ich różne wymagania w zakresie usług – ministerstwa będą mieć obowiązek wykazania, że projekty o okresie trwania powyżej 30 lat mogą przynieść VfM. Konsultacje prawdopodobnie zakończą się na początku 2007 r., wówczas też zostaną wydane konkretne wytyczne. Mimo ustalenia procesu dalszych konsultacji dla ostatecznego określenia specyficznej dla sektorów długości kontraktu, podmioty zamawiające winny w ramach oceny Etapu 1 już teraz przeprowadzić analizę wyboru długości kontraktu.
- 3.10 Prace przygotowawcze, przeprowadzone przez sektor publiczny powinny określić długość kontraktu zanim trafi on na rynek. Długość okresów kredytowania, dostępna na dłużnych rynkach kapitałowych nie może

stanowią istotnego czynnika dyktującego długość kontraktu. Czynniki, które mogą wpłynąć na okres obowiązywania relacji kontraktowej między wykonawcą a podmiotem zamawiającym, to między innymi:

- **Okres utrzymywania się zapotrzebowania**, szczególnie zdolność do prognozowania wymaganej jakości i ilości świadczonych usług w dłuższym okresie,
- **Okres użyteczności ekonomicznej majątku wykorzystywanego do świadczenia usługi**, w tym rozłożenie w czasie kapitalnych remontów i wydatków odtworzeniowych. Na przykład, ujęcie w kontrakcie drugiego cyklu remontów kapitalnych będzie się wiązać z wyważeniem kompromisu między pewnością świadczenia usługi, a premią za ryzyko cenowe, aby uwzględnić fakt, że wysokość kosztów za 20–30 lat będzie wysoce nieprzewidywalna,
- **Ważność utrzymania ciągłości świadczenia usługi**, w tym skala przejściowych trudności i nieefektywności, które mogą powstać wskutek zmiany wykonawców, a także stopień, w jakim bodźce motywacyjne, działające na dotychczasowego usługodawcę w okresie poprzedzającym zmianę wykonawcy osłabną,
- **Możliwość i waga zachowania bodźców motywujących do utrzymywania wyników w czasie**, na przykład: jakie byłyby konsekwencje uzyskiwania przez wykonawcę w długim okresie czasu wyników tuż powyżej poziomu powodującego naruszenie zobowiązania kontraktowego do osiągnięcia założonych efektów,
- **Realna możliwość regularnego powtarzania przetargu na kontrakt**, z uwzględnieniem potencjału posiadanego przez sektor prywatny, prawdopodobnej gotowości oferentów do konkurencji z obecnym usługodawcą, a także kosztów związanych z procesem ofertowym,
- **Zdolność wykonawcy do dokładnego prognozowania jego bazy kosztowej**, w tym powiązanie między mechanizmami indeksacji, badaniami rynku i wykazaniem VfM dla kontraktów długoterminowych o niezmiennej cenie.

3.11 Niektóre z problemów powstających wskutek tych czynników znajdują najlepsze rozwiązanie poprzez nawiązanie relacji długoterminowej, inne natomiast poprzez bardziej regularne powtarzanie przetargów na kontrakt. Na punkt równowagi między tymi biegunami będzie też mieć wpływ charakter rozważanych aktywów, na przykład rozróżnienie między obiektem, a związanymi z nim świadczonymi usługami. Decydując się na długoterminowy kontrakt trzeba będzie ująć w nim konkretne mechanizmy, aby zrównoważyć ryzyko wynikające z długotrwałej relacji. Oczywistymi przykładami dla usług „miękkich” będą: wykorzystanie analiz porównawczych (benchmarking) i testy rynku, a także skuteczny mechanizm umożliwiający wprowadzanie zmian.

3.12 Przy ustalaniu długości kontraktu ważne jest, aby uczynić to w odniesieniu do okresu, na jaki zapotrzebowanie na usługę może być racjonalnie przewidywane. Na przykład, niską wartość uzyskano by zawierając długoterminowy kontrakt na konkretne usługi, gdyby istniało prawdopodobieństwo, że zapotrzebowanie na nie oraz na sposób ich świadczenia może ulec istotnej zmianie wskutek zmian demograficznych lub technologicznych. Niską wartość daje oparcie się na mechanizmach umożliwiających wprowadzanie zmian w kontraktach długoterminowych, jako na alternatywie dla ustalenia od początku odpowiednio krótszego okresu realizacji kontraktu.

3.13 Ocena ilościowa na etapie programu inwestycyjnego będzie nieuchronnie prowadzona na podstawie jedynie ogólnych szacunków wspartych danymi źródłowymi, pochodzącymi z zamówień publicznych realizowanych w przeszłości, jako że wszystkie założenia wejściowe powinny być, na ile możliwe, oparte na danych uzyskanych na bazie doświadczeń z przeszłości oraz na projekcjach. Podejście to przyjęto po części po to, by zniechęcić do nadmiernie złożonego modelowania i promować prostotę, a także po to, by ukazać obszary niepewności, która immanentnie występuje na tym etapie procesu. Jednakże, ocena ilościowa będzie rozwijana dalej, w miarę uzyskiwania bardziej szczegółowych informacji z poprzednich programów i ich projektów składowych.

3.14 Przy dokonywaniu ocen odnoszących się do programów, ministerstwa powinny mieć na uwadze poziom jednorodności projektów, które prawdopodobnie wejdą w skład danego programu. Jeżeli różnorodność projektów tworzących program inwestycyjny jest znaczna, ministerstwa będą musiały zapewnić dogłębne przetestowanie cech specyficznych dla każdego projektu na Etapie 2. Z uwagi na niepewność, jaką niesie wysokie zróżnicowanie projektów w programie na Etapie 1, ważne jest też dopilnowanie, by fakt

ten znalazł odzwierciedlenie w ocenie ilościowej Etapu 1. Ocena programu powinna uwzględnić rozważenie scenariuszy wychodzących poza „typowy” projekt, powinna też przyrzeć się potencjalnej zmienności programu.

- 3.15 Dla niektórych projektów zgromadzenie istotnych danych wejściowych może być szczególnie trudne. W takich przypadkach należy szukać innych informacji, które uzasadnią dane przyjęte w modelu, oraz podjąć kroki, by uzupełnić tę lukę na potrzeby przyszłych postępowań ofertowych. Przewodnik użytkownika do analizy ilościowej („Quantitative User Guide”) sugeruje możliwe sposoby osiągnięcia tego celu).
- 3.16 Ocena Etapu 1 powinna zostać przeprowadzona po wstępnej analizie inwestycji dla nowego programu, zwykle w ramach procesu przeglądu wydatków budżetowych.
- 3.17 Sponsorujące ministerstwa i podmioty zamawiające powinny zwrócić uwagę na to, że choć ocena ilościowa i jakościowa stwarza ramy do oszacowania VfM, istnieją konkretne ograniczenia, jakie należy uwzględnić, w szczególności:
- innowacja nie poddaje się łatwo modelowaniu na etapie programu inwestycyjnego – dopóki rynek nie zaproponuje innowacyjnych rozwiązań, ich koszty i korzyści pozostaną nieznanne. Fakt ten nie powinien jednak uniemożliwiać ministerstwom realizacji dużych i/lub unikalnych projektów. Idealnie na Etapie 1 jest odkryć zakres i potencjalną wartość innowacji.
- Tam, gdzie baza danych źródłowych jest obecnie ograniczona, albo jej jakość jest niska, tym ważniejszym staje się, by ministerstwa dopilnowały przeprowadzenia i rozpowszechnienia ocen *ex-post*, po realizacji zarówno programów, jak i projektów.

Szczegółowa metodologia – Etap 1

- 3.18 Poniższa tabela nakreśla metodologię wdrożenia procesu Etapu 1 oraz kluczowe zasady podkreślone w wytycznych. Przy ustaleniu ścieżki realizacji projektów, ministerstwa będą musiały pozyskać tyle danych źródłowych, ile będzie praktycznie możliwe, aby uzasadnić analizę zarówno jakościową, jak i ilościową. Oczekuje się, że odpowiedzi na niżej zamieszczone pytania zapewnią w pełni szczegółowe uzasadnienie. Jeżeli ministerstwo posiada wiedzę o jakichkolwiek szczególnych kwestiach wiążących się z VfM programu, których żaden z nagłówek tabeli obecnie nie obejmuje, winno je również omówić w swej ocenie.

Tabela 3.1 Ocena jakościowa Etapu 1

WYKONALNOŚĆ	
Aby formuła PFI była wykonalna, cele inwestycji i pożądane efekty końcowe winny być przekształcone w wyniki, które mogą stanowić podstawę sformułowania kontraktu i sprawnego mechanizmu zapłaty; na przykład, jakość i ilość wyników muszą się znaleźć wśród elementów, które można precyzyjnie zdefiniować i zmierzyć. Wiele obszarów usługi daje się opisać w postanowieniach kontraktowych, niemniej niektóre obszary będą nieuchronnie „nie-kontraktowalne” w kategoriach wyników.	
Kwestia	Pytanie
Cele i wyniki na poziomie programu	<ul style="list-style-type: none"> • Czy ministerstwo jest przekonane, że dla projektów mieszczących się w danym obszarze możliwe jest opracowanie długoterminowych kontraktów? Czy istnieje możliwość ujęcia wyników kontraktu w takich kategoriach, by móc je obiektywnie zmierzyć? • Czy wymagania mogą być zaspokojone poprzez świadczenie usług i w postaci długoterminowego kontraktu? • Czy kontrakty mogą opisać wymagania w zakresie usług w sposób precyzyjny, obiektywny i w postaci wyników? • Czy jakość usługi poddaje się obiektywnej i niezależnej ocenie? • Czy między potrzebami, a możliwymi do zakontraktowania wynikami zachodzi zbieżność? • Czy kontrakty mogą być sformułowane tak, by uniknąć bodźców sprzecznych z zakładanymi wynikami i zapewnić realizację usług wysokiej jakości? • Czy nakłady na nowe środki trwałe będą wysokie? • Czy zachodzą podstawowe problemy związane z przesunięciami kadrowymi i innymi zagadnieniami pracowniczymi? • Czy istnieją powiązania z innymi projektami, czy są one klarowne i możliwe do zarządzania?

Usługi „miękkie”	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją uzasadnione strategiczne powody dla zachowania świadczenia usług „miękkich” przez wykonawcę, np. implikacje przeniesienia umiejętności w dłuższym okresie czasu? • Jakie są relatywne zalety i wady? Czy przeniesienie ryzyka pozwala osiągnąć jego optymalną alokację? • Czy istnieje zobowiązanie, że zakładane korzyści można zapewnić bez pogorszenia ogólnych warunków zatrudnienia pracowników?
Elastyczność operacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieje praktyczna równowaga między pożądanym stopniem elastyczności eksploatacyjnej, a regułą długoterminowego kontraktu, opartą o poniesione na początku nakłady inwestycyjne? • Jakie jest prawdopodobieństwo, że w okresie obowiązywania kontraktu będą konieczne duże zmiany kontraktowe? • Czy usługa może być wdrożona bez ograniczania w stopniu niemożliwym do przyjęcia elastyczności potrzebnej ministerstwu, by realizować przyszłe zadania eksploatacyjne?
Sprawiedliwość społeczną, efektywność i odpowiedzialność	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją powody związane ze sprawiedliwością społeczną, efektywnością lub odpowiedzialnością, które przemawiają za tym, że usługi powinny być świadczone bezpośrednio, a nie poprzez kontrakt PFI? • Czy zakres usług pozwala na przekazanie wykonawcy kontroli nad całością odnośnych procesów funkcjonalnych? Czy usługa jest precyzyjnie określona? • Czy istnieją regulacyjne lub prawne ograniczenia, które wymagają bezpośredniego świadczenia usług?
WYKONALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy rozważając formułę PFI ministerstwo jest przekonane, że istnieje możliwość sformułowania odpowiednich długoterminowych kontraktów o wystarczającej elastyczności, a aspekty strategiczne i regulacyjne pozwalają ministerstwu na przyjęcie formuły PFI?
<p>POŻĄDALNOŚĆ</p> <p>PFI może zapewnić lepsze zarządzanie ryzykiem i stymulować do tworzenia innowacyjnych podejść do zapewnienia wyników. Mechanizm płatności powiązanych z wynikami może zachęcać do regularnego świadczenia usługi wysokiej jakości. Jednakże, przeniesienie ryzyka jest wliczone w cenę kontraktu. Celem tych pytań jest zastanowienie się, na ile prawdopodobne jest, że korzyści z PFI przewyższą dodatkowe koszty i aspekty niekorzystne.</p>	
Kwestia	Pytanie
Zarządzanie ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> • Czy sektor prywatny będzie w stanie zarządzać obszarami ryzyka związanego z programem w sposób bardziej skuteczny niż podmiot zamawiający? • Mając na uwadze istotne obszary ryzyka, które będą wymagać zarządzania w programie (zob. Ramka 3.2), na ile sektor prywatny jest zdolny wycenić i zarządzać tym ryzykiem? • Czy mechanizm płatności i warunki kontraktu mogą stworzyć bodźce do dobrego zarządzania ryzykiem?
Innowacje	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieje pole dla innowacji w sposobie zaprojektowania rozwiązania, albo w świadczeniu usług? • Czy charakter rozwiązania technicznego/usługi i/lub zakres projektów pozostawia pewien margines elastyczności? Czy rozwiązanie jest wystarczająco wolne od ograniczeń nakładanych przez podmiot zamawiający, wymogi prawne i/lub standardy techniczne? • Czy ocena wstępna wskazuje, że w programie zawiera się prawdopodobny potencjał dla innowacji?
Okres trwania kontraktu i wartość rezydualna	<ul style="list-style-type: none"> • Na jak długi okres można rozsądnie przewidzieć poziom zapotrzebowania na usługę? • Jaki jest oczekiwany okres ekonomicznej użyteczności majątku? Jakie są wady długoterminowego kontraktu? • Czy status majątku po zakończeniu kontraktu podlega ograniczeniom?
Bodźce i monitorowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Czy efekty końcowe lub wyniki programu inwestycyjnego można opisać w kategoriach kontraktowych, które będą obiektywne, konkretne i wymierne? • Czy usługa może być oceniana w sposób niezależny w porównaniu z uzgodnionym standardem? • Czy bodźce skłaniające do świadczenia usług na zakładanym poziomie zostaną wzmocnione poprzez mechanizm płatności formuły PFI?

Koszty utrzymania	<ul style="list-style-type: none"> • Czy możliwe jest zintegrowanie prac projektowych, robót budowlanych oraz eksploatacji w projektach programu? • Czy konieczne będzie ponoszenie znacznych ciągłych kosztów eksploatacji i utrzymania? Na ile prawdopodobne jest, że ich wysokość będzie wrażliwa na rodzaj budowli?
POŻĄDALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy główny księgowy jest przekonany, że formuła PFI przyniosłaby wystarczające korzyści, które przewyższyłyby oczekiwane wyższe koszty kapitału i inne niekorzystne okoliczności?
<p>OSIĄGALNOŚĆ</p> <p>Choć PFI może umożliwić sprawniejsze i bardziej efektywne połączenie umiejętności sektora publicznego i prywatnego, ustalenie zasad, które będą rządzić relacjami między oboma sektorami wymaga poniesienia znacznych kosztów transakcyjnych. W szczególności, postępowanie ofertowe może być złożone, a przygotowanie projektu i ciągłe monitorowanie realizacji usług może wymagać zaangażowania znacznych zasobów, w tym czasu wyższego kierownictwa. Możliwości podmiotu zamawiającego i jego kompetencje, w powiązaniu z problemami występującymi po stronie sektora prywatnego, będą miały bezpośrednie konsekwencje w postaci czasu trwania postępowania przetargowego oraz poziomu i jakości zainteresowania ze strony rynku. Formuła PFI wymaga dynamicznego procesu konkurencyjnego, aby mogła przynieść pełne korzyści, dlatego wybór ścieżki realizacji zamówienia powinien być dokonany na podstawie oceny prawdopodobnego zainteresowania rynku.</p>	
Kwestia	Pytanie
Zainteresowanie rynku	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją konkretne dane świadczące o tym, że sektor prywatny jest zdolny zapewnić wymagany efekt końcowy? • Czy w sektorze prywatnym istnieje znaczący potencjał do świadczenia tych usług? • Na ile prawdopodobne jest, że rynek będzie wystarczająco zainteresowany projektami wchodzącymi w skład programu? Czy zostało to rzetelnie zbadane? Czy istnieją przypadki niepowodzeń rynkowych podobnych projektów? • Czy podobne programy były proponowane na rynku? Czy zdecydowanie podmiotu zamawiającego w kwestii zastosowania rozwiązania PFI dla projektów typu objętego danym programem zostało wykazane?
Inne kwestie	<ul style="list-style-type: none"> • Czy przeprowadzenie postępowania ofertowego jest możliwe w wymaganym terminie? Czy jest dość czasu na rozwiązanie kluczowych dla podmiotu zamawiającego kwestii? • Czy ogólna wartość kontraktu jest znacząca (wystarczająca, by uzasadnić koszty transakcyjne sektora publicznego i prywatnego?) • Czy charakter transakcji i/lub strategiczne znaczenie prac i/lub potencjał rozwinięcia dalszej działalności biznesowej sugerują, że rynek będzie je postrzegał jako potencjalnie rentowne przedsięwzięcie? • Czy podmiot zamawiający posiada umiejętności i zasoby, by zdefiniować, stworzyć i wspierać usługę przez cały okres postępowania ofertowego i następujący po nim okres świadczenia usługi?
OSIĄGALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy główny księgowy jest przekonany, że program realizowany w formule PFI jest osiągalny zważywszy na ocenę rynku, zasoby podmiotu zamawiającego oraz atrakcyjność propozycji dla rynku?

4

Etap 2 – ocena z poziomu projektu

4.1 Celem etapu jest przetestowanie przez zespoły projektowe, czy orientacyjne wnioski dotyczące VfM z Etapu 1 zachowują ważność w świetle specyficznej charakterystyki poszczególnych projektów. Wykorzystując podejście zarówno jakościowe, jak i ilościowe, Etap 2 powinien przynieść identyfikację projektów, dla których wbrew wnioskowi wysuniętemu na poziomie programu, PFI nie wydaje się być formułą realizacji, zapewniającą VfM. Etap 2 powinien też wychwycić problemy tkwiące w samych projektach, które wymagają dalszych prac, aby zapewnić, by pierwotne wnioski sformułowane dla programu można było swobodnie przenieść na poziom projektu. Ocena ma na celu sprawdzenie, czy założenia, na podstawie których podjęto decyzję o przyjęciu ścieżki realizacji w formule PFI, zachowują wagę w świetle bieżących warunków rynkowych w okresie prowadzącym do opublikowania Ogłoszenia w Dz.U. UE.

4.2 Ocena Etapu 2 zakłada, że na podstawie najlepszych dostępnych danych źródłowych na poziomie programu podjęto już wniosek, że PFI jest najbardziej właściwą ścieżką realizacji i że zapewnia VfM. Cele oceny z poziomu projektu na Etapie 2 podsumowuje poniższa Ramka 4.1.

Ramka 4.1: Cele Etapu 2

- wykazać, że wstępna decyzja o zastosowaniu formuły PFI, podjęta w oparciu o ocenę programu inwestycyjnego, zachowuje ważność dla konkretnego projektu,
- zweryfikować, czy odpowiednie uzgodnienia w zakresie przeniesienia ryzyka są osiągalne,
- jeżeli zidentyfikowane problemy, specyficzne dla danego projektu wskazują, że formuła PFI przestaje zapewniać prawdopodobieństwo uzyskania VfM, ukierunkować podmiot zamawiający wcześniej na możliwość zastosowania innych ścieżek realizacji projektu, w tym przejścia na drogę tradycyjnego zamówienia,
- przekazać informacje zwrotne na poziom programu, aby wzbogacać bazę danych źródłowych i zwiększać możliwości zarządzania rynkiem,
- dostarczyć bliższych szacunków kosztów, aby w ramach uzasadnienia OBC podmioty zamawiające mogły zyskać pewność, że projekt jest osiągalny kosztowo,
- przetestować, czy rozwiązanie PFI spotka się z wystarczającym zainteresowaniem rynku,
- pomóc zyskać pewność, że sprawna procedura ofertowa zostanie zaplanowana w realistycznych terminach,
- stworzyć ramy podejmowania decyzji przez zespół zamawiający, jeżeli ocena będzie sugerować, że warunki rynkowe nie są korzystne.

4.3 Wynikiem oceny powinno być uzyskanie pełniejszego zrozumienia, czy formuła PFI jest odpowiednia dla konkretnego projektu. Pozwoli ona również podmiotowi zamawiającemu na uzyskanie lepszego zrozumienia relacji między potencjałem potrzebnym a dostępnym, która umożliwi wdrożenie projektu.

Podejście ogólne

4.4 Na Etapie 2 zespół projektowy ma możliwość zweryfikować założenia z poziomu programowego pod kątem tego, czy są realistyczne dla danego projektu, a jeśli nie są dlań odpowiednie – przeanalizować je i zmodyfikować. Weryfikacja dotyczy założeń zarówno jakościowych, jak i ilościowych, odnoszących się do kryteriów wykonalności, pożądalności i osiągalności.

4.5 Zespoły projektowe powinny sięgać do ocen ministerstwa z Etapu 1 i rozważyć, czy przyjęte tam założenia zachowują ważność dla ich konkretnych projektów. Wszystkie zmiany założeń, dokonywane na tym etapie powinny być w pełni wyjaśnione i udokumentowane przez liderów projektu. Jeżeli nie wygląda na to, by projekt PFI miał przynieść VfM, przyczyny tego stanu rzeczy powinny być uważnie przeanalizowane w ramach uzasadnienia OBC. Jeżeli uzyskanie korzyści mogłoby być możliwe przy opóźnieniu momentu realizacji projektu, np. w sytuacji, gdy kilka podobnych projektów zostało ostatnio wdrożonych, zespół powinien rozważyć zmianę terminu rozpoczęcia realizacji danego projektu.

- 4.6 Jeżeli przyczyna jest głębsza, pierwszym krokiem zespołu powinno być przeanalizowanie projektu w tym celu, by ustalić, czy istnieje możliwość wprowadzenia zmian, które nadal pozwolą spełnić wymagania biznesowe, a jednocześnie będą reprezentować wysoką VfM. Należy zatem:
- zidentyfikować dlaczego i czy problem jest specyficzny dla ścieżki realizacji w formule PFI, czy też wiąże się z realizacją projektu,
 - rozważyć ewentualność opóźnienia rozpoczęcia realizacji, jeśli krok ten może rozwiązać problem,
 - ponownie rozważyć, jakie kryteria należy podać w Ogłoszeniu w Dz.U. UE i ustalić, czy istnieje inny sposób spełnienia wymogu biznesowego,
 - ponownie rozważyć ścieżkę formuły PFI i możliwość przejścia na inne formy realizacji zamówienia.
- 4.7 Jeżeli konkretne cechy projektu sugerują, że należy obrać ścieżkę realizacji zamówienia inną niż PFI, którą wskazano na poziomie programu, odstępianie od niej powinno być w pełni wyjaśnione i udokumentowane. Testy rynku, podejmowane w całym okresie przygotowania projektu powinny się opierać na dobrze zbadanym i dobrze ustrukturyzowanym projekcie, po sprecyzowaniu jego efektów końcowych i celów. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że problemy mogą powstawać, jeśli podmiot zamawiający wykorzysta testy rynku po to, by kształtować swoje cele.
- 4.8 Podmioty zamawiające muszą rozważyć wyniki oceny ilościowej w kontekście szerszych wniosków o charakterze jakościowym. Na tym etapie podmioty zamawiające winny też rozważyć kryteria, które będą właściwe na Etapie 3, a nadto dokonując własnej oceny jakościowej winny upewnić się, że kryteria te mogą być osiągalne. Dowody osiągalności należy ująć w uzasadnieniu OBC.
- 4.9 Konkurencyjne postępowanie ofertowe jest jednym ze sposobów, po jakie sięga sektor publiczny zmierzając do uzyskania VfM w działaniach podejmowanych dla realizacji projektów. Podmiot zamawiający, planujący przetarg powinien, na ile możliwe, upewnić się we wczesnym stadium planowania, że konkurencyjny rynek istnieje lub będzie istniał mogąc sprostać proponowanemu zamówieniu. Podmiot zamawiający i sponsorujące ministerstwo powinni mieć pewność, że ogłoszone postępowanie przetargowe, niezależnie od formuły, spotka się z adekwatną, konkurencyjną odpowiedzią oraz że konkurencyjny rynek utrzyma się przez cały proces postępowania przetargowego. Działania podejmowane dla zyskania tej pewności powinny mieć miejsce możliwie jak najwcześniej w procesie planowania projektu.
- 4.10 Prowadzenie testów rynku, niezależnie od ich postaci, jest na ogół dobrą praktyką. Testy rynku polegają na ustaleniu poziomu potencjalnego zainteresowania rynku, a także bieżącego i przyszłego potencjału rynku poprzez bezpośrednie rozmowy z jego potencjalnymi uczestnikami. Rozmowy można zainicjować na przykład poprzez opublikowanie Wstępnego ogłoszenia informacyjnego (Prior Information Notice, PIN). Niemniej, podmioty zamawiające winny uważać, by nie wykorzystały rynku dla określenia własnych wymagań, ani by na tym etapie nie obciążały rynku nieuzasadnionymi kosztami.
- 4.11 W przypadku projektów o niestandardowym charakterze właściwa jednostka PFU w ministerstwie będzie wymagać od podmiotu zamawiającego przeprowadzenia testu rynku. Podmioty zamawiające powinny omówić te wymagania z PFU własnego ministerstwa na wczesnym etapie.
- 4.12 Podmioty zamawiające muszą rozważyć cechy rynku dostawców oraz własnego projektu, które mogą wpłynąć na wysokość zainteresowania rynku, np. niedobór potencjału budowlanego ze względu na inne projekty w realizacji. W przypadku wszelkich wątpliwości podmioty zamawiające powinny rozważyć opcję przeprowadzenia bardziej systematycznych testów rynku.
- 4.13 Biuro Zamówień Publicznych (OGC) posiada wytyczne do „Tworzenia rynku dla sektora publicznego” (Market Creation for the Public Sector) zawarte w opracowaniu „OGC Successful Delivery Toolkit”.
- 4.14 Odnośnie do podażowej strony rynku, sponsorujące ministerstwa powinny prowadzić regularny dialog z kluczowymi uczestnikami projektów w formule PFI własnego sektora, a także wprowadzać mechanizmy, dzięki którym podmioty zamawiające będą mogły być informowane o najświeższych wydarzeniach na rynku. Informacje takie powinny obejmować:

- świadomość zakresu i liczby projektów zabiegających o zainteresowanie rynku,
 - świadomość istnienia rzeczywistych lub powstających ograniczeń potencjału rynku we własnym sektorze lub sektorach powiązanych poprzez dialog prowadzony zgodnie z potrzebą z innymi ministerstwami¹¹,
 - formalną ocenę poziomu zainteresowania rynku konkretnymi projektami w kontekście zarówno specyficznych okoliczności projektu, jak i konkurencyjnego zapotrzebowania ze strony innych projektów, które prawdopodobnie wejdą na rynek mniej więcej w tym samym momencie,
 - ustalenie odpowiedniej kolejności wprowadzania nowych przedsięwzięć na rynek, by uniknąć konkurencji między projektami o względy inwestorów,
 - szukania sposobów aktywnego stymulowania istnienia dynamicznego rynku, na przykład poprzez zapewnianie niewygórowanych kryteriów wzięcia udziału w przetargach.
- 4.15 Jeżeli wymagana usługa i/lub obiekt jest szczególnie specjalistycznej natury, może się zdarzyć, że tylko jeden dostawca na rynku będzie w stanie spełnić wymagania podmiotu zamawiającego. Takie okoliczności mogą wystąpić, choć będą rzadkie. W takiej sytuacji, jeśli podmiot zamawiający będzie w stanie wykazać jej istnienie własnemu księgowemu i jednostce PFU swego ministerstwa, podmiot będzie mógł zdecydować się na przyjęcie procedury zamówienia z wolnej ręki.
- 4.16 Jeżeli istnieje tylko jeden dostawca, fakt ten nie oznacza automatycznie, że PFI nie będzie właściwą drogą realizacji zamówienia, ponieważ brak konkurencji może mieć miejsce w każdej ścieżce realizacji kontraktu. Wobec tego, podmiot zamawiający powinien stosować się do niniejszych wytycznych i w zwyczajowy sposób upewnić się, czy formuła PFI może przynieść VfM.
- 4.17 Jeżeli ocena sugeruje, że formuła PFI oferuje VfM, podmiot zamawiający powinien rozważyć, jakie inne instrumenty ochrony może wprowadzić, by zapewnić uzyskanie VfM w sytuacji istnienia tylko jednego oferenta. Mogą one obejmować:
- postawienie oferentowi wymogu, by podjął przejrzyste badania rynku dla tych części łańcucha dostaw, dla których istnieje więcej niż jeden dostawca,
 - jeżeli badanie rynku jest niemożliwe, gromadzenie danych o porównywalnych projektach, aby można było porównać ceny, postanowienia i warunki kontraktu,
 - zapewnienie dostępności specjalistycznych, technicznych usług doradczych, istniejących we własnej organizacji, albo poprzez zakontraktowanie doradców zewnętrznych,
 - badanie możliwości zwiększenia elastyczności w okresie obowiązywania kontraktu poprzez ograniczenie wstępnego okresu jego ważności i/lub uzupełnienia zapisów kontraktu tak, by podmiot zamawiający mógł ponownie ogłosić przetarg na kontrakt, jeśli nowi dostawcy wejdą na rynek.
- 4.18 Mimo, iż decyzja o tym, czy podjąć realizację spoczywa w rękach księgowego danego ministerstwa, Ministerstwo Skarbu musi być powiadomione, jeżeli projekt w formule PFI ma być realizowany w procedurze zamówienia z wolnej ręki. Podmiot zamawiający powinien też odnieść się do wytycznych opublikowanych przez Biuro OGC w sprawie sposobu postępowania w zamówieniach z wolnej ręki z jednym dostawcą¹².
- 4.19 Na tym etapie podmiot zamawiający powinien powrócić do założeń ilościowych, przyjętych na poziomie programu. Na Etapie 2 od zespołu projektowego oczekuje się uaktualnienia arkusza kalkulacyjnego o cechy specyficzne dla projektu oraz o doświadczenia z przeszłości. (Zob. też pkt. 1.25).
- 4.20 Poziom dokładności oceny ilościowej powinien być brany pod uwagę przy podejmowaniu oceny. Jeżeli efekt końcowy projektu jest szczególnie wrażliwy na subiektywne dane wejściowe, fakt ten należy podkreślić. Aby wesprzeć ten proces, istotne znaczenie ma gromadzenie informacji na wszystkich etapach procesu przygotowania projektu, a także przekazywanie informacji z ocen porealizacyjnych na potrzeby programów i projektów będących w początkowej fazie realizacji.

¹¹ Centralna jednostka PFU może pełnić rolę podmiotu koordynującego przepływ takich informacji w ministerstwie.

¹² OGC http://www.ogc.gov.uk/introduction_to_procurement_market_creation.asp

- 4.21 Zanim projekt PFI trafi na rynek, należy upewnić się, że będzie przystępny kosztowo, nadto pewność ta musi być zachowana w trakcie samego postępowania. Kluczowe znaczenie ma to, by kosztorysy przedstawione w uzasadnieniu OBC były realistyczne. Każdy problem związany z kosztami, jaki wyniknie na późnym etapie procesu postępowania ofertowego, spowoduje wzrost kosztów transakcyjnych i podważy zaufanie sektora prywatnego do podmiotu zamawiającego umniejszając jego zdolność uzyskania VfM. Dlatego fundamentalne znaczenie ma to, by tworząc specyfikacje podmiot zamawiający uwzględnił wszystkie koszty, które może ponieść.
- 4.22 Ocena Etapu 2 powinna być ukończona w ramach opracowania uzasadnienia OBC projektu, przed opublikowaniem Ogłoszenia w Dz.U. UE.
- 4.23 Podejście ilościowe, jak i jakościowe podlega ograniczeniom, które należy wziąć pod uwagę. Na przykład, na tak wczesnym etapie innowację można uwzględnić tylko w ograniczonym zakresie. Trudno też będzie ocenić obszary nowatorskie lub kontrowersyjne, gdzie dane źródłowe dostępne dla poparcia decyzji mogą być nieliczne, albo może nie być ich wcale. Analiza powinna uwzględnić ten fakt, a także wszelkie środki mitygujące, podejmowane dla rozwiązania tego problemu.
- 4.24 Jak zarysowano w Rozdziale 1, dokument SLTP zapowiada serię nowych instrumentów, które zastąpią poprzednie wytyczne odnośnie VfM. Podczas gdy metodologia oceny jakościowej, stosowana na Etapie 2 koncentruje się, podobnie jak przedtem, na analizie kwestii dotyczących wykonalności, pożądalności i osiągalności formuły PFI, jako ścieżki realizacji projektu, koniecznym jest też uwzględnienie nowych uzupełnień do wytycznych. Poniższe akapity rozważają niektóre z tych obszarów.
- 4.25 Określenie „miękkie zarządzanie” obiektem (FM) (czyli inaczej „usługi miękkie”) odnosi się na ogół do codziennych usług wspierających, koniecznych w toku eksploatacji obiektu. Mowa tu na przykład o: cateringu, sprzątnięciu, ochronie czy obsłudze portierskiej w obiektach takich jak szpital, szkoła, czy biurowiec. Choć nie ma jednej definicji „miękkiego FM”, usługi tego rodzaju nie wymagają na ogół wysokich nakładów, nie wpływają też w istotny sposób na sam obiekt. Jednakże, szeroki wachlarz projektów realizowanych w formule PFI oraz dostępnych „miękkich” usług FM oznacza, że istnieje też miejsce na różnicowanie znaczenia i wpływu tychże usług zależnie od obiektu, na przykład od sektora i konkretnej rozpatrywanej „miękkiej” usługi.
- 4.26 Jako najbardziej widoczny aspekt obiektu po ukończeniu budowy, usługi „miękkie” będą mieć istotny wpływ na sposób postrzegania projektu przez użytkowników w okresie eksploatacji. W niektórych projektach potrzeba zapewnienia usług przejściowych będzie wymagać uruchomienia świadczenia usług „miękkich” przed zakończeniem budowy obiektu. Oznacza to, że niezależnie od obranej ścieżki realizacji, rozpatrzenie sposobu, w jaki usługi „miękkie” będą świadczone, powinno rozpocząć się na jak najwcześniejszych etapach tworzenia projektu.
- 4.27 Zasadnicze znaczenie ma to, by ocena VfM pod kątem włączenia usług „miękkich” w projekt w formule PFI była prowadzona od najwcześniejszego etapu planowania projektu. Jak dotychczas, wytyczne rządu pozostawiają ministerstwu możliwość nie przenoszenia pracowników świadczących tego typu usługi do projektu PFI tam, gdzie według nich przeniesienie ich nie jest konieczne dla uzyskania ogólnych korzyści w postaci wyższego standardu świadczenia usługi, wyspecyfikowanego przez podmiot zamawiający. Nie ma powodu, który by decydował *a priori* o tym, czy projekt PFI powinien, czy też nie powinien obejmować usług „miękkich”. Prowadząc ocenę VfM pod kątem włączenia „miękkiego” FM w projekt PFI, podmiot zamawiający powinien na podstawie dostępnych danych źródłowych szukać odpowiedzi na pytanie o to, na ile efektywnie korzyści wynikające z włączenia „miękkiego” FM w strukturę projektu PFI można by uzyskać, gdyby usługi te były świadczone poza PFI.
- 4.28 Duże znaczenie ma to, by uwzględniając zmiany w sposobie świadczenia usług „miękkich”, które ostatnio już zaszły w sektorze publicznym, podmioty zamawiające miały jasność, co może być komparatorem odpowiednim dla ich własnych programów i projektów. Ponieważ dziś wiele sektorów zleca już usługi „miękkie” na zewnątrz, właściwym komparatorem dla włączenia „miękkiego” FM w strukturę PFI nie musi być koniecznie ich świadczenie siłami własnymi. Ponadto, podmioty zamawiające nie powinny zakładać,

że włączenie w PFI oznacza po prostu sposób na ujęcie w jednym pakiecie usług poprzednio zleczanych na zewnątrz.

- 4.29 Nalega się, by podmioty zamawiające przedstawiały dane źródłowe, wspierające wszystkie elementy oceny VfM. Różne projekty będą się wiązać z różnym zakresem „miękkiego” FM. Wśród wachlarza tego rodzaju usług wchodzących w zakres projektu niektóre mogą być istotniejsze dla przeniesienia ryzyka oraz dla VfM, niż inne. Podmioty zamawiające winny ocenić, które usługi sprawdzą się najlepiej, jeśli zostaną włączone w projekt PFI. Ponieważ decyzja o tym, które konkretne usługi „miękkie” są najważniejsze dla różnych projektów, należy do podmiotu zamawiającego, podmiot ten powinien rzetelnie przedstawić, w jaki sposób korzyści związane z wybraną ścieżką realizacji projektu będą w każdym przypadku rzeczywiście uzyskiwane. Rozważenie z góry sposobu wdrożenia uzgodnień kontraktowych, instytucjonalnych i innych jest konieczne dla zapewnienia praktycznej realizacji tych korzyści w przyszłości.
- 4.30 Ramka 4.2 podaje czynniki, które powinny być uwzględnione przez podmioty zamawiające przy dokonywaniu oceny VfM, podaje też kilka przykładów mechanizmów stosowanych w projektach PFI i rozwiązaniach alternatywnych. Szczegółową metodologię testowania usług „miękkich” podaje Tabela 4.2.

Ramka 4.2: „Miękkie” FM – czynniki do rozważenia

Koszty całego okresu obowiązywania kontraktu: Długoterminowa struktura kontraktów PFI wymaga oszacowania z góry kosztów za cały okres ich obowiązywania. Kontrakty długoterminowe motywują podmioty publiczne do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do koniecznych usług, a jednocześnie motywują usługodawców z sektora prywatnego do wzięcia pod uwagę kosztów za cały okres kontraktu. Z uwagi na nierozzerwalnie związane z formułą PFI przeniesienie ryzyka, wykonawca jest motywowany do szukania najlepszych proporcji między ponoszonymi początkowo kosztami inwestycji a stałymi kosztami eksploatacji i utrzymania, a stąd uzyskiwania VfM. Przykładem może być sytuacja, w której początkowa inwestycja w lepsze materiały, np. konsekwentne stosowanie tych samych środków czyszczących lub lepsze wykładziny podłogowe, mimo iż początkowo kosztowna, obniża koszty utrzymania i eksploatacji w stopniu, który pozwala na zaproponowanie w ofercie niższej opłaty zbiorczej.

Mniejsze problemy z łączeniem różnych usług oraz jeden punkt kontaktowy: Pojedynczy kontrakt na usługi w projekcie PFI, zamiast kilku odrębnych umów na świadczenie usług, sprawia, że kwestie powiązania poszczególnych usług leżą w zakresie odpowiedzialności wykonawcy. Ponadto, jeżeli uważa się, że dla uzyskania VfM istotnym jest istnienie jednego punktu kontaktowego dla wachlarza różnych usług, można go zawarować w formule PFI, wybranej dla projektu. Tak właśnie będzie, jeśli zarządzanie zasobami w ten sposób obniży koszty transakcyjne i zmniejszy obciążenie administracyjne podmiotu zamawiającego pozostawiając dodatkową elastyczność reagowania na powstające problemy. Niemniej, możliwy optymalny sposób realizacji tej zasady może być różny zależnie od wielkości zakresu projektu. Na przykład, w przypadku węższych i bardziej lokalnie świadczonych usług, powiedzmy w szkole, można oczekiwać, że ustanowienie jednego naczelnego menedżera projektu przyniesie większą korzyść niż ustanowienie ogólnego helpdesku, który może być bardziej odpowiedni w projektach dotyczących większych obiektów.

Choć ścieżka realizacji w formule PFI może pozwolić na włączenie szeregu usług w jedną umowę kontraktową, nadmierne oparcie się na kontrakcie, albo brak ujęcia danej usługi w kontrakcie, mogą zniwelować potencjalne korzyści płynące z powiązania między poszczególnymi usługami.

Integracja dokumentacji projektowej: Innowacje, a także zintegrowany wkład różnych stron w dokumentację projektową obiektu, mogą zwiększyć jego funkcjonalność. Dlatego istotne znaczenie ma rozważenie, w jaki sposób „miękkie” („twarde”) usługi FM będą świadczone przez specjalistów z danej dziedziny. Włączenie usług „miękkich” w projekt PFI może zapewnić taki wkład ze strony specjalistów. Jednakże należy pamiętać, że korzyści wynikające z integracji prac nad projektem zależą w dużej mierze od podjęcia rozmów na ten temat na wczesnym etapie. Dlatego ocena Etapu 2 powinna obejmować rozważenie, jakie działania należy podjąć, żeby to zapewnić (np. precyzyjne pytania zawarte w dokumentacji przetargowej, służące wykazaniu, że oferenci mają doświadczenie w zakresie realizacji tego rodzaju zadań, powiązane z kryteriami oceny ofert; powołanie odbywającego formalne posiedzenia wielobranżowego zespołu prac projektowych, w którym reprezentowane muszą być wszystkie strony (usługodawcy, wykonawcy robót budowlanych itp.) w ramach kontraktu).

Skuteczne zarządzanie zasobami: Innym czynnikiem wpływającym na VfM może być wykorzystanie wszelkich możliwości uzyskania efektywności z ekonomiki skali/zakresu oraz specjalistycznej wiedzy dostępnej w sektorze prywatnym. Formuła PFI może wprowadzić skuteczne rozwiązania do zarządzania podwykonawcami i zasobami, jeśli działania w tej dziedzinie stanowią główną linię działalności gospodarczej danego wykonawcy. Mimo, iż żadne udoskonalenia w zakresie zarządzania zasobami nie mogą być uzyskiwane kosztem warunków zatrudnienia pracowników, w ocenie Etapu 2 należy ująć analizę możliwych sposobów bardziej efektywnego zarządzania zasobami.

Elastyczność: Zapotrzebowanie na niektóre usługi „miękkie” może być niepewne, albo podatne na większe zmiany w okresie świadczenia usług kontraktowych niż ma to miejsce w przypadku innych usług „miękkich”. Jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że zapotrzebowanie na daną usługę ulegnie znacznie zmianie, albo będzie podlegać zmianom regularnie bądź często, wówczas jej włączenie w kontrakt PFI może nie zapewnić uzyskania najlepszej Value for Money. Ocena zapotrzebowania powinna również uwzględnić możliwą zmianę sposobu użytkowania obiektu w czasie.

Usługi przejściowe: W niektórych sektorach lub projektach nie będzie wyraźnej cezur między fazą budowy, a fazą eksploatacji. Na przykład, niektóre projekty polegają na rozbudowie/remoncie istniejących obiektów. W takich przypadkach może być konieczne wykorzystanie usług przejściowych. Usługi przejściowe to te, których świadczenie rozpoczyna się wkrótce po zamknięciu finansowym i trwa aż do momentu uruchomienia pełnej eksploatacji obiektu. Poziom zapotrzebowania na nie będzie inny, niż dla usług świadczonych w sytuacji ustabilizowanej (czyli przy pełnej eksploatacji obiektu). Usługi przejściowe w formule PFI wiążą się z wczesnym przeniesieniem świadczenia usług na usługodawców „miękkiego” FM w ramach spółki SPV lub usług od niej zakontraktowanych. Układ ten może nieść kilka korzyści, między innymi lepsze przejście do etapu pełnej eksploatacji i silniejszą integrację kosztów prac projektowych i obejmujących cały okres obowiązywania kontraktu, jako że usługodawcy są zaangażowani w projekt od początku mogą przekazać informacje zwrotne dzięki doświadczeniu wynikającym z prowadzenia eksploatacji w fazie przejściowej. Stopniowy wzrost zakresu świadczonych usług w tej fazie może pomóc zapewnić ich realizację na prawidłowym poziomie (np. problemy związane z początkowym wdrożeniem są rozwiązywane wcześniej, potrzeba też mniej czasu na wprowadzenie zmiany do świadczonych usług) na etapie pełnej eksploatacji obiektu. Jednakże, korzyści, jakie daje wykorzystanie usług przejściowych, zależą od wczesnej oceny ewentualności sięgnięcia po nie oraz od ustanowienia odpowiedniego budżetu.

Finansowe elementy motywujące: Stosowanie systemu płatności zbiorczej w projektach PFI może być źródłem lepszych bodźców finansowych, aniżeli kontraktowanie każdej usługi z osobna, ponieważ uzgodnienia w zakresie uzyskiwanych wyników są bezpośrednio powiązane z zapłatą, a więc zintegrowanym podejściem do różnych elementów świadczenia usług. Niemniej, ten system płatności sprawdzi się jako skuteczne narzędzie motywacji tylko wówczas, gdy wyniki progowe zostaną poprawnie skalibrowane. Pewność, że system wyników jest odpowiedni, można zyskać poprzez mechanizmy takie, jak ujęcie w kontrakcie fazy poweryfikacyjnej, trwającej sześć do dwunastu miesięcy. Zapis taki stworzy możliwość powtórnej oceny standardów i progowych poziomów wyników. Ponadto, z uwagi na generalnie dłuższe okresy obowiązywania kontraktów PFI, elementem przydającym wartości jest benchmarking lub badania rynku, ponieważ stwarza możliwość zbadania, czy usługi są rzetelnie wycenione w świetle panujących warunków rynkowych¹³.

- 4.31 Przy ocenie VfM dla podjęcia realizacji kontraktu w formule PFI sprawą o fundamentalnym znaczeniu jest to, by podmiot zamawiający uważnie rozważył zależność między ograniczeniami wynikającymi z jego możliwości finansowych, a potrzebą zachowania elastyczności kontraktowej przez okres obowiązywania długoterminowego kontraktu. Rozwiązanie o najniższych kosztach często nie będzie tym, które zapewnia najwyższą VfM.
- 4.32 Mimo, iż kontrakty PFI powinny być zawierane tylko w sytuacji, gdzie wymagania sektora publicznego są w miarę stabilne i poddają się prognozowaniu na długi okres czasu, nieuchronnym jest fakt, że z uwagi na długość okresu obowiązywania kontraktów PFI (wynoszącego często do 25–30 lat) wymagania sektora publicznego odnośnie usług będą się do pewnego stopnia zmieniać w miarę wpływu czasu. Zmiany te mogą być spowodowane postępem technologicznym, zmieniającą się sytuacją demograficzną i/lub zmianami regulacji lub ustaw rządzących pewnymi sektorami. Zmiany mogą być przewidywalne, jednak należy przyjąć, że niektóre będą nieznane w momencie podpisania kontraktu. Ponadto, jedne zmiany mogą być inicjowane przez sektor publiczny, inne przez sektor prywatny. Pewne zmiany mogą nastąpić wskutek zdarzeń pozostających poza kontrolą obu stron. Zawarte w kontrakcie mechanizmy proponowania i interpretacji zmian muszą być wszechstronne i uwzględniać fakt, że im dłuższy okres ważności kontraktu, tym większe będzie prawdopodobieństwo zmian.
- 4.33 Podmioty zamawiające winny też mieć szczególnie na uwadze fakt, że ograniczenia przystępności w trakcie procedury ofertowej mogą prowadzić do zmniejszenia kontraktowej elastyczności w zakresie świadczenia usług. Dążenie do zredukowania kosztów może wpłynąć na elastyczność na kilka sposobów, na przykład:
- przyjęcie długiego okresu obowiązywania kontraktu może obniżyć wysokość opłaty zbiorczej, ponieważ dług wykonawcy będącego spółką specjalnego przeznaczenia (special purpose vehicle, SPV)

¹³ Dalsze informacje w: Nocie operacyjnej grupy zadaniowej nr 1: Poszerzone wytyczne do benchmarkingu i badań rynku (Benchmarking and Market-testing Guidance) http://www.hm-treasury.gov.uk/media/807/53/operational_taskforce_note_1.pdf

będzie przypadają do spłaty przez dłuższy czas, ale jednocześnie może związać podmiot zamawiający umową na świadczenie usług przez okres odbiegający od optymalnego (zob. dział poświęcony długości okresów kontraktowych, pkt. 3.8);

- utrzymywanie niewielkiej rezerwy w budżecie wykonawcy na pokrycie nieoczekiwanych zmian w kontrakcie może pomóc zachować przystępność kosztową, ale jednocześnie może ograniczyć zdolność wdrażania koniecznych zmian. Z drugiej strony, utrzymywanie zbyt wysokiej rezerwy może być kosztowne i niepotrzebne, jeśli wymagania co do usług są stabilne;
- sektor publiczny może uznać, że użytecznym dla zwiększenia elastyczności rozpatrywania wniosków o zmianę będzie ustalenie w kontrakcie cen przewidzianych dla zmian zakresu usług, albo kosztów jednostkowych podejmowanych robót. Jednakże, z tego rodzaju uzgodnieniami wiąże się premia kosztowa, odzwierciedlająca nieprzewidywalność takich czynników, jak inflacja w zakresie kosztów robót budowlanych i materiałów. Brak takich elementów w kontrakcie może pomóc zachować przystępność, ale obniży elastyczność.

4.34 Ważnym jest, by podmioty zamawiające alokowały wystarczające zasoby dla odpowiedniego przygotowania i ustrukturyzowania swych projektów, a także zapewniły ich rzetelną ocenę przed podjęciem formalnych działań na rynku. Późne wprowadzanie zmian do projektu, już po uruchomieniu postępowania ofertowego, jest nieefektywne, obciąża dodatkowymi kosztami zarówno sektor publiczny, jak i prywatny, nadto opóźnia wprowadzenie w życie ważnych usług publicznych.

4.35 Podmioty publiczne winny dopilnować pełnego określenia i przetestowania swych wymagań na wczesnym etapie, aby wszyscy interesariusze projektu mieli rzetelne wskazania co do oczekiwanych kosztów projektu. W ten sposób ustalone zostaną szacunkowe zasoby finansowe, jakie podmiot zamawiający może przeznaczyć na projekt, a w efekcie zarówno sam podmiot, jak i kluczowi interesariusze projektu mogą mieć pewność, że zakres i wymogi projektu będą proporcjonalne do oczekiwanych kosztów. Ministerstwo Skarbu wyda szczegółowe wytyczne odnoszące się do dojrzałości projektów i procesu zatwierdzania projektów na początku 2007 r.

Szczegółowa metodologia – Etap 2

4.36 Ten dział przedstawia metodologię wdrażania procesu i kluczowych zasad opisanych wcześniej w niniejszych wytycznych. Ocena na Etapie 2 prowadzona jest przez zespół realizujący projekt i rozpatruje na poziomie projektu kluczowe czynniki determinujące VfM, które wiążą się z formułą PFI. Ocena ma za zadanie dostarczyć podmiotowi zamawiającemu potwierdzenia, że model PFI jest w stanie zapewnić uzyskanie VfM w kontekście konkretnego projektu. Potwierdzenie opiera się na danych źródłowych oraz na głębszej ocenie analizy jakościowej i ilościowej.

4.37 Element analizy jakościowej oceny Etapu 2 polega na przeanalizowaniu serii pytań dotyczących wykonalności, pożądanłości i osiągalności konkretnego projektu, jak pokazano poniżej w Tabeli 4.1. Ocenę należy przeprowadzić odrębnie dla każdego indywidualnego projektu lub postępowania ofertowego, planowanego w ramach ogólnego programu inwestycji, rozważanego na Etapie 1.

4.38 Przyjmuje się ogólne założenie, że projekt oceniany na Etapie 2 wchodzi w skład programu, który został już poddany ocenie na Etapie 1 i uznany za umożliwiający uzyskanie VfM, jeśli będzie realizowany w formule PFI. Dlatego wiele ogólnych strategicznych zagadnień rozpatrywanych na przykład w ramach oceny wykonalności, zostało już poddanych ocenie. Jeżeli projekt nie przeszedł tej procedury, wówczas ocenę Etapu 1 należy przeprowadzić łącznie z oceną Etapu 2 na poziomie projektu.

4.39 Choć wiele pytań jest podobnych do pytań z oceny Etapu 1, na tym poziomie właściwym jest przeprowadzenie pogłębionej analizy. Na przykład, badając zainteresowanie wykonawców sektora prywatnego, trzeba będzie wykonać konkretny sondaż rynku z uwzględnieniem konkretnego zakresu, granic i ograniczeń projektu, zamiast bardziej ogólnej analizy rynku, przeprowadzonej na Etapie 1. Jeżeli ministerstwa są świadome jakichkolwiek specyficznych, a istotnych kwestii wpływających na VfM projektu, które nie są obecnie ujęte w żadnej z rubryk poniższej tabeli, powinny być one również omówione szczegółowo

w ocenie. Celem Etapu 2 jest zidentyfikowanie problemów, które mogą oznaczać, że ocena z poziomu programu, przeprowadzona na Etapie 1, wymaga zmiany.

Tabela 4.1 Ocena jakościowa Etapu 2

WYKONALNOŚĆ	
<p>Aby projekt PFI była wykonalny, cele inwestycji i pożądane efekty końcowe winny być przekształcone w wyniki, które mogą stanowić podstawę sformułowania kontraktu i sprawnego mechanizmu zapłaty; na przykład, jakość i ilość wyników muszą być elementami mierzalnymi. Wiele obszarów usługi daje się opisać w postanowieniach kontraktowych, niemniej niektóre obszary będą nieuchronnie „nie-kontraktowalne” w kategoriach wyników.</p>	
Kwestia	Pytanie
Wyniki na poziomie projektu	<ul style="list-style-type: none"> • Czy zespół projektowy jest przekonany, że dla tego projektu możliwe jest opracowanie długoterminowego kontraktu? Czy istnieje możliwość takiego sformułowania wyników kontraktu, aby móc je zmierzyć w obiektywny sposób? • Czy wymagania mogą być zaspokojone poprzez świadczenie usług w postaci długoterminowego kontraktu? Czy kontrakt może opisać wymagania w sposób precyzyjny, obiektywny i w postaci wyników? • Czy jakość usługi poddaje się obiektywnej i niezależnej ocenie? • Czy między potrzebami, a możliwymi do zakontraktowania wynikami zachodzi dobra zbieżność? • Czy kontrakt może być nakreślony tak, by uniknąć bodźców sprzecznych z zakładanymi wynikami i zapewnić realizację usług wysokiej jakości? • Czy projekt wymaga znacznych nakładów na nowe środki trwałe? • Czy zachodzą podstawowe kwestie związane z przesunięciami kadrowymi? Czy ewentualne przesunięcia nie spowodują utraty zasadniczych kompetencji o strategicznym i/lub długoterminowym znaczeniu dla podmiotu zamawiającego? • Czy certyfikacja usługi wydaje się prosta pod względem uzgodnienia wymiernych kryteriów i spełnienia interesów interesariuszy? • Czy projekt ma jasne granice (szczególnie w odniesieniu do obszarów pod kontrolą podmiotu zamawiającego)? Jeżeli istnieją powiązania z innymi projektami, czy są one precyzyjne i poddadzą się zarządzaniu? • Czy usługa może być świadczona bez zasadniczego zaangażowania personelu podmiotu zamawiającego? W jakim stopniu ewentualne zaangażowanie zaprzecza przeniesieniu ryzyka, które jest konieczne dla uzyskania VfM? • Czy wykonawca jest w stanie uzyskać, albo może prawdopodobnie uzyskać kontrolę nad prawami własności intelektualnej, związanymi z parametrami eksploatacyjnymi/zaprojektowaniem/budową obiektów dla nowej usługi? • Czy istniejące lub planowane elementy wchodzące w zakres projektu, albo w istotnym stopniu z nim powiązane, będą ukończone przed uruchomieniem świadczenia nowej usługi?
Elastyczność operacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieje praktyczna równowaga między pożądanym stopniem elastyczności eksploatacyjnej, a regułą długoterminowego kontraktu, opartą o poniesione na początku nakłady inwestycyjne? • Jakie jest prawdopodobieństwo, że w okresie obowiązywania kontraktu będą konieczne duże zmiany kontraktowe? • Czy usługa może być wdrożona bez ograniczania realizacji przyszłych zadań eksploatacyjnych? • Czy istnieje przekonanie, że elastyczność eksploatacyjna wydaje się możliwa do utrzymania przez cały okres obowiązywania kontraktu po koszcie możliwym do zaakceptowania? (zob. również pkt. 4.33)

Sprawiedliwość społeczną, efektywność i odpowiedzialność	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją powody związane ze sprawiedliwością społeczną, efektywnością lub odpowiedzialnością, które przemawiają za tym, że usługi powinny być świadczone bezpośrednio, a nie poprzez kontrakt PFI? • Czy zakres usług pozwala na przekazanie wykonawcy kontroli nad całością odnośnych procesów funkcjonalnych? Czy usługa jest precyzyjnie określona? • Czy istnieją regulacyjne lub prawne ograniczenia, które wymagają bezpośredniego świadczenia usług? • Czy sektor prywatny jest zdolny wykorzystać ekonomikę skali poprzez realizację, eksploatację lub świadczenie utrzymania innych podobnych usług na rzecz innych klientów (niekoniecznie wykorzystując te same obiekty)? • Czy sektor prywatny ma większe doświadczenie/wiedzę niż podmiot zamawiający w świadczeniu tej usługi? Czy usługi te nie zaliczają się do podstawowej działalności podmiotu zamawiającego? • Czy strukturyzacja tego projektu w formule PFI może przynieść wyższą Value for Money dla ministerstwa jako całości z uwagi na jego wpływ na inne projekty?
WYKONALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy rozważając formułę PFI ministerstwo jest przekonane, że istnieje możliwość sformułowania odpowiednich długoterminowych kontraktów, a problemy strategiczne i regulacyjne mogą być przezwyciężone?
<p>POŻĄDALNOŚĆ</p> <p>PFI może zapewnić lepsze zarządzanie ryzykiem i stymulować do tworzenia innowacyjnych podejść w celu zapewnienia wyników. Mechanizm płatności powiązanych z wynikami może stworzyć bodźce dla regularnego świadczenia usług wysokiej jakości. Jednakże, przeniesienie ryzyka jest wliczone w cenę kontraktu. Celem tych pytań jest zastanowienie się, na ile prawdopodobnym jest to, że korzyści z PFI przewyższą dodatkowe koszty i aspekty niekorzystne.</p>	
Kwestia	Pytanie
Zarządzanie ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> • Mając na uwadze istotne obszary ryzyka, które będą wymagać zarządzania w programie (zob. Ramka 3.2), na ile sektor prywatny jest zdolny wycenić i zarządzać tym ryzykiem? • Czy mechanizm płatności i warunki kontraktu mogą stworzyć bodziec do dobrego zarządzania ryzykiem?
Innowacje	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieje pole dla innowacji w sposobie zaprojektowania rozwiązania, albo w świadczeniu usług? • Czy charakter rozwiązania technicznego/usługi i/lub zakres projektu pozostawia pewien margines elastyczności? Czy rozwiązanie jest wystarczająco wolne od ograniczeń nakładanych przez podmiot zamawiający, wymogi prawne i/lub standardy techniczne? • Czy ocena wstępna wskazuje, że w programie zawiera się prawdopodobny potencjał dla innowacji? • Czy sektor prywatny mógłby podnieść stopień wykorzystania obiektów stanowiących podstawę projektu (np. poprzez sprzedaż, udzielenie licencji, rozbudowę o element komercyjny przeznaczony do użytku przez stronę trzecią itp.)?
Okres trwania kontraktu i wartość rezydualna	<ul style="list-style-type: none"> • Na jak długi okres można rozsądnie przewidzieć poziom zapotrzebowania na usługę? Jaki jest oczekiwany okres ekonomicznej użyteczności majątku? Jakie są wady długoterminowego kontraktu? • Czy status majątku po zakończeniu kontraktu podlega ograniczeniom? • Zważywszy na możliwość zmian dotyczących wymagań, majątku i otoczenia operacyjnego czy możliwe jest utrzymanie Value for Money przez okres obowiązywania kontraktu poprzez odpowiednie wykorzystanie takich mechanizmów jak benchmarking czy modernizacja technologii? (zob. również pkt. 3.10)
Bodźce i monitorowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Czy efekty końcowe lub wyniki programu inwestycyjnego można opisać w postanowieniach kontraktu, które będą obiektywne i wymierne? • Czy usługa może być oceniana w sposób niezależny, poprzez porównanie z uzgodnionym standardem? • Czy bodźce skłaniające do świadczenia usług na zakładanym poziomie mogą być wzmocnione poprzez mechanizm płatności formuły PFI?

Koszty utrzymania	<ul style="list-style-type: none"> • Czy możliwe jest zintegrowanie prac projektowych, robót budowlanych oraz eksploatacji w projekcie? • Czy konieczne będzie ponoszenie znacznych ciągłych kosztów eksploatacji i utrzymania? Czy prawdopodobnym jest, że ich wysokość będzie wrażliwa na rodzaj budowli?
POŻĄDALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy główny księgowy jest przekonany, że formuła PFI przyniosłaby wystarczające korzyści, które przewyższyłyby oczekiwane wyższe koszty kapitału i inne niekorzystne okoliczności?
<p>OSIĄGALNOŚĆ</p> <p>Choć PFI może pozwolić na sprawniejsze i bardziej efektywne połączenie umiejętności sektora publicznego i prywatnego, ustalenie zasad, które będą rządzić relacjami między oboma sektorami wymaga poniesienia znacznych kosztów transakcyjnych. W szczególności, postępowanie ofertowe może być złożone i wymagać zaangażowania znacznych zasobów, w tym czasu wyższego kierownictwa, na przygotowanie projektu i ciągłe monitorowanie realizacji usług. Możliwości podmiotu zamawiającego i jego kompetencje, powiązane z możliwościami realizacji usługi przez sektor prywatny, będą miały bezpośrednie konsekwencje dla czasu trwania postępowania ofertowego oraz poziomu i jakości zainteresowania ze strony rynku. Formuła PFI wymaga dynamicznego procesu konkurencyjnego, aby przynieść pełne korzyści, dlatego wybór ścieżki realizacji zamówienia powinien być dokonany na podstawie oceny prawdopodobnego zainteresowania rynku.</p>	
Kwestia	Pytanie
Zainteresowanie rynku	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją konkretne dane świadczące o tym, że sektor prywatny jest zdolny zapewnić wymagany efekt końcowy? • Czy w sektorze prywatnym istnieje znaczący rynek o wystarczającym potencjale świadczenia tych usług? • Czy prawdopodobnym jest, że rynek będzie wystarczająco zainteresowany projektami wchodzącymi w skład programu? Czy zostało to rzetelnie zbadane? Czy istnieją przypadki niepowodzeń rynkowych podobnych projektów? • Czy podobne projekty były proponowane na rynku? Czy zdecydowanie podmiotu zamawiającego w kwestii zastosowania rozwiązania PFI dla projektów tego typu zostało wykazane? • Czy charakter projektu sugeruje, że rynek będzie go postrzegać jako rentowne przedsięwzięcie? • Czy istnieje możliwość zarządzania ryzykiem związanym z pracami projektowymi, przygotowaniem projektu i jego wdrożeniem biorąc pod uwagę prawdopodobne rozwiązania projektowe?
Inne kwestie	<ul style="list-style-type: none"> • Czy przeprowadzenie postępowania ofertowego jest możliwe w wymaganym terminie? Czy jest dość czasu na rozwiązanie kluczowych dla podmiotu zamawiającego kwestii, stworzenie/zatwierdzenie dokumentacji przetargowej, etapową selekcję i ocenę ofertów, negocjacje, zatwierdzenia i badania <i>due diligence</i>? • Czy ogólna wartość projektu jest znacząca i wystarczająca, by uzasadnić koszty transakcyjne? • Czy charakter transakcji i/lub strategiczne znaczenie prac i/lub potencjał rozwinięcia dalszej działalności biznesowej sugerują, że rynek będzie je postrzegał jako potencjalnie rentowne przedsięwzięcie? • Czy podmiot zamawiający posiada umiejętności i zasoby, by zdefiniować, stworzyć i wspierać usługę przez cały okres postępowania ofertowego i następujący po nim okres świadczenia usługi?
OSIĄGALNOŚĆ OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy główny księgowy jest przekonany, że program realizowany w formule PFI jest osiągalny zważywszy na ocenę rynku, zasoby podmiotu zamawiającego oraz atrakcyjność propozycji dla rynku?

Ocena usług „miękkich” dla Etapu 2

4.40 Ważnym elementem w niektórych projektach PFI jest włączenie lub wyłączenie usług „miękkich”. Opierając się na podejściu z poziomu programu (ocena Etapu 1), w trakcie oceny na Etapie 2 zespoły projektowe powinny starannie rozważyć zalety przeniesienia usług „miękkich” na wykonawcę. Jeżeli ocena z poziomu programu doprowadziła do wniosku, że usługi „miękkie”, być może z uwagi na kwestie strategii lub kontroli, nie powinny być włączone, wówczas zadaniem na bieżącym Etapie jest uzyskanie potwierdzenia

nia, że wyłączenie tych usług nie wywiera żadnego zasadniczego wpływu na uzyskanie VfM z projektu w formule PFI. Jeżeli Etap 1 wskazywał, że usługi „miękkie” powinny być włączone w program, wówczas zadaniem zespołów projektowych jest ocenić, czy włączenie tych usług w zakres projektu PFI przyniesie VfM poprzez kreowanie korzyści ogólnych, które przeważają nad dodatkowymi kosztami, a także w jaki sposób korzyści te byłyby osiągnięte.

Tabela 4.2 Szczegółowa metodologia oceny usług „miękkich” na Etapie 2

Kwestia	Pytanie
Integracja prac nad dokumentacją projektową	<ul style="list-style-type: none"> • Jak usługodawcy oferujący zarządzanie usługami „miękkimi” zostaną włączeni w proces tworzenia dokumentacji projektowej? Na ile wcześniej się to stanie? Jakich mechanizmów można użyć, by to zapewnić? • Czy różne struktury PFI będą mieć inny wpływ na bodźce motywujące do włączenia ważnych usługodawców w etap tworzenia dokumentacji projektowej? • W jakim stopniu integracja prac nad dokumentacją projektową wpływa na VfM? Jeśli wpływ ten jest znaczny, czy możliwe jest zapewnienie, aby w projekcie zastosowane zostały właściwe bodźce motywujące? (np. jeśli integracja ma fundamentalne znaczenie dla uzyskania VfM, czy można ją włączyć w kryteria oceny ofert?)
Koszty ponoszone w całym okresie kontraktu	<ul style="list-style-type: none"> • Jaki jest potencjał dla uzyskania oszczędności kosztów ponoszonych w całym okresie obowiązywania kontraktu i gdzie występuje? Na ile wysokie są koszty utrzymania? • Czy wiążą się z nimi efekty zewnętrzne o charakterze środowiskowym/innym (np. bardziej energooszczędne budynki)? • Czy proponowane przeniesienie ryzyka motywuje oferentów do właściwych zachowań?
Mniejsze problemy z łączeniem różnych usług oraz jeden punkt kontaktowy	<ul style="list-style-type: none"> • Które mechanizmy zostaną wykorzystane, aby zapewnić realizację korzyści? Czy korzyści są osiągalne i wymierne (np. kluczowe wskaźniki wyników (KPI) dotyczące łączenia usług)? • Jakie będą konsekwencje, jeśli tak się nie stanie? • Czy jeden punkt kontaktowy przyniósłby VfM? Jaka forma byłaby najwłaściwsza dla danego projektu (np. menedżer generalny, czy helpdesk)? Czy jest to wykonalne? • Czy obie strony dysponują wystarczającą wiedzą w zakresie zarządzania kontraktami?
Skuteczne zarządzanie zasobami	<ul style="list-style-type: none"> • Czy włączenie w projekt realizowany w formule PFI pozwoli usługodawcom na wykorzystanie siły przetargowej w łańcuchu dostaw? • Czy usługodawca świadczący usługi „miękkie” będzie w stanie taniej wycenić nakłady wejściowe z uwagi na zaopatrzenie dokonywane hurtem na potrzeby pozostałych projektów, w które jest zaangażowany i na ile są wyceniane te oszczędności? • Czy istnieje możliwość dzielenia kosztów ogólnych, zapewnienia części zamiennych, jeśli wspólny zapas zostanie zmniejszony, dzielenia kosztów dystrybucji lub uzyskania oszczędności w zakupach hurtowych? Jak duży jest ten potencjał? • Czy możliwe jest motywowanie pożądanego zachowań w kontekście PFI, np. czy można zastosować KPI w zakresie zarządzania? • Czy prawdopodobne są różnice w systemach motywacyjnych w obszarze szkoleń i jak wpłyną one na motywację obsady pracowniczej (np. czy istnieje prawdopodobieństwo, że sektor prywatny zapewni ustalony program szkoleniowy)?

Usługi przejściowe	<ul style="list-style-type: none"> • Jakie korzyści wynikają z włączenia usług przejściowych? Kiedy usługi przejściowe zostaną rozważone? Czy będą wchodzić w skład kryteriów oceny ofert? • Czy istnieją jakieś kwestie, które sprawiają, że świadczenie usług przejściowych w kontrakcie PFI jest trudniejsze (np. czy podmiot zamawiający będzie w stanie rozliczyć koszty przejściowe, nie ujęte w istniejącym budżecie na usługi, np. koszty jednorazowe, konieczne dla wdrożenia usług przejściowych)? • Czy na potrzeby porównania kosztów należy uwzględnić różnice jakościowe/ilościowe w odniesieniu do świadczenia usług? • Które usługi są najważniejsze dla eksploatacji obiektu? Na jakie ryzyko narażone jest świadczenie usług „miękkich” na etapie stabilnej eksploatacji, jeśli usługi przejściowe nie będą świadczone? <ul style="list-style-type: none"> • Podmioty zamawiające muszą znaleźć równowagę między dodatkowymi kosztami a zapewnianymi korzyściami, nie wolno im natomiast wykorzystywać świadczenia usług przejściowych jako sposobu na zarządzanie krótkoterminowymi problemami z przystępnością kosztową. Zamiast zakładać, że istniejący budżet usługowy wystarczy na usługi przejściowe, należy przeprowadzić ocenę różnicy w standardach i jakości usług objętych istniejącymi i przejściowymi usługami „miękkiego” FM. • Usługi przejściowe podniosą wartość, jeżeli zostaną wcześniej wyspecyfikowane i poprawnie zabudżetowane. Analiza korzyści i ryzyka musi być przeprowadzona w kontekście budżetu, który poprawnie odzwierciedli różnice między usługami istniejącymi, a świadczeniem usług przejściowych.
Wymagana elastyczność	<ul style="list-style-type: none"> • Czy szacunki kosztów uwzględniają kwestie elastyczności, które mogą powstać w przypadku konkretnych usług w przyszłości i jaki poziom rezerw zostanie na nie uwzględniony? • Czy możliwe jest ujęcie w kontrakcie określonych punktów ponownej oceny lub odstąpienia, aby uwzględnić zmiany zapotrzebowania na usługi?
Motywacja finansowa	<ul style="list-style-type: none"> • Czy będzie możliwe sprawdzenie czy system zarządzania wynikami został odpowiednio dobrany (np. weryfikacja minimalnych progów po określonym czasie i/lub „odpowiedniości” systemu monitorowania)? • Czy istnieje baza doświadczeń z realizacji podobnych projektów dla porównania, czy mechanizmy zarządzania wynikami są poprawnie dobrane i czy monitoring (np. monitoring prowadzony we własnym zakresie w porównaniu z informacjami zwrotnymi od użytkowników) stwarza prawidłowe bodźce? • Czy benchmarking i testy rynku zapewniają rzetelny sposób zarządzania ryzykiem związanym z cenami i zapewnienia ciągłego utrzymania jakości usług „miękkich”?
<p>Generalnie, czy korzyści wynikające z włączenia usług „miękkich” do zakresu projektu PFI przeważają nad ewentualnymi dodatkowymi kosztami i ograniczeniami wynikającymi z ich włączenia?</p>	

5

Etap 3 – ocena z poziomu postępowania ofertowego

- 5.1 Celem oceny Etapu 3, prowadzonej w trybie ciągłym od momentu opublikowania ogłoszenia w Dz.U. UE do przyznania kontraktu, jest zapewnienie podmiotom zamawiającym oraz sponsorującym ministerstwom pełnej wiedzy na temat warunków rynkowych tak, aby mogły na wczesnym etapie postępowania ofertowego zidentyfikować wszelkie problemy rynkowe po to, by skutecznie ocenić, czy nie nastąpił spadek VfM.
- 5.2 Ocena Etapu 3 ma zasadniczo charakter powtarzalny, a następuje w przeciągu całego procesu postępowania ofertowego, od opublikowania ogłoszenia w Dz.U. UE do zamknięcia finansowego projektu. W zakres oceny Etapu 3 wchodzi seria bieżących „weryfikacji” służących upewnieniu się, że VfM zostaje zachowana. Cele Etapu 3 podaje poniższa Ramka 5.1:

Ramka 5.1: Cele Etapu 3

- Zapewnić autentycznie konkurencyjny proces postępowania ofertowego przy odpowiednio wysokim poziomie konkurencji.
- Sprawdzić, czy możliwości finansowe i potencjał oferentów są wystarczające dla uzyskania VfM.
- Przekazać zwrotne informacje z rozpoznania rynku zespołom projektowym na wcześniejszym etapie planowania i przygotowania projektu.
- Upewnić się, że proponowany podział ryzyka jest właściwy i możliwy do uzyskania.
- Dopilnować, by proces postępowania ofertowego przebiegł sprawnie i bezstronnie, aby koszty wynikające z konkurencyjnego procesu były umiarkowane i stabilne.
- Ustalić, czy nie występuje nadużycie reguł rynku, albo załamanie się rynku.
- Ustalić właściwą strukturę projektu i poziom elastyczności finansowej.

Jakość konkurencji

- 5.3 Konkurencyjne postępowanie ofertowe jest jednym ze sposobów stosowanych przez sektor publiczny dla uzyskania VfM w obszarze zamówień publicznych. Podmiot zamawiający i sponsorujące ministerstwo winny mieć pewność, że ogłoszenie o przetargu spotka się z odpowiednio konkurencyjną odpowiedzią, a także że konkurencję będzie można utrzymać przez cały okres wszczętego postępowania ofertowego.
- 5.4 Po wszczęciu postępowania ofertowego podmiot zamawiający i sponsorujące ministerstwo powinny kontynuować ocenę jakości konkurencji na każdym etapie postępowania. Jeśli zainteresowanie rynku spadnie poniżej poziomu zapewniającego konkurencję, podmiot zamawiający może stanąć wobec konieczności ponownego rozpatrzenia przyjętego podejścia. W takich przypadkach założenia jakościowe, przyjęte w odniesieniu do kryteriów wykonalności, pożądalności i osiągalności powinny być poddane ocenie powtarzanej na każdym etapie.
- 5.5 Podmiot zamawiający powinien regularnie kontrolować jakość i stopień natężenia konkurencji przez całą fazę postępowania ofertowego, aż do wyboru preferowanego oferenta. Silna konkurencja wymaga udziału szeregu oferentów o wysokich kwalifikacjach, którzy wyrazili autentyczne zainteresowanie projektem. Jeżeli na którymkolwiek etapie postępowania ofertowego pojawiają się symptomy wskazujące, że tak nie jest, wówczas może się zdarzyć, że zakładanych pierwotnie optymalnych warunków konkurencji tak naprawdę nie ma. W takich okolicznościach podmiot zamawiający winien ocenić problemy, które mogą ograniczać konkurencyjność procesu, zanim zdecyduje, jakie kroki można podjąć.
- 5.6 Poniższa Ramka 5.2 zawiera niektóre z kwestii wymagających rozważenia przez podmiot zamawiający przy ocenie postępowania ofertowego:

Ramka 5.2: Kluczowe kwestie do rozpatrzenia przy ocenie konkurencji

- Przyjęte podejście i struktura postępowania ofertowego.
- Kwestie specyficzne, związane z sektorem.
- Szersze zagadnienia rynkowe, a także związane z wyborem momentu przeprowadzenia postępowania.

- 5.7 Jeżeli na którymś etapie zespół przetargowy stwierdzi załamanie się rynku (np. brak konkurencji), powinien rozważyć, jaki to ma wpływ na projekt. O załamaniu się rynku, albo braku konkurencji mówimy wówczas, gdy o udzielenie zamówienia stara się tylko jeden oferent, albo – o ile jest ich dwóch lub większa liczba – tylko jeden jest uważany za wiarygodnego. Problem wówczas polega na tym, że pod nieobecność presji konkurencji oferent może nie być odpowiednio zmotywowany do zaoferowania najlepszej ceny, postanowień i warunków kontraktowych sektorowi publicznemu. W takim przypadku może dojść do nadużycia reguł rynku. Nadużycie reguł rynku można zdefiniować jako sytuację, w której cena przedłożonej oferty odbiega od rynku, czyli znajduje się powyżej ceny rynkowej dla podobnych projektów, albo gdzie profil ryzyka został poważnie osłabiony w porównaniu z innymi, podobnymi projektami PFI, realizowanymi niedawno za tę samą cenę.
- 5.8 W związku z powyższym, projekt najprawdopodobniej nie przyniesie VfM, jeśli nie zostaną podjęte inne kroki dla jej zapewnienia. Załamanie się rynku nie powinno jednak powodować automatycznego wstrzymania postępowania ofertowego. Ministerstwo wraz z podmiotem zamawiającym powinny podjąć dogłębną analizę okoliczności konkretnego projektu, aby wyrobić sobie pogląd na temat dalszych kroków. Jeśli podjęcie odpowiednich dodatkowych działań, które by zadowolili głównego księgowego, będzie niemożliwe, postępowanie ofertowe winno być wstrzymane.
- 5.9 Rozważając, czy postępowanie ofertowe powinno być kontynuowane, należy szczegółowo zbadać przyczynę załamania się rynku. Zespół powinien ustalić, czy brak konkurencji wynika z systemowych problemów na rynku, ponieważ jeśli tak jest, jej niedobór dotknie w równym stopniu każdą alternatywną ścieżkę realizacji projektu. W takim przypadku podmiot zamawiający najprawdopodobniej będzie się skłaniał ku rozważeniu, jakie dodatkowe mechanizmy ochronne może wprowadzić, a jednocześnie pozwoli na kontynuację obecnego postępowania. Alternatywnie, niedostatek konkurencji może wynikać z:
- obaw środowiska oferentów, że organ zamawiający nie jest zdecydowany realizować projekt, albo że zespół projektowy nie posiada niezbędnych kompetencji lub doświadczenia. W tej sytuacji priorytetem podmiotu zamawiającego i ministerstwa byłoby rozważenie, w jaki sposób rozwiązać te obawy,
 - faktu, że sponsorzy wzięli udział w zbyt dużej liczbie przetargów i znalazłszy się na zbyt wielu krótkich listach zdecydowali się wycofać z jednego lub większej liczby projektów.
- W każdym przypadku podjęcie gruntownej analizy przyczyn załamania się rynku jest koniecznością.
- 5.10 Podanie zbioru definitywnych zasad, które należy przestrzegać w przypadku załamania się rynku, byłoby trudne i niewłaściwe. Nieuchronnym, a ponadto słusznym podejściem jest wówczas rozważenie okoliczności każdego przypadku z osobna. Można jednak zidentyfikować pewne ogólne zasady, które należy przyjmować:
- jeśli załamanie się rynku zostanie stwierdzone na wczesnym etapie procesu postępowania ofertowego (a więc przed wpłynięciem ofert), postępowanie powinno zostać wstrzymane, chyba że załamanie się rynku ma charakter systemowy, a więc w równym stopniu dotknęłoby każdą alternatywną ścieżkę realizacji projektu,
 - jeżeli załamanie się rynku zostanie stwierdzone po otrzymaniu ofert, podmiot zamawiający winien rozważyć silne strony i jakość ofert lub jedynej wiarygodnej oferty, a w tym będzie musiał zbadać, w jakim stopniu konkurencja została realnie ograniczona oraz wykazać VfM,
 - niezależnie od okoliczności – jeśli podmiot zamawiający uzna kontynuację postępowania z jednym oferentem za właściwą, powinien dopilnować zapewnienia przejrzystej konkurencji w łańcuchu dostaw oferenta. Benchmarking nie jest w tym przypadku adekwatną alternatywą dla testów rynkowych. Jeśli oferent nie wyrazi zgody na testy rynkowe dla swych podwykonawców, prawdopodobieństwo, że postępowanie przyniesie VfM jest bardzo niskie, toteż powinno zostać wstrzymane.

- 5.11 Istnieje wiele powodów, dla których tylko niewielka liczba oferentów może zgłosić zainteresowanie konkretnymi projektami. Podmiot zamawiający i sponsorujące ministerstwo nie mają innego wyjścia, jak przeprowadzić wspólną analizę okoliczności towarzyszących danemu projektowi i zidentyfikować symptomy wskazujące na istnienie silnej konkurencji.
- 5.12 Ministerstwa muszą omawiać wszystkie potencjalne sytuacje, w których prawdopodobne jest uzyskanie zgłoszenia od jednego oferenta, z Ministerstwem Skarbu na możliwie jak najwcześniejszym etapie postępowania ofertowego.

Podział ryzyka

- 5.13 Właściwy podział ryzyka jest kluczem do zapewnienia rzeczywistego uzyskania korzyści VfM w projektach w formule PFI. Korzyści te wynikają z zapewnienia, by liczne i różnorodne rodzaje ryzyka wiążące się z dużym programem inwestycyjnym, na przykład ryzyko budowlane lub związane z tworzeniem dokumentacji projektowej budynku i jego odpowiedniości dla świadczenia wymaganych usług, były ponoszone przez stronę mającą najlepsze możliwości zarządzania nim. Podejście rządu do ryzyka w projektach PFI nie polega na dążeniu do przeniesienia ryzyka na sektor prywatny jako celu samego w sobie. W obszarach, w których przeniesienie ryzyka następuje, dzieje się tak po to, by stworzyć poprawne bodźce dyscyplinujące i zachęty motywujące sektor prywatny do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów końcowych w postaci VfM.
- 5.14 Wszystkie postępowania ofertowe w trybie PFI powinny być prowadzone zgodnie z podejściem określonym w dokumencie SoPC3¹⁴ oraz z odnośnymi rozporządzeniami wdrażającymi, wydawanymi przez Ministerstwo Skarbu w sprawie standaryzacji kontraktów. Generalnie, celem przyjętego podejścia jest wprowadzić jako zasadę stosowanie SoPC3 oraz kontraktów specyficznych dla sektorów po to, by stworzyć profil ryzyka dla formuły PFI, który zapewni właściwe bodźce motywacyjne, skłaniające sektor prywatny do sprawnego działania. Oceny VfM powinny być przeprowadzane przy założeniu, że alokacja ryzyka jest ukształtowana w takim właśnie kontekście.
- 5.15 Polityka rządu wymaga stosowania SoPC3 oraz profilu ryzyka, jaki dokument ten wprowadza, we wszystkich okolicznościach, a podmioty zamawiające powinny unikać wprowadzania zmian, ponieważ prawdopodobnie wpłyną one na wysokość kosztów transakcyjnych. Podmioty zamawiające winny też uwzględnić pismo okólne, skierowane do głównych księgowych (Dear Accounting Officer letter) w sprawie planowania podatków i ich unikania¹⁵.

Stabilność kosztów

- 5.16 Jeśli szacunki kosztów na etapie uzasadnienia OBC odbiegają znacznie od ceny z etapu Pełnego uzasadnienia ekonomicznego (Full Business Case, FBC), albo zamknięcia finansowego, należy postawić pytanie o to, czy istnieją tego autentyczne zewnętrzne przyczyny, których nie można było przewidzieć, a jeśli nie, dlaczego eskalacja ceny nie została uchwycona w szacunkach tzw. optymistycznego nastawienia („Optimism Bias”). Analiza ta powinna być następnie dołączona do szacunków wielkości optymistycznego nastawienia dla przyszłych projektów. Jednakże, na omawianym etapie eskalacja ceny nie daje powodu do wstrzymania postępowania ofertowego, ani do rewidowania decyzji o jego uruchomieniu. Informacje te należy wykorzystać dla potrzeb prowadzenia przyszłych przetargów.
- 5.17 W procedurze dialogu konkurencyjnego, kiedy preferowany oferent został już wybrany, nie należy wprowadzać żadnych dalszych zmian, które by skutkowały modyfikacją istotnych aspektów oferty, albo stwarzały ryzyko zaburzenia konkurencji czy zaistnienia dyskryminacji. Stąd, po wyborze preferowanego oferenta koszty powinny pozostać niezmiennie, nie licząc ewentualnych ruchów kosztów związanych z konkursami na finansowanie (patrz niżej).

¹⁴ HMT http://www.hm-treasury.gov.uk/media/2CG/CA/PPP_SoPC_implementation_ver3_apr04.pdf

¹⁵ HMT <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/IEF/4I/dao0803.pdf>

- 5.18 Podmiot zamawiający powinien zastanowić się, czy po wyborze preferowanego oferenta nie byłoby wskazane przeprowadzenie konkursu dla wybrania podmiotu, który zapewni finansowanie dłużne. Propozycja wytycznych nakreślających najlepszą praktykę w zakresie przeprowadzania konkursów na finansowanie (łącznie z okolicznościami, w których konkursy powinny być przeprowadzane) została opublikowana. Propozycja jest na etapie oczekiwania na informacje zwrotne, po czym wydane zostaną dalsze szczegółowe wytyczne. Wytyczne pt. „Konkursy na finansowanie dłużne preferowanego oferenta” („Preferred Bidder Debt Funding Competitions”) z dnia 1 sierpnia 2006 r. można znaleźć na dostępnej publicznie stronie internetowej Ministerstwa Skarbu¹⁶. Jeżeli podmiot zamawiający uzna, że należy przeprowadzić konkurs na finansowanie, fakt ten należy podać w ogłoszeniu zamieszczonym w Dz.U. UE.
- 5.19 Transakcja PFI jest jednym z najbardziej złożonych pod względem komercyjnym i finansowym przedsięwzięć, z jakimi podmiot zamawiający może się spotkać. Wymaga ona negocjacji z szeregiem podmiotów gospodarczych i instytucji finansowych, z których każdy będzie najprawdopodobniej mieć swych własnych doradców prawnych i finansowych. W konsekwencji, terminarze postępowania oraz koszty transakcyjne mogą znacznie wykroczyć ponad poziom normalnie spotykany w innych wariantach realizacji zamówień publicznych.
- 5.20 Czynniki te mają również wpływ na zdolność sektora prywatnego do konkutowania o transakcje PFI. Sponsorzy takich projektów z sektora prywatnego ponoszą znaczne wewnętrzne i zewnętrzne koszty stworzenia oferty. Skala tych kosztów wpłynie na ich zdolność konkutowania o inne projekty PFI. Ponadto, wyższe od oczekiwanych koszty oferty mogą prowadzić do wzrostu kosztów projektu w formule PFI i w dłuższej perspektywie czasowej mogą ograniczyć konkurencję o projekty i/lub podnieść oczekiwania w zakresie stopy zwrotu z inwestycji w takie projekty.
- 5.21 Dlatego kluczem do uzyskania VfM w transakcji PFI jest utrzymanie realistycznej konkurencji, co jest prawdopodobne tylko wówczas, gdy sektor publiczny będzie ściśle kontrolował koszty transakcyjne i przeprowadzi realistyczną ocenę, aby ustalić, co będzie konieczne dla zapewnienia konkurencyjnego rynku dla jego projektu, który zminimalizuje wysokość tych kosztów po stronie sektora publicznego i sektora prywatnego.

Elastyczność finansowa

- 5.22 Ważną częścią oceny w tym momencie jest oszacowanie wpływu, jaki wykorzystanie różnych struktur finansowych wywiera na elastyczność projektu, umożliwiającą przystosowanie się do zmian wymogów projektu. W dążeniu do realizacji kontraktów po najniższych kosztach i do uzyskania pewności przystępności kosztowej (czyli niezmienności opłat zbiorczych z wyjątkiem wpływu inflacji) podmioty zamawiające posługiwały się dotychczas często kryteriami oceny, które preferowały maksymalne wykorzystanie finansowania dłużnego (tańszej i relatywnie mało elastycznej postaci finansowania) i zarazem niemal wyłącznie długu o stałej stopie oprocentowania, co jeszcze bardziej ograniczało elastyczność umożliwiającą dostosowanie się do zmian.
- 5.23 Istnieje bezpośrednia zależność między rodzajem nadrzędnego finansowania dłużnego (senior debt finance), a elastycznością kontraktu. Zależność ta wiąże się z wykorzystaniem zadłużenia długoterminowego o stałej stopie oprocentowania oraz z rodzajem pozyskanego finansowania dłużnego (kredyty bankowy lub obligacje, oprocentowanie stałe lub indeksowane). Choć może się wydawać, że przyjęcie stałej stopy oprocentowania kredytu lub obligacji nie pociąga za sobą żadnych kosztów rozumianych jako wydatek gotówkowy po stronie podmiotu zamawiającego w momencie zawarcia kontraktu, może to pociągnąć za sobą wysokie koszty zakończenia finansowania, jeśli kiedykolwiek organ zamawiający stanie wobec konieczności wypowiedzenia kontraktu w trybie rozwiązania z woli podmiotu zamawiającego (Authority Voluntary Termination).
- 5.24 Finansowanie zapewniane przez banki pozostawia zazwyczaj większą elastyczność w zakresie dostosowywania się do zmian, aniżeli finansowanie poprzez obligacje, jednakże nieuchronnie tę większą ela-

¹⁶ HMT http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F87/47/preferredbidderdebtfinancingletter_100806.pdf

styczność uzyskuje się kosztem wyższej ceny, toteż finansowanie poprzez emisję obligacji jest często tańsze od kredytu bankowego. Jednakże, koszty wcześniejszego wykupu obligacji są zazwyczaj wyższe, niż przedterminowej spłaty równoważnego obligacjom kredytu bankowego, w co wchodzi koszty zerwania umów zabezpieczających stopę procentową. Istnieje bardzo ograniczona liczba przypadków, w których podmiot zamawiający zachęcał oferentów do skorzystania z droższego, ale bardziej elastycznego finansowania, zamiast z finansowania tańszego, ale mniej elastycznego. Ustalając najwłaściwszą strukturę finansową dla projektu PFI, podmioty zamawiające i ich doradcy winny porównać i wycenić elastyczność finansową oferowaną przez różne rozwiązania w zakresie finansowania.

- 5.25 Planuje się wydanie odrębnych, bardziej szczegółowych wytycznych, aby pomóc podmiotom zamawiającym rozważyć wpływ różnych struktur finansowych na elastyczność.
- 5.26 Opublikowane zostały wytyczne w sprawie ryzyka stóp procentowych i inflacji w projektach PFI. Celem tych wytycznych jest pomóc podmiotom zamawiającym i ich doradcom stworzyć, przeprowadzić ewaluację i wdrożyć efektywne kosztowo strategie zarządzania stopami procentowymi i inflacją. Wytyczne pt. „Nota aplikacyjna – ryzyko stopy procentowej i inflacji w kontraktach PFI” („Application Note – Interest Rate & Inflation Risks in PFI Contracts”¹⁷) można znaleźć na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu. Określając wartość elastyczności finansowej, podmioty zamawiające winny we właściwy sposób uwzględnić:
- potrzebę zachowania elastyczności przy ustalaniu strategii postępowania ofertowego,
 - koszt różnych aspektów elastyczności, oszacowany zgodnie z regułami oceny VfM, stosowanymi przez podmioty zamawiające,
 - pytanie o to, czy utrata elastyczności wskutek ograniczonych możliwości finansowych może negatywnie wpłynąć na całościową wysokość VfM.

Struktury finansowe

- 5.27 Istnieją trzy konkretne sytuacje, w których struktury finansowe projektu mogą mieć wpływ na elastyczność:
- zmiana kontraktu,
 - refinansowanie,
 - rozwiązanie z woli podmiotu zamawiającego.
- 5.28 Podejście przyjęte w SoPC3 zakłada, że nie należy wymagać od wykonawców utrzymywania linii kredytowych ponad wysokość znanych nakładów kapitałowych, których sfinansowanie, zgodnie z oczekiwaniami, będzie konieczne, ponieważ ponoszenie (poprzez opłatę zbiorczą) opłat na rzecz instytucji finansujących w związku z nakładami nieprzewidywanymi, albo niemożliwymi do oszacowania na początku projektu skutkuje niską VfM. W konsekwencji, zobowiązanie wykonawcy do zapewnienia przyszłego finansowania ogranicza się do działań na zasadzie „najlepszych starań” („best efforts” basis), a jeśli środki na sfinansowanie nie zostaną pozyskane, podmiot zamawiający może stanąć wobec konieczności rozważenia ewentualności bezpośredniego pokrywania nakładów kapitałowych.
- 5.29 Istnieje możliwość wprowadzenia trochę szerszego marginesu elastyczności w strukturę długu, aby umożliwić wykonawcy pozyskanie dodatkowych środków na pokrycie kosztów zmian wprowadzanych przez podmiot zamawiający, jednakże wówczas ważnym jest, aby kwestia ta została ustalona w momencie organizowania pierwotnego finansowania. Jeśli możliwość taka nie zostanie stworzona, prawa pierwotnych kredytodawców w zakresie zabezpieczeń mogą uniemożliwić pozyskanie nowego zadłużenia bez ich zgody, co oznacza, że pierwotni kredytodawcy będą mieć pozycję monopolisty w zakresie zapewnienia środków.
- 5.30 Wytyczne SoPC uznają, że w miarę upływu czasu może zaistnieć konieczność wprowadzenia zmian do specyfikacji usług, aby dostosować je do zmienionych wymagań ze strony podmiotu zamawiającego, toteż aby sprostać tym wymaganiom ustanawiają mechanizmy wprowadzania zmian przez podmiot zamawiający (Authority Change Mechanisms). Jeżeli podmiot zamawiający uzna, że dodatkowa elastyczność przyniesie wyższą VfM, winien zawrzeć w kontrakcie następujące rozwiązania:

¹⁷ http://www.hm-treasury.gov.uk/media/295/98/pfi_hedging120506.pdf

- wyłączyć możliwość wprowadzania zmian w zakresie usług po z góry ustalonej cenie,
 - mieć ustalone z góry stawki za anulowanie na wypadek drobnych zmian,
 - utrzymywać rezerwę na koszty nieprzewidzianych zdarzeń,
 - wymagać od wykonawcy utrzymywania odpowiednich gwarancji dostępu do środków finansowych (w tym warunkowego zobowiązania do zwiększenia kapitału własnego).
- 5.31 Struktura finansowa może mieć wpływ na wysokość korzyści możliwych do uzyskania przez podmiot zamawiający. Niektóre struktury mogą na początku zapewniać bardzo niskie koszty za okres obowiązywania kontraktu, ale za cenę przyszłych zysków z refinansowania, w których podmiot zamawiający miałby swój udział, gdyby przyjęto inną strukturę. Obligacja może być tańsza od kredytu bankowego, ale prawdopodobnie będzie droższa w przypadku przedterminowego wykupu dokonanego w ramach refinansowania, jeśli projekt będzie realizowany z powodzeniem.
- 5.32 Zyski z refinansowania nie są pewne i dlatego podmioty zamawiające powinny zachować ostrożność przypisując im wartość w każdej porównawczej ewaluacji różnych struktur finansowych.
- 5.33 Ostatecznym testem elastyczności finansowej jest zdolność podmiotu zamawiającego do wypowiedzenia kontraktu, jeżeli świadczenie usług w modelu PFI przestanie spełniać zapotrzebowanie tego podmiotu na usługi publiczne, co może nastąpić na przykład wskutek istotnej zmiany polityki. Zgodnie ze wskazaniami SOPC3, koszty wypowiedzenia kontraktu poprzez rozwiązanie na skutek decyzji podmiotu zamawiającego mogą być znaczne, szczególnie jeśli chodzi o rekompensatę za udziały kapitałowe, koszty wypowiedzenia umów zabezpieczających stopy procentowe, albo kary za przedterminowy wykup obligacji (klauzula Spensa).
- 5.34 Wyceniając możliwość wypowiedzenia kontraktu z własnej woli, podmiot zamawiający powinien przeanalizować skutki struktury finansowej, stworzonej w momencie podpisania kontraktu. We właściwym czasie opublikowane zostaną dodatkowe wytyczne, aby pomóc wycenić ten wariant przy szacowaniu korzyści związanych ze strukturami finansowania, jakie są dostępne dla projektu na etapie jego przygotowania.

Trudności wykonawcy

- 5.35 Inaczej, niż w tradycyjnych formułach realizacji zamówień publicznych, PFI wyposaża sektor publiczny w znaczne dodatkowe zabezpieczenia, których celem jest zapewnienie kontynuacji realizacji obiektów i świadczenia usług bez ponoszenia przez sektor publiczny dodatkowych kosztów. Jednakże, podmiot zamawiający powinien być świadom wpływu, jaki struktura finansowa może mieć na trudności, przed którymi może stanąć wykonawca. Struktura finansowa może też wpłynąć na zdolność wykonawcy do kontynuowania realizacji kontraktu po zdarzeniu stawiającym podwykonawcę w trudnej sytuacji. W szczególności, spółka SPV o bardzo wysoko lewarowanym bilansie, będzie mieć mniej kapitału absorbującego ryzyko, dzięki któremu mogłaby łatwiej znaleźć rozwiązanie w przypadku niekorzystnych warunków rynkowych czy nieprzewidzianych kosztów, i dlatego będzie musiała ustrukturyzować swoje ustalenia kontraktowe w taki sposób, by przenieść znaczącą większość ryzyka budowlanego i eksploatacyjnego na głównego wykonawcę robót budowlanych i podwykonawców prowadzących eksploatację.
- 5.36 Podmioty zamawiające mogą do pewnego stopnia zaufać badaniom *due diligence*, które przeprowadzą kredytodawcy nadrzędni (o ile zostaną zaangażowani / PQQ), niemniej powinny przeprowadzić własną ocenę solidności spółki projektowej. Podwykonawców należy oceniać pod kątem standingu finansowego (ratingi kredytowe i gwarancje spółki macierzystej mogą tu mieć istotne znaczenie) z uwzględnieniem znaczenia ich pozycji w projekcie i łatwości zastąpienia. Ocenę tę należy prowadzić w kontekście zdolności wykonawcy do poradzenia sobie w sytuacji niedotrzymania umowy przez podwykonawcę. Jeśli wykonawca ma dobrą sytuację finansową, włączając tutaj dostęp do zwiększonego finansowania oraz posiadane rezerwy, albo zapewnił on gwarancje dobrego wykonania lub listy kredytowe na wypadek niedotrzymania umowy przez podwykonawcę, fakt ten pomoże wykonawcy zapewnić realizację kontraktu mimo złamania umowy przez podwykonawcę. Jeśli wykonawcą jest spółka specjalnego prze-

znaczenia (SPV), podmiot zamawiający powinien rozważyć dostępne jej kompetencje zarządcze oraz zakres rezydualnego ryzyka, jakie spółka SPV zachowuje.

5.37 Po wyrobieniu sobie opinii o solidności każdej z ofert, trzeba je ocenić w szerszym kontekście jakości oferty i jej ceny. Możliwa jest sytuacja, w której jedna z ofert będzie tańsza pod względem wysokości opłaty zbiorczej, ale jednocześnie będzie bardziej narażona na niepowodzenie, co przyniesie niższą VfM. Wysokie ryzyko upadłości spółki SPV jest nie do przyjęcia w żadnym projekcie.

5.38 Uzasadnienie OBC powinno określać realistyczny harmonogram postępowania ofertowego, a podmiot zamawiający powinien monitorować postęp wobec kluczowych terminów pośrednich. Znaczne opóźnienie wobec terminarza postępowania ofertowego może oznaczać potencjalne problemy z uzyskaniem VfM. Podmiot zamawiający powinien w szczególności monitorować czas upływający między wyborem preferowanego oferenta, a zamknięciem finansowym. Jeżeli czas ten wydłuży się poza okres założony w planie, wówczas wpływ opóźnienia na VfM musi być rozważony *explicite*, podobnie jak czynniki, które doprowadziły do opóźnienia. Należy rozpatrzyć ewentualne, właściwe kroki, które mogą być podjęte, by w tych okolicznościach zapewnić VfM, na przykład przeprowadzenie konkursu na finansowanie, badanie rynku podwykonawców, albo rozważenie, czy ścieżka realizacji w formule PFI jest właściwa.

5.39 W okresie następującym po ukończeniu budowy, podmioty zamawiające powinny okresowo przeprowadzać oceny działalności eksploatacyjnej, aby mieć pewność, że projekt uzyskuje zamierzone wyniki, a także by uzupełnić bazę danych źródłowych dla przyszłych zamówień publicznych.

Szczegółowa metodologia – Etap 3

5.40 Tabela 5.1 przedstawia listę zagadnień, jakie należy rozważyć w toku ciągłej oceny Etapu 3.

Tabela 5.1 Ocena jakościowa Etapu 3

ZAŁAMANIE SIĘ RYNKU	
Formuła PFI wymaga autentycznie konkurencyjnego procesu, aby przyniosła w pełni swoje korzyści. Zapewnienie długoterminowych efektów po dobrej cenie zależy od występowania presji konkurencji w fazie postępowania przetargowego.	
Kwestia	Pytanie
Nadużycie reguł rynkowych lub załamanie się rynku	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieją okoliczności pochodzące z podobnych projektów (pod względem zakresu lub lokalizacji), które mogą sugerować, że należy się spodziewać niedoboru wysokiej jakości, silnych finansowo oferentów? • Czy istnieją jakieś dowody na nadużycia reguł rynkowych?
Kwestie związane z postępowaniem ofertowym	<ul style="list-style-type: none"> • Czy odpowiedź na informację wstępną (PIN) /Ogłoszenie w Dz.U. UE (OJEU) była zadowalająca? • Ilu potencjalnych oferentów przeszło kryteria pre-kwalifikacji (PQQ)? Czy standing finansowy i potencjał wykonawczy oferentów są wystarczające? • Czy istnieją świadectwa na istnienie silnej presji konkurencji w obszarze wyceny ryzyka, itp.?
OGÓLNI	<ul style="list-style-type: none"> • Czy oceniając postępowanie ofertowe zespół projektowy może stwierdzić, że przebiega ono w warunkach silnej konkurencji?

SPRAWNY PROCES POSTĘPOWANIA OFERTOWEGO	
Dobre prowadzenie postępowania ofertowego jest ważne dla utrzymania zainteresowania rynku.	
Kwestia	Pytanie
Sprawne postępowanie ofertowe	<ul style="list-style-type: none"> • Czy istnieje realistyczny plan projektu i czy jest on dotrzymywany bez niepotrzebnych opóźnień? • Czy koszty sporządzenia ofert wydają się pozostawać we właściwej proporcji do wartości kontraktu? • Czy którykolwiek z aspektów postępowania ofertowego wpłynie niekorzystnie na zainteresowanie rynku? (np. restrykcje narzucone przez procedurę dialogu konkurencyjnego) • Czy pojawiają się jakieś problemy w związku ze sposobem ustrukturyzowania postępowania?
Zasoby podmiotu zamawiającego	<ul style="list-style-type: none"> • Czy podmiot zamawiający posiada konieczne zasoby, by przeprowadzić dobre postępowanie ofertowe? • Czy określono skuteczne zasady zarządzania projektem?
OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy sposób, w jaki przebiega postępowanie ofertowe może wpłynąć ujemnie na uzyskanie VfM?
PRZENIESIENIE RYZYKA	
Decyzja o realizacji projektu w formule PFI zależy od zainteresowania rynku projektem	
Kwestia	Pytanie
Szersze zagadnienia	<ul style="list-style-type: none"> • Czy konkurencja skutkuje rzeczywistą realizacją proponowanego przeniesienia ryzyka? • Czy podmiot zamawiający potwierdza, że charakter transakcji i/lub strategiczne znaczenie prac sprawiają, że projekt nadal nadaje się do realizacji w formule PFI? • Czy nadal istnieje przekonanie, że wszystkie kluczowe wyznaczniki VfM zostaną zachowane?
OGÓLNE	<ul style="list-style-type: none"> • Czy przeniesienie ryzyka jest osiągalne z uwagi na ocenę konkurencji oraz ograniczenia, jakim podlega podmiot zamawiający?

Komentarz (str. 14) – Bartosz Korbus

Rola oceny VfM w brytyjskim programie ppp

Publikacja Ministerstwa Skarbu Wielkiej Brytanii zatytułowana „Wytyczne do oceny Value for Money”, wydana w listopadzie w 2006 roku, stanowi nowelizację wcześniejszej edycji wytycznych o tym samym tytule, opublikowanej w sierpniu w 2004 roku¹. Zasadniczy kształt i struktura wytycznych nie uległy większym zmianom w porównaniu do dokumentu z 2004 roku. Nastąpiło jedynie dostosowanie do treści innych uregulowań czy decyzji istotnych dla realizacji projektów ppp, jakie miały miejsce pomiędzy 2004 r. a 2006 r. Najważniejszym krokiem tego rodzaju było, jak się wydaje, wprowadzenie w Wielkiej Brytanii w styczniu 2006 roku przepisów dotyczących procedury dialogu konkurencyjnego w zamówieniach publicznych².

Wytyczne z 2004 roku mogą być uznane za przełomowy dokument programowy w kwestii VfM, gdyż uregulowano w nim po raz pierwszy w sposób kompleksowy rolę analizy VfM w brytyjskim programie ppp. Wcześniej była ona normowana jedynie technicznymi notami zespołu Ministerstwa Skarbu ds. PFI³, które obejmowały różne rozwiązania szczegółowe, np. metodykę konstruowania komparatora sektora publicznego.

Zasady przyjęte w dokumencie z 2004 roku i następnie potwierdzone w jego nowelizacji z 2006 roku odzwierciedlały sumę ponad 10-letnich doświadczeń brytyjskich z realizacji projektów ppp/PFI. Nie zawsze były one pozytywne, co w dużej mierze wynikało z nie dość konsekwentnego stosowania najważniejszego w kontekście VfM kryterium decyzyjnego przy wyborze formuły ppp, którym powinna być wyższa efektywność ekonomiczna. Program PFI cieszył się bardzo mocnym politycznym poparciem rządzącej w Wielkiej Brytanii od 1997 roku Partii Pracy, która traktowała PFI w niektórych sektorach infrastruktury, np. przy budowie szpitali, w zasadzie jako opcję priorytetową. Projekty PFI realizowano w ramach krajowych programów zatwierdzanych na szczeblu rządowym wraz ze stosownym budżetem wspierającym ich realizację. Przy promowaniu PFI podkreślano m.in. niską efektywność realizacji tradycyjnych projektów publicznych, w których bardzo często przekraczano termin zakończenia prac oraz budżet kosztów projektu. Wady modelu tradycyjnego były powszechnie znane, jednak krytycy PFI wskazywali, że prawdziwą motywacją rządu przy popieraniu PFI było dążenie do odrobienia wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w sferze infrastruktury społecznej bez szybkiego powiększania długu publicznego⁴.

Zdaniem krytyków PFI, decydującą przesłanką do stosowania tej formuły inwestycji był zatem motyw fiskalny a nie efektywność. Projekty PFI miały często zapewnione wsparcie finansowe rządu w postaci gwarancji kredytowych lub subsydiów (w przypadku infrastruktury samorządowej), co miało wpływ na rachunek ich opłacalności i w procesie wyboru mogło przechylić szalę na korzyść wariantu PFI.

W efekcie formuła PFI była wykorzystywana na szeroką skalę, ale w sposób dość mechaniczny, niejako przy apriorycznym założeniu, że jej zastosowanie w każdym projekcie zapewni automatycznie lepszą efektywność niż wariant budżetowy. Przy tym podejściu porównawczy rachunek opłacalności (ocena VfM) tracił siłą rzeczy na znaczeniu, gdyż stawał się w większym stopniu formalnością niż rzeczywistym czynnikiem decyzyjnym⁵. Formuła PFI była więc nierzadko stosowana w projektach, które nie oferowały wyraźnego potencjału dla uzyskania VfM. Jednocześnie przeciwnicy PFI podważali metodologię oceny VfM jako niewiarygodną i poddawaną manipulacji przez wykonawców, którymi z reguły byli konsultanci zewnątrzni.

W sumie przez większość okresu rządów Partii Pracy, szczególnie w latach przywództwa Tonego Blair'a (1997–2007), aktywność programu PFI była bardzo wysoka. Temu zjawisku towarzyszyła coraz bardziej zaostrażająca się debata publiczna na temat bilansu korzyści i kosztów stosowania ppp/PFI w sferze inwestycji

¹ Por. HM Treasury, *Value for Money Assessment Guidance*, August 2004.

² Uregulowanie to było wynikiem transpozycji do brytyjskiego porządku prawnego Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

³ Termin PFI (Private Finance Initiative) odnosi się do najważniejszej formy projektów ppp w Wielkiej Brytanii. Projekty PFI, realizowane głównie w sektorach infrastruktury społecznej (zwłaszcza w szkolnictwie i w służbie zdrowia), zdominowały całkowicie brytyjskie ppp pod względem ilościowym, stąd praktycznie ppp i PFI w Wielkiej Brytanii utożsamiały się ze sobą. Formalnie rzecz biorąc, ppp jest tam jednak pojęciem szerszym, obejmującym jeszcze m.in. joint-ventures, czyli projekty zakładające tworzenie spółek projektowych o mieszanym statusie własnościowym.

⁴ Było to możliwe w przypadkach, gdy aktywa i pasywa prywatnych spółek projektowych (SPV) prowadzących projekty PFI wykazywano w księgowości oraz w statystyce makroekonomicznej, poza bilansem sektora publicznego. Reguły księgowania oraz ewidencji statystycznej projektów ppp są skomplikowanym zagadnieniem, o którym się debatuje od początku stosowania ppp na polu inwestycji publicznych.

⁵ Formalistyczne podejście do analizy VfM znajdowało m.in. wyraz w przywiązywaniu przesadnego znaczenia do jej aspektu ilościowego, przy jednoczesnym pomniejszaniu roli analizy jakościowej (Zob. kolejny punkt niniejszego komentarza).

infrastrukturalnych⁶. Debata ta odwoływała się z oczywistych względów do przykładów realnych projektów PFI, w tym do stosunkowo nielicznych, ale głośnych przypadków ich niepowodzeń. Pozostawała ona zarazem pod silnym wpływem emocji oraz poglądów politycznych i ideologicznych uczestników.

Zasady dokonywania oceny VfM w projektach PFI wprowadzone w roku 2004 i potwierdzone w roku 2006 należy w opisanych okolicznościach uznać za próbę umocnienia racjonalnych podstaw brytyjskiego programu ppp, podjętą przez rząd zarówno z powodów ekonomicznych, jak i politycznych.

Generalne założenia „Wytycznych do oceny Value for Money” można podsumować następująco.

1. Sektor publiczny ma do dyspozycji różne warianty realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Podmioty publiczne rozpatrujące konkretne programy i projekty inwestycyjne powinny dokonywać wyboru pomiędzy wariantami ich realizacji w oparciu o rachunek ekonomiczny. Służący do tego proces decyzyjny powinien zapewniać, aby żaden wariant nie był z góry preferowany.
2. PFI jest jednym z wariantów realizacji projektów, oferującym stronie publicznej potencjalne korzyści. Jest to jednak wariant odpowiedni jedynie dla projektów o określonej charakterystyce, a w podręczniku „Wytyczne do oceny Value for Money” wskazywano na ogólne cechy tych projektów.
3. PFI powinno być stosowane tylko wówczas, gdy w procesie planowania i przygotowania projektu zostanie wykazane, że daje on realne szanse uzyskania VfM, przy czym w podręczniku „Wytyczne do oceny Value for Money” określono najważniejsze czynniki decydujące o możliwości osiągnięcia VfM („VfM drivers”).
4. Proces wyboru wariantu realizacji projektu przez podmiot publiczny powinien być prowadzony w taki sposób, aby mógł on podjąć racjonalną decyzję przed ogłoszeniem przetargu na wykonanie projektu.
5. Sposób ewidencji księgowej projektu PFI nie powinien wpływać na ocenę VfM i nie może stanowić elementu tej oceny.
6. VfM osiągnięte w wyniku realizacji projektów w formule PFI nie może być następstwem działań naruszających normy społeczne, w tym zwłaszcza pogorszenie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników transferowanych w wyniku projektu z sektora publicznego do sektora prywatnego.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 20) – Bartosz Korbus

Proces oceny VfM

„Wytyczne do oceny Value for Money” z 2004 roku wprowadziły nowy, 3-stopniowy proces oceny VfM w projektach PFI. Podejście to zostało utrzymane w zasadzie bez zmian w nowelizacji dokumentu z 2006 roku.

Należy podkreślić, że proces uregulowany w „Wytycznych do oceny Value for Money” odnosi się tylko do projektów, które zostały już wstępnie zidentyfikowane jako odpowiednie dla zastosowania PFI i dające podstawy do przewidywania, że zapewnią one uzyskanie VfM. Wstępna identyfikacja następuje zatem jeszcze przed zainicjowaniem właściwego procesu oceny VfM, na etapie formułowania strategii inwestycyjnej poszczególnych ministerstw oraz analizy i ustalenia priorytetów wynikających stąd poszczególnych zadań. W tej fazie postępowania głównym narzędziem metodologicznym dla oceny planowanych przedsięwzięć powinna być „Zielona Księga” Ministerstwa Skarbu, zawierająca ogólne wytyczne dla analizy ekonomicznej wszystkich działań wymagających wydatkowania funduszy publicznych⁷. Zasadniczo „Wytyczne do oceny Value for Money” są rozwinięciem i uszczegółowieniem reguł zawartych w „Zielonej Księdze” dla projektów PFI.

Ocena VfM na I etapie procesu opisanego w „Wytycznych do oceny Value for Money” jest oceną dokonywaną na poziomie całego programu inwestycyjnego przez centralne jednostki ds. PFI w ministerstwach, ściśle powiązaną z procedurą planowania alokacji środków budżetowych. Celem tej oceny jest pogłębienie rozpoznania ramowych zadań w obszarze inwestycji publicznych pod kątem odpowiedniości i szans zastosowania PFI dla ich efektywnej realizacji. W ramach poszczególnych programów są już wstępnie definiowane konkretne projekty, ale nie są jeszcze indywidualnie oceniane z punktu widzenia PFI.

Ocena VfM na II etapie procesu przeprowadzana jest już na poziomie projektu przez zespoły projektowe działające wewnątrz instytucji publicznych, odpowiedzialnych za realizację planowanego projektu (procuring authorities). Może to być ministerstwo, centralna agenda rządowa lub instytucja samorządowa.

Celem oceny na tym etapie jest definitywne potwierdzenie, że projekt ma potencjał do uzyskania VfM. Planowane inwestycje z potwierdzoną VfM zostają wprowadzone na rynek inwestycyjny w formule PFI przez publikację ogłoszenia o przetargu na wykonanie zadania w Dzienniku Urzędowym UE.

⁶ Należy wyjaśnić, że pewien spadek aktywności programu PFI w latach 2007–2010, gdy premierem był George Brown, nie wynikał ze zmiany podejścia Labour Party do stosowania ppp, ale był w głównej mierze następstwem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

⁷ Por. HM Treasury, *The Green Book. Appraisal and Evaluation In Central Government*, 2003.

Ocena VfM na I i II etapie odbywa się według jednolitej metodologii, uwzględniającej elementy analizy jakościowej i ilościowej⁸. Ściśle rzecz ujmując, „Wytyczne do oceny Value for Money” zawierają szczegółowy opis tylko metodologii oceny jakościowej. Narzędziem oceny ilościowej był arkusz kalkulacyjny w programie MS Excel wraz z osobnym podręcznikiem użytkownika. Zasady procesu oceny mówiły jednak wyraźnie, że rezultat oceny VfM na I i II etapie jest łącznym wynikiem oceny jakościowej i ilościowej. Rezultatowi oceny oraz wynikającej stąd rekomendacji odnośnie do zastosowania formuły PFI lub jej odrzucenia musiało towarzyszyć uzasadnienie, do którego przywiązywano szczególną uwagę w przypadkach, gdy wyniki oceny były niejednoznaczne, np. ocena jakościowa dawała inne wskazanie niż analiza ilościowa.

Ocena VfM na III etapie procesu wprowadzonego przez „Wytyczne do oceny Value for Money” ma inny charakter niż ocena dokonywana na poprzednich etapach. W założeniu polega ona na bieżącym, ciągłym monitorowaniu przebiegu postępowania ofertowego (przetargu) na wykonanie projektu, w celu upewnienia się, że jej wynik uzyskany przed rozpoczęciem postępowania jest cały czas aktualny i nie wymaga zmiany w świetle rozwoju sytuacji na rynku inwestycyjnym. W praktyce ewentualność zmiany wyniku oceny VfM na tym etapie jest brana pod uwagę tylko w razie bardzo poważnych zaburzeń rynkowych, wobec których pierwotna analiza stałaby się całkowicie niemiarodajna. Proces oceny VfM formalnie kończy się w momencie zamknięcia finansowego projektu.

Podsumowując, „Wytyczne do oceny Value for Money” wprowadziły po raz pierwszy w brytyjskim programie ppp jednolity proces i zestaw kryteriów do oceny VfM we wszystkich projektach rozpatrywanych pod kątem możliwości zastosowania PFI. Cały proces został też wzmocniony pod względem realnej wagi oceny VfM w procesie decyzyjnym prowadzącym do wyboru formuły realizacji projektów inwestycyjnych w infrastrukturze publicznej.

Bardzo ważną zmianą w stosunku do sytuacji z okresu poprzedzającego wydanie „Wytycznych do oceny Value for Money” było zwłaszcza przyspieszenie procesu oceny VfM w potencjalnych projektach PFI. Poprzednio analiza VfM prowadzona była praktycznie przez cały czas postępowania ofertowego, a jej formalne zakończenie miało miejsce bezpośrednio przed podpisaniem umowy projektu z preferowanym oferentem. Na tym etapie możliwość wycofania się strony publicznej z wariantu PFI była już w zasadzie czysto teoretyczna. W nowym procesie ocena VfM musiała być praktycznie sfinalizowana przed wprowadzeniem projektu na rynek.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 17) – Bartosz Korbus

Ocena jakościowa i ilościowa VfM

Proces oceny VfM, jaki został wdrożony w brytyjskim programie ppp w 2004 roku i następnie utrzymany w obowiązującym do dziś znowelizowanym dokumencie z 2006 roku, określił po raz pierwszy reguły wykonywania w sposób spójny i uporządkowany oceny VfM od strony jakościowej i ilościowej.

Sytuacja panująca w tym zakresie wcześniej była mało klarowna. Ocena VfM była zazwyczaj przeprowadzana w trakcie przygotowania projektów PFI, tyle że zasady wykonywania tej oceny nie były ujednolicone, a tylko niektóre jej elementy zostały formalnie unormowane przez Ministerstwo Skarbu. Otwierało to pole dla zarzutów ze strony przeciwników PFI, którzy podważali wiarygodność wykonanych analiz, twierdząc, że wykazana przy ich pomocy wyższa efektywność PFI była jedynie efektem manipulacji metodologicznych, np. przyjmowania założeń sztucznie preferujących rozwiązanie pozabudżetowe.

Ogólnie biorąc, w ocenie VfM dominowało podejście ilościowe, oparte na tworzeniu tzw. komparatora sektora publicznego (Public Sector Comparator, PSC). Podejście to polega na wykonywaniu porównawczego rachunku opłacalności różnych wariantów realizacji projektu, w którym szacowany bądź rzeczywisty koszt wykonania projektu w formule PFI⁹ porównywany jest z wartością PSC, czyli z hipotetycznym kosztem realizacji danego projektu przez stronę publiczną w trybie konwencjonalnego zamówienia publicznego.

Metodologia PSC jest również obecnie powszechnie przyjętym na świecie narzędziem oceny VfM w projektach ppp, jednak sposób wykorzystania tego narzędzia analitycznego pozostaje cały czas źródłem kontrowersji. Analiza ilościowa ma z punktu widzenia uczestników projektu inwestycyjnego wiele plusów. Przynosi

⁸ Problem wzajemnych relacji między jakościową i ilościową analizą VfM jest bliżej wyjaśniony w kolejnym punkcie komentarza.

⁹ Koszt szacowany ustalany jest w drodze symulacji wartości ofert potencjalnych wykonawców prywatnych („shadow bids”), natomiast koszt rzeczywisty wynika z faktycznie już otrzymanych ofert. Wybór podejścia zależy od momentu, w którym analiza jest wykonywana, czy ma to miejsce na wczesnym etapie przygotowań, gdzie trzeba opierać się na szacunkach, czy na etapie postępowania przetargowego można już prowadzić rachunek na bazie faktycznych ofert (dodatkowym plusem jest tu możliwość porównania różnych ofert). Istotną niedogodnością analizy prowadzonej już w trakcie przetargu jest oczywiście fakt, że ma ona miejsce w chwili, gdy projekt został już wprowadzony na rynek inwestycyjny.

ona wynik w konkretnej postaci liczbowej, co nadaje całej analizie charakter czysto ekonomiczny oraz kojarzy się z dokładnością i obiektywizmem. Owa atrakcyjność analizy ilościowej ma jednak istotny minus, który dał się wyraźnie zauważyć w brytyjskich projektach PFI. Typową sytuacją w analizie VfM, prowadzonej w związku z tymi projektami, było całkowite skupianie się na stronie ilościowej analizy. Jeśli wyliczenie komparatora PSC wskazywało na wyższy koszt projektu w formule budżetowej w porównaniu z wariantem PFI, w zasadzie automatycznie przesądzało to sprawę wyboru na korzyść PFI.

Problem z przywiązywaniem nadmiernej wagi do analizy ilościowej VfM polegał i nadal polega na tym, że nie dostrzegano, świadomie bądź nie, jej poważnych ograniczeń. Wiarygodność i dokładność wyniku analizy ilościowej są prostą funkcją jakości danych i założeń przyjętych do rachunku opłacalności projektu oraz poprawności konstrukcji samego narzędzia analitycznego. Wykonanie porównawczej analizy opłacalności różnych wariantów projektu infrastrukturalnego jest czynnością wymagającą prognozowania licznych wielkości ekonomicznych na okres kilkudziesięciu lat oraz modelowania i dokonywania przekształceń danych oraz wskaźników przy pomocy metod, które praktycznie zawsze zawierają elementy dyskusyjne i poddające się subiektywnej ocenie. W przypadku projektów ppp dodatkowym aspektem pogłębiającym pewną niejednoznaczność wyniku analizy VfM jest fakt, że jej kluczowym elementem jest skomplikowana analiza ryzyka.

Nowy proces oceny VfM, jaki brytyjskie Ministerstwo Skarbu wprowadziło w 2004 roku, miał na celu wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie słabości występujących wcześniej w tej dziedzinie.

Przede wszystkim wprowadzono ocenę ilościową do zintegrowanego procesu całościowej oceny VfM w projektach PFI, z wyraźnym podkreśleniem, że kryteria jakościowe tworzą podstawę i ramy całego procesu. Po drugie, ujednolicono metodologię oceny ilościowej, wprowadzając obowiązkowy i standardowy arkusz kalkulacyjny dla analizy porównawczej kosztów wariantu konwencjonalnego (Conventional Procurement, CP Option) z kosztami wariantu PFI (PFI Option). Tak skonstruowany proces oceny VfM miał zapewnić przejrzysty wybór wariantu PFI do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Został on jednoznacznie oparty na kryterium efektywności ekonomicznej i nie faworyzował żadnej z opcji. Miał on zarazem przywrócić właściwą rolę kryteriom strategicznym/jakościowym i zapobiegać nadmiernemu sugerowaniu się wynikami analizy ilościowej przez decydentów publicznych.

„Wytyczne do oceny Value for Money” w znowelizowanej wersji z 2006 roku zawierają opis całego procesu oceny VfM, który na I i II etapie ma charakter mieszany, tzn. obejmuje zarówno ocenę jakościową, jak i ilościową¹⁰. Zgodnie z dokumentem, ocena jakościowa polega na weryfikacji przez stronę publiczną odpowiedniości formuły PFI do realizacji programu lub projektu inwestycyjnego przez udzielenie odpowiedzi na ustrukturyzowany zestaw pytań (około 50 pytań na I etapie i około 60 pytań na II etapie procesu). Pytania na obu etapach oceny podzielone są na 3 grupy.

1. Wykonalność (Viability) – odpowiedzi na tym etapie mają zweryfikować, czy charakter zadania inwestycyjnego i usługowego stwarza dobre warunki do zastosowania formuły PFI i uzyskania VfM przez stronę publiczną.
2. Pożądalność (Desirability) – odpowiedzi na tym etapie mają przybliżyć decydenta publicznego do sformułowania wniosku, czy formuła PFI daje większe szanse na uzyskanie VfM niż formuła konwencjonalna (np. w wyniku bardziej efektywnej alokacji ryzyka).
3. Osiągalność (Achievability) – odpowiedzi na tym etapie mają pozwolić na ocenę, czy dane przedsięwzięcie pozwoli na rzeczywiste osiągnięcie VfM, m.in. z uwagi na faktyczne zainteresowanie projektem rynku inwestycyjnego oraz możliwości skutecznego zarządzania projektem przez stronę publiczną.

Analiza ilościowa pozostała nadal ważnym składnikiem nowego procesu oceny VfM, tyle że proces ten nałożył na decydentów publicznych obowiązek porównywania i konfrontowania wyników tej analizy z wnioskami wyciągniętymi z oceny prowadzonej według kryteriów jakościowych. Kontrowersje wokół wiarygodności wyników analizy ilościowej VfM trwały jednak nadal, co doprowadziło w grudniu w 2012 roku, w momencie reformy programu PFI, do zawieszenia przez Ministerstwo Skarbu wymogu stosowania standardowego narzędzia analizy ilościowej.

Wróć do tekstu głównego...

¹⁰ III etap oceny VfM, zgodnie z nowym procesem, nie ma w zasadzie charakteru analitycznego. Faktycznie proces można uznać za sfinalizowany na II etapie, gdyż uzyskanie pozytywnego wyniku w zakresie VfM oferowanego przez wariant ppp prowadzi do ogłoszenia postępowania przetargowego dla projektu w tej właśnie formule. Na III etapie, równoległe z procesem ofertowym, prowadzony jest ciągły monitoring sytuacji rynkowej na wypadek nadzwyczajnych zaburzeń na rynku budowlanym i inwestycyjnym.

Komentarz (str. 12) – Marcin Wawrzyniak

Polskie partnerstwo publiczno-privatne a PFI

Model PFI stanowiący podstawę do rozważań nad VfM, przedstawionych w komentowanym opracowaniu, jest punktem odniesienia dla wielu systemów ppp rozwijanych do lat 90. w Europie. Polski system ppp w wąskim znaczeniu tego słowa, obejmujący Ustawę o ppp i Ustawę koncesyjną także nawiązuje do modelu „opłaty za dostępność”, ponoszonej na rzecz strony prywatnej jako zasadniczego wynagrodzenia partnera należnego za zaprojektowanie, finansowanie, budowę infrastruktury i jej eksploatację, zgodne z ustalonym standardem świadczenia usług. Współpraca ta, obejmując szeroki zakres zadań i znaczne zaangażowanie finansowe obu stron, dotyczy relatywnie długich okresów – 15 czy 30 lat. W naszym systemie prawnym, zgodnie z art. 24 ust. 1 Ustawy koncesyjnej, okres, na który zostaje zawarta umowa koncesji, powinien uwzględniać zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji i nie może być dłuższy niż 30 lat w przypadku koncesji na roboty budowlane lub nie może być dłuższy niż 15 lat w przypadku koncesji na usługi. Jednak ograniczenie to nie jest bezwzględne, a w przypadku, gdy przewidziany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza, poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji, jest dłuższy niż wskazano powyżej, umowa może zostać zawarta na dłuższy okres. W tym kontekście warto, wykazując zasadność przedłużenia umowy, oprzeć się na analizach ekonomicznych i prawnych, w tym podatkowych, dotyczących zasad, na jakich koncesjonariusz, przy poszanowaniu modelu podziału ryzyka ekonomicznego swoistego dla koncesji (art. 1 ust. 3 Ustawy koncesyjnej), jest w stanie uzyskać uzasadniony zwrot poniesionych nakładów wraz z zasadnym zyskiem, którego oczekiwana skalę wskazuje partner w ofercie po przeprowadzeniu negocjacji. Wobec przywołanego zapisu ustawodawca słusznie nie zdecydował się na wdrożenie podobnych ograniczeń dla umów o ppp, w których podział zadań i ryzyk, a więc i model wynagrodzenia partnera prywatnego oraz czas współpracy, może być kształtowany bardziej elastycznie, niż ma to miejsce w przedsięwzięciach koncesyjnych.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 12) – Marcin Wawrzyniak

Przedmiot współpracy i forma organizacyjna partnera prywatnego

Przedmiotem partnerstwa publiczno-privatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 Ustawy o ppp). Przy czym inwestycja obejmować może budowę lub remont obiektu budowlanego, ewentualnie samo świadczenie usług. W praktyce jednak trudno wyobrazić sobie możliwość świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonanie innego zadania publicznego bez minimalnego choćby zaangażowania inwestycyjnego. Przedmiotem ppp, zgodnie z art. 2 pkt 4 Ustawy o ppp, może być również wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność lub inne świadczenie, zawsze jednak połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany. Wydaje się, że takie zarysowanie potencjału współpracy w pełni odpowiada zakresowi zadań, jakie strona prywatna wykonuje w ramach projektów PFI.

Każda ze stron może, zgodnie z art. 3 ust. 5 Ustawy o ppp, wnieść wkład własny polegający w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia. Jednak tradycyjnie to strona publiczna zobowiązuje się w ramach współpracy do sfinansowania dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia, a w szczególności do wniesienia składnika majątkowego. Jest to zazwyczaj lokalizacja dla przygotowania procesu zaprojektowania i budowy, a następnie eksploatacji infrastruktury służącej do realizacji zadań stawianych partnerstwu. Najważniejszym obowiązkiem strony prywatnej, konstytutywnym dla umowy o ppp, jest zobowiązanie do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację umowy lub zapewnienie poniesienia ich przez osobę trzecią (art. 7 Ustawy o ppp). W zamian za wykonanie swych zadań w ramach realizacji przedsięwzięcia partner pobiera wynagrodzenie, które zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub **faktycznej dostępności** przedmiotu ppp.

Nieco inaczej niż przedstawiono to w komentowanym opracowaniu, polski ustawodawca pozostawia pełną swobodę w zakresie struktury i wzajemnych powiązań podmiotów występujących po stronie sektora prywatnego, stawiając jedynie wymóg posiadania statusu przedsiębiorcy. W praktyce faktycznie będą to podmioty dysponujące szczególnymi umiejętnościami i doświadczeniem pozwalającym na jak najsprawniejsze wykonanie powierzonego im elementu zadania, które już na etapie ubiegania się o kontrakt (stosownie do zmodyfikowanych Ustawą o ppp trybów uregulowanych w Ustawie Prawo zamówień publicznych¹¹) zawią-

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

zują konsorcja lub powołują wspólnie spółkę kapitałową, która ubiega się o uzyskanie zamówienia jako samodzielna osoba prawna, stanowiąca jednak ekonomiczne oddziaływanie swych udziałowców (special purpose company). Spółka taka po uzyskaniu kontraktu oraz zrealizowaniu części zadań w ramach umowy o ppp, może być przedmiotem dalszego obrotu (sprzedaży akcji lub udziałów) bez naruszania trwałości więzów łączących ją z podmiotem publicznym, co jednak jest ekonomicznie satysfakcjonujące dla pierwotnych udziałowców/akcjonariuszy, jak i instytucji finansujących realizację umowy o ppp.

Najbliższy modelowi PFI w polskich warunkach wydaje się być **model wynagrodzenia oparty na faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa**, z którą to wiąże się głównie wynagrodzenie pieniężne partnera pochodzące bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego, co, zgodnie z art. 4 ust. 2, przesądza, że do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie nieregulowanym w Ustawie o ppp. Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy koncesyjnej w zakresie nieregulowanym w Ustawie o ppp (art. 4 ust. 1). Naturalnie, umowa o ppp musi określać skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki celowej powołanej w celu realizacji umowy o ppp.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 13) – Marcin Wawrzyniak

Oplata zbiorcza a oplata za dostępność w warunkach polskich

W swoim założeniu oplata na rzecz partnera prywatnego przypominać ma w sensie ekonomicznym opłatę zbiorczą (unitary payment) występującą w ramach przedsięwzięć PFI, pokrywającą spłatę kapitału i odsetek od zadłużenia oraz zwrot dla udziałowców z sektora prywatnego (co łącznie w dużej mierze spłaca zaciągnięte na początku zadłużenie przeznaczone na sfinansowanie prac w fazie budowy), powiększonej o płatności za świadczone usługi. Wpłaty z tytułu opłaty zbiorczej rozpoczynają się zwykle po zakończeniu robót budowlanych wraz z rozpoczęciem świadczenia usług, po czym są kontynuowane przez okres obowiązywania kontraktu. Jej wysokość jest powiązana ze spełnieniem przez partnera zasad ustalonych w umowie o ppp i najczęściej załączonym do niej „Standardzie eksploatacyjnym”. Obowiązkiem strony publicznej jest stała kontrola przestrzegania umowy przez stronę prywatną w zakresie spoczywających na niej ryzyk i zadań oraz adekwatne kształtowanie należnego jej wynagrodzenia (również pomniejszenie w razie wystąpienia nieprawidłowości). Założenia ekonomiczne modelu „opłaty za dostępność” zwanego również „prawdziwym ppp” są spójne z założeniem modelu PFI, jednak polskie uwarunkowania formalnoprawne nie całkiem przystają do praktyki opisanej w komentowanym opracowaniu.

W tym kontekście warto przywołać prawomocne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (I FSK 614/13), wydane po rozpoznaniu w dniu 13 marca 2014 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt III SA/Wa 936/12 w sprawie ze skargi na interpretację indywidualną Ministra Finansów z dnia 31 października 2011 r. w przedmiocie podatku od towarów i usług związaną z możliwością ponoszenia **jednolitej opłaty za dostępność** w projekcie drogowym.

Orzeczenie dotyczyło sposobu opodatkowania wynagrodzenia w ramach tzw. „opłaty za dostępność” w projekcie drogowym ppp, a w szczególności tego, czy obowiązek podatkowy w podatku VAT w odniesieniu do wieloletnich rozliczeń z gminą z tytułu wybudowania i eksploatacji drogi będzie powstawał na zasadach ogólnych określonych w art. 19 ust. 1, ust. 4 oraz ust. 5 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. nr 54, poz. 535 ze zm., dalej „Ustawa o VAT”), tj. w momencie każdorazowego wystawiania faktury VAT z tytułu opłaty za dostępność w okresie eksploatacji drogi.

Przedsiębiorca, zainteresowany analizowaną kwestią, wskazał, że złożył ofertę gminie w postępowaniu dotyczącym wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia związanego z wybudowaniem oraz eksploatacją drogi publicznej. W przypadku wyboru spółki została miała zawarta umowa o ppp, zgodnie z Ustawą o ppp. W ramach umowy partner miał być zobowiązany do opracowania dokumentacji organizacji robót i budowy oraz uzyskania zezwoleń i innych dokumentów niezbędnych do wybudowania drogi zgodnie z harmonogramem, a następnie eksploatacji tej infrastruktury. Partner miał być zobowiązany do eksploatacji drogi (lub jej odcinka), poczynając od dnia jej otwarcia w sposób stały i nieprzerwany, zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami określonymi w umowie. W ramach eksploatacji partner miał być zobowiązany do utrzymania drogi, w tym wykonania remontów okresowych. Etap eksploatacji przedmiotu partnerstwa miał trwać 18 lat. Założeniem (ostatecznie niezawartej) umowy o ppp było, aby w celu realizacji umowy gmina na czas realizacji

budowy oraz eksploatacji drogi przekazała partnerowi pas drogowy w formie umowy użyczenia (jako wkład własny podmiotu publicznego). Partner w okresie obowiązywania umowy, lecz nie wcześniej niż po przekazaniu mu pasa drogowego, miał pełnić funkcję zarządcy drogi, zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 7 Ustawy o drogach publicznych.

Spółka celowa partnera prywatnego zadeklarowała przejęcie większości ryzyk budowy drogi oraz większą część ryzyka zapewnienia jej dostępności dla użytkowników. Gmina nie miała ponosić żadnych wydatków w okresie od dnia rozpoczęcia budowy do dnia otwarcia drogi, zatem nie zostało przewidziane osobne wynagrodzenie związane z etapem wybudowania drogi, a jedynie z jej eksploatacją. W planowanym przedsięwzięciu ppp, do dnia rozpoczęcia okresu eksploatacji partner prywatny nie mógłby żądać od gminy wypłaty wynagrodzenia z tytułu wybudowania drogi. Wypłata wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy następować miała z dołu za każdy kolejny kwartał okresu eksploatacji drogi, począwszy od rozpoczęcia okresu eksploatacji całej drogi. Wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego uzależniona miała być od zapewnienia w okresie eksploatacji określonego standardu drogi oraz jej dostępności dla określonych w umowie użytkowników. Kwartalne wynagrodzenie miało być skalkulowane w sposób rekompensujący koszty wybudowania drogi, koszty jej eksploatacji (w tym koszty utrzymania i remontów), koszty ubezpieczenia drogi, koszty finansowe kredytów zaciągniętych na realizację przedsięwzięcia oraz koszty administracyjne spółki/partnera prywatnego związane z realizacją przedsięwzięcia oraz jego zysk zakładany dla poprawnej realizacji przedsięwzięcia. W ocenie potencjalnego partnera prywatnego, to nie usługa wybudowania drogi miała być celem realizacji umowy o ppp, a jedynie stanowiła jedno ze świadczeń pomocniczych do realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, jakim miało być wyświadczenie na rzecz gminy usługi kompleksowej, polegającej na zapewnieniu dostępności drogi w okresie eksploatacji. W związku z powyższym, w ocenie partnera prywatnego, kompleksowe usługi wykonywane na rzecz podmiotu publicznego powinny zostać opodatkowane dla celów VAT w sposób jednolity, co oznacza, że obowiązek podatkowy w ich przypadku będzie powstawał na zasadach ogólnych określonych w art. 19 ust. 1, ust. 4 oraz ust. 5 Ustawy o VAT, tj. w momencie każdorazowego wystawiania faktury VAT z tytułu opłaty za dostępność w okresie eksploatacji drogi. Byłoby to spójne z filozofią zapłaty „za faktyczną dostępność” na zasadach (unitary payment) w sensie ekonomicznym, tj. opłatę zbiorczą występującą w ramach przedsięwzięć PFI, o której mowa w komentowanym opracowaniu.

Niestety organ podatkowy uznał stanowisko strony za nieprawidłowe. Nie zgadzając się z otrzymaną interpretacją, niedoszły partner prywatny wezwał Ministra Finansów do usunięcia naruszenia prawa. Organ, po ponownym przeanalizowaniu sprawy, nie znalazł podstaw do zmiany udzielonej interpretacji. Wobec powyższego przedstawiciel sektora prywatnego wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który w konsekwencji wskazał, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma odpowiedź na pytanie, czy wykonane przez spółkę (partnera prywatnego) usługi w ramach umowy zawartej z gminą (budowa drogi i jej dostępność w trakcie eksploatacji) stanowią elementy usługi kompleksowej oraz kiedy powstanie obowiązek podatkowy z tytułu świadczenia tych usług. Oddalając skargę, sąd pierwszej instancji orzekł, że świadczone usługi powinny być traktowane odrębnie. Sąd wskazał, że obowiązek podatkowy w podatku VAT w odniesieniu do usługi wybudowania drogi powstanie na zasadach szczególnych, określonych w art. 19 ust. 13 pkt 2 lit d Ustawy o VAT, natomiast obowiązek podatkowy w odniesieniu do usługi eksploatacji drogi będzie powstawał na zasadach ogólnych określonych w art. 19 ust. 1, ust. 4 oraz ust. 5 Ustawy o VAT, tj. w momencie każdorazowego wystawiania faktury VAT z tytułu opłaty za dostępność w okresie eksploatacji drogi. Sąd pierwszej instancji argumentował, że jeżeli w skład świadczonej usługi wchodzić będą czynności, które nie służą wyłącznie wykonaniu usługi głównej, tzn. zasadniczej, lecz mogą mieć również charakter samostanny, to nie ma podstaw dla traktowania ich jako elementu usługi kompleksowej. W przedmiotowej sprawie, mimo że wszystkie czynności realizowane miały być kompleksowo w ramach jednej umowy i pobierane miało być za nie jedno wynagrodzenie, to usługi te nie stanowią jednej usługi złożonej. Zdaniem sądu, aby uznać, że dana usługa jest złożona, winna składać się ona z różnych świadczeń, których realizacja prowadzi do jednego celu. W ocenie sądu, w opisanej przez spółkę sytuacji, czynności wykonywane w ramach usługi eksploatacji drogi będą świadczone na ukończonej drodze. Zatem, w ocenie WSA, usługa eksploatacji drogi nie jest niezbędna do świadczenia poprzedzającej ją usługi jej wybudowania.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił stanowiska podnoszonego przez podmiot zainteresowany uzyskaniem jednolitej opłaty za dostępność i stwierdził, że art. 19 Ustawy o VAT należy interpretować nie tylko w świetle przepisów podatkowych, ale także w świetle idei partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ wskazana Ustawa nie reguluje zasad opodatkowania podatkiem od towarów i usług, i z uwagi na autonomiczność prawa podatkowego, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Stanowisko zaprezentowane przez WSA nie spotkało się z akceptacją przedsiębiorcy, zainteresowanego możliwością naliczania ujednoczonej opłaty za

dostępność w ramach umowy o ppp i w skardze kasacyjnej zaskarżył on wyrok WSA, zarzucając nieuzasadnione rozdzielanie kompleksowej usługi spółki, składającej się z czynności polegających na wybudowaniu oraz utrzymaniu w stanie umożliwiającym eksploatację drogi publicznej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżąca argumentowała, że świadczy usługę kompleksową, której podstawowym celem jest zapewnienie dostępności do drogi w okresie jej eksploatacji, przy czym usługa ta obejmuje szereg czynności, m.in. budowę, finansowanie, utrzymanie i eksploatację tej drogi. Według

stanowiska potencjalnego partnera prywatnego, żadnej z ww. czynności nie można jednoznacznie przyporządkować dominującego charakteru. Bezcelowe jest zatem wyszczególnianie z usługi kompleksowej robót budowlanych. Ponadto, powołując się na definicje wynikające z prawa budowlanego, w uzasadnieniu skargi stwierdzono, że świadczona w ramach umowy o ppp usługa będzie miała znacznie szerszy zakres niż „wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu” czy „roboty budowlane”. Podniesiono również, że art. 19 Ustawy o VAT należy interpretować nie tylko w świetle przepisów podatkowych, ale także w świetle istoty partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przepisów określających zasady funkcjonowania tej formuły w polskim porządku prawnym. Interpretacja przepisów Ustawy o VAT, zgodnie z którą obowiązek podatkowy będzie powstawał na zasadach ogólnych, określonych w art. 19 ust. 1, 4 i 5 Ustawy o VAT, jest zgodna z dyrektywami ww. wykładni prawa. Z jednej strony w ocenie skarżącego taka interpretacja pozwala osiągnąć cele Ustawy o VAT i przepisów o ppp, a z drugiej nie jest sprzeczna z przepisami prawa. Spółka wskazała, że z przepisów Ustawy o ppp wynika, iż podmiot prywatny bierze na siebie na wstępie m.in. ciężar finansowania całej inwestycji, który nie mógłby być poniesiony w tym czasie z uwagi na ograniczenia budżetowe gminy. Dopiero później podmiot publiczny, uiszczając przez szereg lat opłaty za dostępność do przedmiotu ppp niejako zwraca poniesione nakłady na budowę, finansowanie, utrzymanie i eksploatację tegoż przedmiotu. Rzeczywiste wykorzystanie przedmiotu partnerstwa nie następuje więc w momencie oddania drogi do użytkowania, ale przez szereg lat, gdy spółka zapewnia ciągłą eksploatację drogi. Ponadto skarżący wskazywał, że, zgodnie z przyjętym w danym stanie faktycznym modelem współpracy, nie miał otrzymać żadnego wynagrodzenia bezpośrednio po wybudowaniu drogi z tego tytułu, w związku z czym nie jest w stanie określić podstawy opodatkowania, zgodnie z art. 29 ust. 1 Ustawy o VAT. Wskazano, że jedyną kwotą należną z tytułu sprzedaży, jaka występuje w stanie faktycznym sprawy jest wynagrodzenie należne partnerowi za świadczenie przedmiotowych usług. Tylko ta kwota może zatem stanowić obrót w rozumieniu art. 29 ust. 1 Ustawy o VAT, który stanowić będzie podstawę opodatkowania ww. świadczenia.

W ocenie NSA **zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne**, a zatem rozpoznawany środek odwoławczy podlega oddaleniu. NSA wskazał, że zasadniczym zagadnieniem spornym w przedmiotowej sprawie jest to, czy usługa wybudowania drogi i następnie jej eksploatacji jest usługą kompleksową, czy też są to dwie odmienne czynności. Rozstrzygając ten problem, warto podkreślić, że ani Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dalej Dyrektywa 112)¹², ani poprzedzająca ją Szósta Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstwa Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych (tzw. wspólny system podatku od wartości dodanej, ujednoczona podstawa wymiaru podatku, dalej VI Dyrektywa)¹³, ani też **przepisy krajowe nie zawierają definicji złożonego i kompleksowego świadczenia. Brak również szczególnych uregulowań dotyczących przesłanek uznawania danego świadczenia za świadczenie złożone.** W ocenie NSA koncepcja tzw. świadczeń złożonych została wypracowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ocena, w jakich okolicznościach świadczenia powiązane należy traktować jako świadczenia jednolite oraz jak je zakwalifikować, kształtowana jest na bazie orzecznictwa Trybunału w zakresie świadczeń kompleksowych. Siłą rzeczy jest także niezwykle kazuistyczna i zawsze odnosi się do konkretnego stanu faktycznego występującego w sprawie.

Ponadto NSA wskazał, że, zgodnie z orzeczeniem Trybunału¹⁴, zasadą jest to, że każde świadczenie usług musi być zasadniczo uznawane za odrębne i niezależne. Wyjątek od tej zasady występuje wtedy, gdy świadczenie obejmuje jedną usługę z uwzględnieniem ekonomicznej perspektywy. W takiej sytuacji nie powinno być ono sztucznie dzielone, co mogłoby prowadzić do nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu podatku VAT. Trybunał wskazał, że „pojedyncze świadczenie ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy jedną lub więcej części składowych uznaje się za usługę zasadniczą, podczas gdy inny lub inne elementy traktuje się jako usługi pomocnicze, do których stosuje się te same zasady opodatkowania co do usługi zasadniczej. Usługę należy uznać za usługę pomocniczą w stosunku do usługi zasadniczej, jeżeli nie stanowi ona dla klienta celu samego w sobie, lecz jest

¹² Dz. U. UE L z 11.12.2006 r. Nr 341/1.

¹³ Dz. U. UE L z 13.06.1977 r. Nr 145/1.

¹⁴ Wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie C-349/96 Card Protection Plan Ltd p-ko Commissioners of Custom and Excise.

środkiem do lepszego wykorzystania usługi zasadniczej”. Trybunał zaakcentował perspektywę ekonomiczną oraz ocenę uwzględniającą perspektywę nabywcy¹⁵.

Zatem, w ocenie NSA, z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości można wysnuć wniosek, że łącząc poszczególne dostawy czy świadczone usługi w jedno świadczenie nie można zapominać, że zasadą wynikającą z prawa unijnego jest oddzielność i samodzielność poszczególnych dostaw czy usług. Rozpoznawanie odrębnych świadczeń jako jednego kompleksowego świadczenia ma więc charakter wyjątkowy. Sąd pierwszej instancji, w ocenie NSA, trafnie wskazał, że należy uwzględnić ochronę podstawowych zasad opodatkowania podatkiem od towarów i usług wymagających, by każda działalność gospodarcza była traktowana w ten sam sposób. Sprzeciwia się to temu, by podmioty gospodarcze, dokonujące takich samych czynności, były traktowane odmiennie w zakresie poboru VAT.

Wobec przywołanej powyżej argumentacji NSA, odnosząc powyższe wskazania na grunt stanu faktycznego związanego z analizowaną sprawą, stwierdzono, że Wojewódzki Sąd Administracyjny trafnie uznał, że **usługa budowy drogi oraz usługa eksploatacji tej drogi stanowią dwa oddzielne świadczenia**. Argumentacją przemawiającą za takim stanowiskiem jest brak wykazania, że przedmiotowe usługi są tak wzajemnie powiązane, że ich rozdzielenie miałyby charakter sztuczny, prowadząc do pogorszenia funkcjonowania systemu VAT. W ocenie NSA, mimo że każde z objętych umową o ppp świadczeń zachowuje swoją użyteczność, uwzględniając potrzeby gminy (podmiotu publicznego), jako przeciętnego konsumenta, nie oznacza to jednak, że usługi te pozostają ze sobą nierozzerwalnie związane ekonomicznie. Przede wszystkim, każda z tych czynności może być realizowana przez inny podmiot. Nie ma też ścisłego związku pomiędzy tymi usługami.

Ponadto NSA wskazał, że w jego ocenie umowa cywilnoprawna (ppp) nie może zmieniać obowiązków podatkowych wynikających z Ustawy. To, że strony stosunku cywilnoprawnego tak ukształtowały swoje prawa i obowiązki, i nie wyodrębniły w sposób wyraźny wynagrodzenia z tytułu budowy drogi, doliczając je do kwartalnego wynagrodzenia z tytułu eksploatacji drogi, nie może doprowadzać do zmiany momentu powstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług. Ten moment zaś precyzyjnie wyznaczył ustawodawca w art. 19 Ustawy o VAT. Również potrzeby finansowe jednostki samorządowej, wynikające z trudności budżetowych i ograniczeń w zakresie poziomu dopuszczalnego zadłużenia, nie mogą wpływać na określenie momentu powstania obowiązku podatkowego. W konsekwencji zajętego stanowiska NSA uznał, że wbrew argumentom autora skargi kasacyjnej, bez znaczenia dla oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej, ma treść Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Aktem prawnym, określającym kwestie opodatkowania momentu powstania obowiązku podatkowego czy też podstawy opodatkowania reguluje Ustawa o podatku od towarów i usług. Regulacji tych nie może modyfikować wspomniana Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, która przecież opisuje inną problematykę.

Mimo przedstawionego powyżej, niekorzystnego dla rozwoju opłaty za dostępność, stanowiska NAS, wciąż podobnie jak ma to miejsce w projektach PFI, kluczowa dla uzyskania korzyści z wdrożenia tego projektu jest właściwa alokacja zadań i związanych z nim ryzyk.

Wróć do tekstu głównego...

Komentarz (str. 13) – Marcin Wawrzyniak

Podział zadań i ryzyk

Źródłem efektywności współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym, mimo relatywnie wysokiego finansowania zaangażowanego przez stronę prywatną jest optymalny podział zadań i ryzyk w ramach współpracy, który zapewnia stronie prywatnej możliwość realizacji powierzonych jej zadań zgodnie z metodami wypracowanymi na konkurencyjnym rynku. To na etapie projektowania, budowy i eksploatacji (udostępnienia) podmiotowi publicznemu zamówionej w ramach ppp infrastruktury lub usługi strona prywatna może wygenerować oszczędności w procesie inwestycyjnym i eksploatacyjnym. Ponadto podmiot publiczny wynagradza stronę prywatną stosownie do osiągniętych przez nią efektów, mierzonych w całym okresie trwania umowy, a nie bezpośrednio po zrealizowaniu inwestycji, co wymaga stałego procesu zarządzania kontraktem i kontroli wywiązywania się partnera ze spoczywających na nim obowiązków. Zgodnie z art. 8. Ustawy o ppp, podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o ppp. W praktyce zapisy dotyczące kontroli wykonania obowiązków przez stronę publiczną będą kluczowe dla uznania, że umowa spełnia przesłanki określone w art. 18a Ustawy o ppp w zakresie ponoszenia przez partnera prywatnego większości ryzyk budowy i dostępności.

¹⁵ Zob. Wyrok z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-41/04 *Levob Verzekeringen BV, OV Bank NV p-ko Staatssecretaris van Financiën* oraz wyrok z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie C-111/05, *Aktiebolaget NN przeciwko Skatteverket*.

Kluczowe dla odpowiedniego podziału zadań i ryzyk w ramach kontraktu jest odpowiednie zdefiniowanie elementów ryzyka dzielonego w ramach umowy. W określaniu założeń umowy o ppp pomocne okazać może się Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie na podstawie art. 18a ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁶ (dalej RozpRyzyk). Akt wykonawczy do art. 18a Ustawy o ppp określa zakres poszczególnych rodzajów ryzyka, mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o ppp oraz czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyka.

Zgodnie z RozpRyzyk, ryzyko budowy obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących, w szczególności związanych z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych. W obszarze ryzyka budowy mieści się również wystąpienie niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych. Ponadto ryzyko budowy obejmuje zdarzenia związane ze wzrostem kosztów prowadzenia inwestycji oraz warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi.

Kluczowe dla modelu „opłaty za dostępność” ryzyko budowy obejmuje również przyszłe, ewentualne zdarzenia związane z odkryciami archeologicznymi, warunkami meteorologicznymi w trakcie prac oraz z zarządzaniem wynikłym na tle prowadzenia prac budowlanych sporów.

Podobnie, kategorią ryzyka budowy objęte są skutki ewentualnych wypadków oraz ewentualnych protestów organizacji społecznych lub strajki pracowników zatrudnionych przy pracach budowlanych. Strona umowy, która ponosi odpowiedzialność za ryzyko budowy może odpowiadać również za konsekwencje braku zasobów ludzkich i materialnych, zmiany stanu środowiska naturalnego, towarzyszące budowie oraz wystąpienia wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego, który miał być wzniesiony w ramach przedsięwzięcia. Co istotne, do obszaru objętego ryzykiem budowy zaliczono również konsekwencje związane z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia oraz z odbiorem dokumentacji projektowej i samego środka trwałego. Strona umowy o ppp ponosząca ryzyko budowy musi przyjąć przynajmniej część konsekwencji związanych z niemożliwością uzyskania lub przedłużania, lub opóźnienia w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów. Specyficzna kategoria zdarzeń, rodząca skutki ekonomiczne w ramach ryzyka budowy, obejmuje również zdarzenia związane ze zmianą celów politycznych oraz z wystąpieniem zewnętrznych zdarzeń nadzwyczajnych, niemożliwych do przewidzenia i zapobiegania im, w tym załamania finansowania przedsięwzięcia.

Faktycznie ryzyka budowy, choć bardzo istotne, na etapie projektowania i budowy infrastruktury objętej przedsięwzięciem ppp, w większości ustają już po oddaniu przedmiotowej infrastruktury do użytku. Dla umów o ppp, w których partner prywatny wynagradzany jest za faktyczną dostępność przedmiotu przedsięwzięcia, kluczowe jest zatem ryzyko dostępności, które determinuje wysokość opłat ponoszonych tytułem wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego. Zgodnie z RozpRyzyk, ryzyko dostępności obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o ppp usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie, w szczególności związanymi z niemożliwością dostarczenia z kontraktowanej ilości usług. Ryzyko dostępności obejmuje również zjawiska związane z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości i określonych standardach czy z brakiem zgodności z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz polskimi normami. Strona ponosząca ryzyko dostępności (zazwyczaj w większości jest to strona prywatna) w ramach projektu ppp powinna również określić swoją odpowiedzialność związaną ze wzrostem kosztów świadczenia usług objętych kontraktem oraz ze zmianami technologicznymi czy z brakiem zasobów ludzkich i materialnych, koniecznych dla wywiązania się z przyjętych zobowiązań co do standardu dostępności określonej w umowie infrastruktury. Ryzyko dostępności obejmuje przede wszystkim konsekwencje związane z niewłaściwym utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem przedsięwzięcia ppp oraz ze zniszczeniem środków trwałych lub ich wyposażenia, wykorzystywanego w ramach współpracy. Inną istotną kategorią zdarzeń w ramach ryzyka dostępności są zmiany w zakresie własności elementów składników środka trwałego. Ponosząc ryzyko dostępności, strony umowy o ppp odpowiadają w przypisanym im zakresie za konsekwencje związane w tym obszarze z kontaktami z podwykonawcami, wynikające z warunków meteorologicznych, ale również zdarzeń społecznych, takich jak protesty organizacji społecznych lub strajki. W zakres ryzyka dostępności zaliczono również istotne dla danej umowy, a wpływające na standard czy sposób utrzymania składników majątkowych, czy świadczenia usług, zmiany w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia.

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.

W myśl przepisów RozpRyzyk, przy ocenie ryzyka budowy uwzględnia się, w szczególności czynniki, takie jak: wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących czy charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących. Pod uwagę brane muszą być również zasady ujęcia nowego środka trwałego w księgach rachunkowych stron współpracy oraz ustanowienie obciążeń na nieruchomościach gruntowych podmiotu publicznego, a także na wytworzonym nowym środku trwałym.

Przy ocenie ryzyka dostępności uwzględnia się, w szczególności, czynniki, takie jak: oznaczenie w umowie o ppp wskaźników dotyczących standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług przez partnera prywatnego, od których uzależnione jest jego wynagrodzenie oraz charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym. Znaczenie w przywołanym kontekście ma również charakter i wysokość kar umownych z tytułu nieprzestrzegania przez partnera prywatnego standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym oraz wpływ partnera prywatnego na brak dostępności środka trwałego.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 16) – Marcin Wawrzyniak

Analiza wpływu przedsięwzięcia na realizację budżetu podmiotu publicznego – ocena wykonalności finansowej z perspektywy polskiego prawa budżetowego

Kluczową korzyścią wynikającą z zastosowania ppp dla sektora publicznego (VFM) w Polsce jest możliwość realizacji wydatków inwestycyjnych w warunkach ograniczeń budżetowych - najprościej rzecz ujmując: ppp stwarza możliwość realizacji przedsięwzięć, za które budżet publiczny zapłaci niejako „na raty” w ramach wynagrodzenia z budżetu publicznego w rodzimym niepełnym wydaniu opłaty za dostępność. Korzyść dla interesu publicznego nawet jeśli wiąże się ze wzrostem kosztów finansowania polega na polepszeniu płynności budżetu podmiotu publicznego. Istotne zatem jest czy zobowiązania z umowy o ppp w ujęciu budżetowym traktowane są jak kredyt, czy też jak innego rodzaju zobowiązania niezaliczane do kategorii państwowego długu publicznego (szczególnie istotne dla jednostek administracji rządowej). W praktyce polskiej, partnerstwo publiczno-prywatne jest instrumentem realizacji zadań samorządu terytorialnego, dla którego o wiele istotniejsze od ujęcia umów ppp w odniesieniu do państwowego długu publicznego jest podział wydatków związanych z obsługą umowy o ppp na bieżące i majątkowe. W tym kontekście każdy podmiot publiczny musi zbadać czy nawet jeśli przedsięwzięcie niesie ze sobą znaczne VFM, jego realizacja (szczególnie w tzw. modelu opłaty za dostępność/wynagrodzenia z budżetu) mieści się w ramach wieloletniej zdolności finansowej, w wymiarze księgowym i płatniczym. Najpóźniej przed zawarciem umowy, a realnie na etapie ujęcia przedsięwzięcia ppp w wieloletniej prognozie finansowej (jako przedsięwzięcia wieloletniego), podmiot publiczny musi sprawdzić czy stać go na zapłacenie oferowanej przez partnera prywatnego ceny, zarówno pod względem finansowej obsługi zobowiązania, jak i możliwości zaciągania nowych zobowiązań. Istotną kwestią dla ujęcia budżetowego zaciąganych zobowiązań strony publicznej jest dokonany w umowie podział zadań i ryzyk. Zgodnie z art. 18 a Ustawy o ppp, zobowiązania wynikające z umów o ppp nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników, takich jak: gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacje aktywów po zakończeniu trwania umowy. Szczegóły w zakresie podziału ryzyk uregulowane zostały w omówionym wyżej Rozporządzeniu wykonawczym. Co szczególnie istotne dla administracji rządowej, wpływ na państwowy dług publiczny będą wywierać jedynie zobowiązania pieniężne z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego lub wkładu własnego podmiotu publicznego, „gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników, takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy”¹⁷. Dopiero łączna ocena wszystkich zapisów umowy o ppp dotyczących procesu budowy i udostępnienia infrastruktury podmiotowi publicznemu będzie rozstrzygać o wpływie danej umowy na dług publiczny. Założenia w zakresie podziału ryzyk w zawartej umowie będą poprzedzone negocjacjami, które powinny być spójne z złożeniami analiz opłacalności przedsięwzięcia dla interesu publicznego, w związku z czym scenariusz zawarcia umowy o ppp, która rzeczywiście wpływałaby na poziom długu publicznego, wydaje się bardzo mało prawdopodobny.

¹⁷ Art. 18 a Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.)

W kontekście rozważań podejmowanych na kartach komentowanej publikacji, należy zaznaczyć, że treści art. 18 a była inspirowana podejściem Eurostatu do zasad oceny statystycznego wpływu zobowiązań z umów o ppp na deficyt i dług sektora ogólnorządowego¹⁸, w dokonanej w 2012 r. edycji podręcznika *Manual on Government Deficit ad Debt*. Jednak wydaje się, że Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, regulujące m.in. rodzaje i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań wynikających z umów o ppp, zawieranych na podstawie odrębnych ustaw przez jednostki sektora finansów publicznych, odcina zasady obowiązujące w zakresie ustalania wpływu zobowiązań z umów o ppp na gruncie polskiego prawa budżetowego od metodologii statystycznej tworzonej przez Eurostat, przynajmniej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu zaangażowane w umowę o ppp składają kwartalne sprawozdanie, czyli Rb-Z-ppp, informujące o stanie zobowiązań wynikających z umów o ppp, zgodnie z § 4 pkt. 7 Rozporządzenia, w terminie jednego miesiąca po zakończeniu kwartału i przesyłają je na elektroniczną skrzynkę podawczą Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Formularz stosownego sprawozdania zawarty został w załączniku nr 34 do przedmiotowego rozporządzenia. Szczegółowe zasady sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie zobowiązań wynikających z umów o ppp określa **instrukcja stanowiąca załącznik nr 41**. Podstawą do jego sporządzenia jest ewidencja księgowo – bilansowa oraz pozabilansowa. Sprawozdanie powinno obejmować m.in. wartość zobowiązań z tytułu umów o ppp, zaliczanych do państwowego długu publicznego - rozumianą jako kwotę zobowiązań podmiotu publicznego, wynikającą z umów o ppp, zaliczoną przez podmiot publiczny według stanu na koniec okresu sprawozdawczego do państwowego długu publicznego. W świetle § 2 ust. 3 Instrukcji, **sposób klasyfikacji wpływu zobowiązań wynikających z umów o ppp na poziom państwowego długu publicznego określa art. 18 a Ustawy o ppp**. Co znacznie ważniejsze, dla polskiego samorządu od początku roku 2014 obowiązują nowe zasady ustalania zdolności samorządu do zaciągania zobowiązań finansowych. Obecne brzmienie art. 124 ust. 4 i art. 236 ust. 4 Ustawy o finansach publicznych pozostawia wątpliwości, w jakim zakresie w ramach płatności na rzecz partnera prywatnego, tytułem jego wynagrodzenia lub tytułem poniesienia przez podmiot publiczny części wydatków na realizację przedsięwzięcia (wkład własny), budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego ponosić może wydatki majątkowe, jeżeli przedmiotem płatności jest zwrot partnerowi prywatnemu poniesionych przez niego w celu realizacji przedsięwzięcia wydatków na wytworzenie, nabycie lub ulepszenie środków trwałych albo pozyskanie wartości niematerialnych lub prawnych, których własność nabywa podmiot publiczny. Powyższe wątpliwości mogły prowadzić do uznania, że wszystkie wydatki z tytułu umowy o ppp są wydatkami bieżącymi, wbrew ekonomicznemu charakterowi tych wydatków. Już teraz wobec oderwania zasad oceny wpływu zobowiązań z umów o ppp od systemu Eurostatu, zgodnie z treścią ekonomiczną świadczeń spełnianych w ramach umowy o ppp, możliwe jest ujmowanie wynagrodzenia partnera prywatnego jako wydatku majątkowego w części, w jakiej świadczenie to powiązane jest ze „spłatą” poczynionych przez inwestora nakładów na infrastrukturę stanowiącą własność podmiotu publicznego. Warto w tym kontekście mieć jednak na względzie przytoczone orzeczenie SN w zakresie opodatkowania transakcji ppp opartych na podatku VAT.

Analizując status ppp w budżecie j.s.t, należy pamiętać, że, stosownie do art. 236 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych (UFP)¹⁹, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych wyszczególnia się w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Reguły klasyfikacji budżetowej określa Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – tj. Dz.U. 2013 poz. 1486. W myśl przywołanego aktu prawnego, **zakupy inwestycyjne** dotyczą środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku CIT - obecnie 3500 zł, przy czym odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo (względnie nie dokonuje się od nich odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w Ustawie). Stosując system klasyfikacji budżetowej również do interpretacji pojęcia **wydatków na inwestycje**, wskazać należy, że obejmują one także m.in.: wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych (601); wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (605), wydatki inwestycyjne pozostałych jednostek (613), dotacje celowe na sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych samorządowych zakładów budżetowych (621), innych jednostek sektora finansów

¹⁸ EUROSTAT, *Manual on Government Deficit ad Debt*, 2012 edition, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922701/KS-RA-12-003-EN.PDF>

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

publicznych (622) oraz jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (623). Wydatkami na inwestycje są zatem, w szczególności, **wydatki inwestycyjne urzędu j.s.t. oraz dotacje celowe na finansowanie (dofinansowanie) kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek**. Będzie to pieniężny wkład własny podmiotu publicznego na wytworzenie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, jak również wynagrodzenie za wytworzenie lub sprzedaż środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych. Mogą zatem stanowić wydatek majątkowy w dwóch przypadkach: jeśli będzie wydatkiem inwestycyjnym urzędu j.s.t. (605), *pod warunkiem, że j.s.t. będzie kontrolującym to aktywo*, ewentualnie jeśli wydatek będzie miał formę dotacji celowej na finansowanie (dofinansowanie) kosztów realizacji inwestycji (623), *pod warunkiem, że kontrolującym to aktywo będzie partner prywatny*. W celu wyjaśnienia pojęcia wydatku na inwestycję można odwołać się pomocniczo do kategorii inwestycji państwowych jednostek budżetowych (art. 132 UFP). Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji oraz sposób i tryb aktualizowania wartości kosztorysowej inwestycji określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Wydatki o charakterze inwestycyjnym będą obejmować wydatki na:

- przygotowanie do realizacji inwestycji, w tym w szczególności kosztów opracowania dokumentacji projektowej, zakupu i przygotowania gruntu pod budowę oraz ekspertyz, świadectw, operatów, studiów, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych oraz prac archeologicznych, dotyczących tych inwestycji;
- realizację inwestycji budowlanych oraz na inne zmiany w obiektach budowlanych wraz z usługami towarzyszącymi, w tym obsługą inwestorską;
- zakup obiektów budowlanych;
- zakup lub wytworzenie we własnym zakresie środków trwałych, z wyjątkiem tych, których wartość początkowa nie przekracza kwoty 3500 zł;
- zakup lub wytworzenie we własnym zakresie środków trwałych bez względu na ich wartość oraz innych przedmiotów - jeżeli są pierwszym wyposażeniem obiektów budowlanych;
- transport i montaż oraz na inne koszty ponoszone w celu przekazania środków trwałych do użytkowania;
- zmiany w środkach trwałych, powodujące ich ulepszenie w rozumieniu przepisów o rachunkowości;
- zakup wartości niematerialnych i prawnych, jeżeli ich wartość początkowa jest wyższa od kwoty 3500 zł lub są pierwszym wyposażeniem obiektów budowlanych - bez względu na ich wartość i jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają finansowaniu lub dofinansowaniu ze środków budżetu państwa przeznaczonych na inwestycje.

Aby wynagrodzenie partnera prywatnego mogło być traktowane jako wydatek majątkowy budżetu j.s.t., powinny być spełnione następujące przesłanki:

- wydatek powinien być ponoszony tytułem zapłaty za wytworzenie (rozbudowę) lub nabycie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych (decyduje ekonomiczny charakter wydatku);
- powinien być wyraźnie wyodrębniony od innych wydatków podmiotu publicznego, np. wynagrodzenia za zarządzanie lub utrzymanie składnika majątkowego;
- jego wysokość powinna być z góry określona i stała, niepodlegająca czynnikom względnym i zmiennym w toku trwania umowy (jak np. ryzyko dostępności);
- powinien być udokumentowany odrębną fakturą VAT lub odrębną pozycją na fakturze VAT;
- środek trwały powinien powstawać w majątku podmiotu (powinien być wykazywany w jego księgach rachunkowych).

Przy odpowiednim spełnieniu powyższych warunków **wydatkiem majątkowym budżetu j.s.t. będzie pieniężny wkład własny**, polegający na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia w zakresie wytworzenia lub nabycia środków trwałych, lub wartości niematerialnych i prawnych.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

Komentarz (str. 14) – Marcin Wawrzyniak

Szacowanie VfM - polski i brytyjski punkt widzenia

Ewidentną słabością polskiego rynku ppp, w relacji do systemu PFI, jest brak szerszej politycznej wizji w zakresie celów, jakie spełniać mają tego typu projekty, a w konsekwencji kryteriów oceny zasadności wdrożenia poszczególnych grup projektów w określonych branżach. Trudności związane z ustanowieniem założeń ekonomicznych i społecznych oraz celów, jakie osiągać ma poprawnie skonstruowany projekt ppp, przekładają się na niepewność co do sposobu, w jaki oceniać należy ostateczne oferty strony prywatnej, będące wynikiem

zakończonych postępowań. W ramach PFI, podmioty wdrażające poszczególne przedsięwzięcia mogą liczyć na spójność między polityką państwa w zakresie decyzji o dopuszczalności realizacji poszczególnych rodzajów projektów w formule ppp oraz w konsekwencji dysponują metodologią oceny, czy konkretny projekt w ramach szerszego kontekstu prawnego spełnia przesłanki uzasadniające jego realizację w modelu ppp. Ocena korzyści dla interesu publicznego, wynikających z realizacji takiego kontraktu, jest możliwa również na etapie konfrontowania ofert złożonych przez sektor prywatny z pierwotnymi kryteriami decydującymi o akceptacji ppp, w danym przypadku również na etapie od czasu zamknięcia komercyjnego (zawarcie umowy) do zamknięcia finansowego (ostatecznie pozwalającego na sfinansowanie przyjętych przez strony postanowień). Cechą PFI jest również to, że, obok osadzenia poszczególnych projektów realizowanych w ramach programów przez podmioty administracji rządowej czy samorządy, mogą one liczyć na wsparcie eksperckie wyspecjalizowanych w tym zakresie zespołów administracji oraz, co najważniejsze, swoiste wsparcie w zakresie finansowania przedsięwzięć ppp, co zresztą w ostatnim czasie poddane jest krytycznej ocenie władz odpowiedzialnych za organizację systemu efektywnej realizacji zadań publicznych.

W odniesieniu do przedstawionych w komentowanej publikacji etapów oceny zasadności realizacji przedsięwzięć ppp w polskich warunkach możliwe wdaje się jedynie ostrożne sięgnięcie do zaleceń II i III etapu. W szczególności założenia przyjęte na początku realizacji konkretnego przedsięwzięcia co do podziału zadań i ryzyk oraz kryteriów efektywności projektu muszą być monitorowane na etapie negocjacji oraz oceny ofert. Należy czujność należałoby również zachować na ewentualnym etapie zamknięcia finansowego projektu, pilnując czy ustalenia, jakie partnerzy podejmują już wspólnie wobec instytucji finansowych nie naruszają zaakceptowanego modelu podziału zadań i ryzyk. Analizie spełnienia przez oferty składane pod koniec negocjacji założeń ustalonych na początku tego procesu (dialogu konkurencyjnego) sprzyjają kryteria oceny ofert stosowane zgodnie z zapisami Ustawy o ppp oraz ewentualnie Ustawy koncesyjnej, choć ta ostatnia będzie miała bardzo ograniczone zastosowanie w realizacji przedsięwzięć skupionych na modelu opłaty za dostępność, w których partner prywatny ponosi przede wszystkim ryzyko dostępności²⁰.

Zgodnie z art. 6 ust 1 Ustawy o ppp, najlepszą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Obligatoryjnymi kryteriami oceny ofert jest podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz odpowiadające temu podziałowi terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Ponadto kryteriami oceny ofert mogą być również (fakultatywnie): podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego. Transfery pieniężne w ramach przedsięwzięcia, jeśli zliczane są w całym „cyklu życia projektu” w relacji do ryzyka dostępności i budowy, mogą mieć znaczenie ilościowe w analizie istnienia VfM. Dodatkowo możliwe jest zastosowanie kryteriów jakościowych, takich jak efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych. Mogą to być również kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania i świadczonego w ramach umowy serwisu. Co istotne, wagi poszczególnych kryteriów mogą być ostatecznie (procentowo) przypisane po zakończeniu negocjacji, pierwotnie wystarczy jedynie wskazać ich hierarchię przez wyliczenie w stosownej kolejności na początkowym (kwalifikacyjnym) etapie postępowania.

Wróć do tekstu głównego...

²⁰ Zgodnie z art. 17 ustawy koncesyjnej, koncesjodawca wybiera ofertę najkorzystniejszą spośród ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji na podstawie kryteriów oceny ofert zawartych w tym opisie. Kryteriami, na podstawie których koncesjodawca wybiera ofertę, mogą być w szczególności: czas trwania koncesji, wysokość współfinansowania przedmiotu koncesji ze środków oferenta, koszty użytkowania przedmiotu koncesji, wysokość opłaty za usługę świadczoną na rzecz osób trzecich korzystających z przedmiotu koncesji, jakość wykonania, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, rentowność, termin wykonania przedmiotu koncesji. Co ciekawe, kryteria oceny ofert w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane mogą dotyczyć również właściwości zainteresowanego podmiotu.



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

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

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

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

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

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

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (Instytut PPP), jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnieniu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-privatnego. 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-privatne” 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.