

2015

Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp  
wraz z komentarzami eksperckimi

## Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania:

W jaki sposób organy administracji publicznej  
podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę  
PPP do realizacji projektów z zakresu  
infrastruktury i usług publicznych,  
raport wydany przez Grupę Banku Światowego



**Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień  
poruszonych w publikacji**

## **Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania:**

**w jaki sposób organy administracji publicznej  
podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę  
PPP do realizacji projektów z zakresu  
infrastruktury i usług publicznych**

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:**

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.

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

**Redakcja:**

Bartosz Korbus

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

**Wydawca:**

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

**Współpraca:**

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

**Tłumaczenie:**

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

**Skład i łamanie:**

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

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015

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

ISBN 978-83-7633-267-3

## ► Wprowadzenie

Publikacja Banku Światowego pt. „Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę ppp do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych”<sup>1</sup> stanowi sprawozdanie z konferencji, jaka została zorganizowana 28 maja 2013 roku przez Grupę Banku Światowego w celu wymiany doświadczeń praktyków ppp z krajów, w których podejście i narzędzia analizy VfM są stosunkowo dobrze rozwinięte.

Problem, jakiemu została poświęcona konferencja, wydaje się mieć dość wąski i techniczny charakter, jednak w istocie rzeczy zagadnienia związane z analizą Value for Money (VFM) odgrywają strategiczne znaczenie przy kształtowaniu programów partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) oraz w procesie przygotowania i realizacji indywidualnych projektów ppp. Wynika to przede wszystkim z miejsca, jakie kategoria VFM zajmuje na płaszczyźnie formalnej, zgodnej z obowiązującymi rozwiązaniami systemowymi lub na płaszczyźnie merytorycznej, np. w sporach i debatach na temat efektywności ppp z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia w procesie decyzyjnym prowadzącym do podjęcia projektu ppp.

W rosnącej liczbie krajów, które stosują ppp, podstawowym uzasadnieniem decyzji o wyborze tej właśnie formuły organizacji i finansowania projektów infrastrukturalnych jest stwierdzenie, że dany projekt osiąga przy wykorzystaniu ppp pozytywną wartość VFM, czyli inaczej mówiąc, jest on bardziej opłacalny pod względem ekonomicznym niż gdyby miano zrealizować go według tradycyjnych procedur zamówienia publicznego. Podejście przyznające VFM centralną rolę w procesie wyboru formy realizacji inwestycji w obszarze infrastruktury jest regułą przede wszystkim w krajach przodujących pod względem skali i zakresu wykorzystania ppp, a więc tym samym w krajach, gdzie rozwiązania instytucjonalne i analityczne są najbardziej rozwinięte. Wspomniane kraje, takie jak Wielka Brytania, Kanada czy Australia, doszły do swoich rozwiązań w zakresie ppp stopniowo, w drodze podobnie przebiegającej ewolucji. We wczesnej fazie rozwoju ppp głównym powodem zainteresowania podmiotów publicznych tą formą realizacji inwestycji były względy fiskalne, a ściślej szukanie możliwości sfinansowania inwestycji w infrastrukturze „poza bilansem” sektora publicznego (bez wpływu na budżet i dług publiczny). Efektywność ekonomiczna była w tej sytuacji na dalszym planie, co nieuchronnie prowadziło do różnego rodzaju komplikacji, nadużyć i niepowodzeń przy ich realizacji. Na bazie tych pierwszych, negatywnych doświadczeń wypracowano stopniowo model ppp, który można określić jako dojrzały. Opiera się on na stosowaniu VFM jako kluczowego kryterium decyzji o podjęciu realizacji projektu ppp. Ten kierunek rozwoju ppp, niezależnie od jego zasadności ekonomicznej, wynikał także z przesłanek natury politycznej i społecznej – chodziło o częściowe odpolitycznienie procesu decyzyjnego związanego z projektami ppp oraz o wyciszenie kontrowersji i emocji, jakie te projekty budziły.

Omawiana publikacja Banku Światowego traktuje model ppp, w którym VFM jest centralną kategorią decyzyjną, jako naturalny wzorzec, do którego przyjęcia powinny zmierzać wszystkie kraje zainteresowane realizowaniem inwestycji w tej formule. Podobne stanowisko zajmują także inne organizacje międzynarodowe, które z racji swoich zadań definiowały rekomendacje lub zasady postępowania w odniesieniu do programów ppp. Można tu wskazać np. Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), która w 2012 roku przyjęła oficjalny dokument pt. „Zasady publicznego zarządzania projektami ppp”<sup>2</sup>. Jednym z trzech generalnych celów wskazanych przez OECD, które powinny być realizowane w kontekście dobrze rozumianego interesu publicznego, jest stosowanie VFM jako kryterium decyzji o realizacji projektu ppp<sup>3</sup>.

Jakkolwiek oparcie procesu decyzyjnego dotyczącego wdrażania projektów ppp o kryterium VFM, czy ujmując rzecz szerzej, o rachunek efektywności ekonomicznej, wydaje się podejściem dość oczywistym (przynajmniej dla ekonomistów). Wprowadzenie tej reguły w życie napotyka na szereg istotnych przeszkód.

<sup>1</sup> *Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services. Report from World Bank Global Round-Table, 28 May 2013, Washington DC. The World Bank – World Bank Institute – Public Private Infrastructure Advisory Facility.*

<sup>2</sup> OECD, *Recommendations of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, May 2012.

<sup>3</sup> Tamże, w oryginalnym brzmieniu: „Ground the selection of Public-Private Partnerships In Value for Money”.

Podstawową przyczyną jest tutaj specyficzna i budząca wiele kontrowersji ekonomika projektów ppp. W porównaniu z projektami realizowanymi w trybie tradycyjnych zamówień publicznych projekty ppp oferują podmiotom publicznym perspektywę znacznych potencjalnych korzyści, które jednak nie są z góry zagwarantowane, lecz mają zrealizować się dopiero w trakcie całego „cyklu życia” projektu. Jednocześnie projekty ppp są znacznie trudniejsze i bardziej czasochłonne w przygotowaniu, stąd ich wyższe koszty transakcyjne w porównaniu z projektami tradycyjnymi. Większe są także koszty finansowania inwestycji ppp.

W tej sytuacji decydenci w sektorze publicznym wykazują zazwyczaj naturalną tendencję do preferowania prostszego i bezpieczniejszego wariantu tradycyjnego. Decyzja o wyborze formuły ppp wymaga od nich zarówno silnej woli politycznej, jak i dużego zaufania do analiz VFM, wykazujących lepszą opłacalność ppp. Tu jednak pojawia się kolejna komplikacja, jaką jest bardzo złożony charakter analizy VFM, której wynik w dużej mierze zależy od podejścia do identyfikacji, alokacji i wyceny ryzyka projektu. Analiza ryzyka jest z natury rzeczy oparta na hipotetycznych i często subiektywnych założeniach, rachunku prawdopodobieństwa i innych czynnikach o „miękkim” charakterze, stąd jej wynik może być (i często bywa) kwestionowany. Stawia to oczywiście pod znakiem zapytania wiarygodność całej analizy VFM, a w ostatecznym rachunku daje przeciwnikom ppp argument do podważania sensowności wykorzystywania w ogóle ppp jako formuły realizacji inwestycji.

Polska znajduje się w grupie krajów, gdzie ppp jest ciągle na wczesnym etapie rozwoju. Istotnym przejawem tego stanu rzeczy jest fakt, że nie wypracowano u nas jak dotąd reguł dotyczących definicji i sposobu obliczania VFM, jak również nie określono jej roli jako kategorii analitycznej i decyzyjnej programu ppp. Można tu jednocześnie zaryzykować i sformułować twierdzenie, że jest to jedna z przyczyn powolnego rozwoju ppp w Polsce.

Decyzje podmiotów publicznych o zainicjowaniu działań związanych z realizacją określonego przedsięwzięcia infrastrukturalnego w formule ppp są w Polsce zasadniczo podejmowane *ad hoc*, bez odniesienia do jednolitego i oficjalnie obowiązującego zestawu kryteriów czy reguł związanych z opłacalnością ekonomiczną danego projektu i/lub umożliwiających jej porównanie w warunkach realizacji projektu w różnych formułach organizacyjno-prawnych i finansowych. Sytuacja ta niewątpliwie nie zachęca decydentów do wybierania ppp jako formy organizacji i finansowania inwestycji infrastrukturalnych, czyniąc z niej swoistą opcję „ostatniego wyboru”, do której sięga się dopiero wtedy, gdy zabraknie środków na inwestycje w budżecie. Z tego względu omawiana publikacja Banku Światowego powinna być dla polskiego czytelnika bardzo interesująca.

**Bartosz Korbus**

*Kierownik projektu*

*po stronie partnera projektu – Instytutu PPP*

# **Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania:**

**W jaki sposób organy administracji publicznej  
podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę  
PPP do realizacji projektów z zakresu  
infrastruktury i usług publicznych**

Raport z międzynarodowej konferencji okrągłego stołu Banku Światowego  
28 maja 2013 r., Waszyngton

World Bank Institute (WBI) i Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)

© 2013 International Bank for Reconstruction and Development /  
International Development Association lub  
The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Telefon: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Niniejszy raport został opracowany przez pracowników Banku Światowego i współuczestniczące osoby z zewnątrz. Ustalenia, interpretacje i wnioski wyrażone w raporcie niekoniecznie odzwierciedlają opinie Banku Światowego, jego Zarządu, ani władz publicznych, które reprezentuje.

Bank Światowy nie gwarantuje dokładności danych ujętych w niniejszym raporcie. Granice, kolory, oznaczenia i inne informacje naniesione na mapy zawarte w raporcie nie implikują żadnych opinii Banku Światowego co do statusu prawnego danego terytorium, ani nie sugerują, że Bank Światowy granice takie popiera czy akceptuje.

### **Prawa i pozwolenia**

Materiał przedstawiony w niniejszym raporcie jest objęty prawami autorskimi. Ponieważ Bank Światowy popiera rozpowszechnianie posiadanej przezeń wiedzy, raport można powielać w całości lub w części w celach niekomercyjnych, pod warunkiem pełnego powołania się nań w takiej publikacji.

Wszelkie zapytania dotyczące praw i licencji, w tym praw zależnych, należy kierować na adres:  
Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;  
fax: 202-522-2422, e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Projekt i układ: Sara Tejada Montoya

Publikacja pt. „Value-for-Money - praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych” została przetłumaczona na język polski za zgodą wydawcy:

The Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433





## Podziękowania

Niniejszy raport został opracowany przez Helen Martin, Konsultanta Banku Światowego, Latin America and the Caribbean Sustainable Development Department, w oparciu o prezentacje przedstawione na międzynarodowej konferencji okrągłego stołu poświęconej analizie Value for Money, która odbyła się 28 maja 2013 r. w centrali Banku Światowego w Waszyngtonie, a także w oparciu o dyskusje, które na tej konferencji prowadzono. Osoby, które wystąpiły z prezentacjami wymieniono w Załączniku A do niniejszego raportu. Wśród nich znaleźli się praktycy PPP z Wielkiej Brytanii, Francji, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Chile, Republiki Korei, Indii, Kanady i Afryki Południowej. Uwagami i spostrzeżeniami na temat raportu podzielili się pracownicy Banku Światowego: Clive Harris, Daniel Benitez, Lincoln Flor, Jay-Hyung Kim, Rui Monteiro i Satheesh Sundararajan, a także osoby, które przedstawiły swoje prezentacje podczas konferencji okrągłego stołu. Współorganizatorami konferencji były: Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), Latin America and Caribbean region of the World Bank (LAC) oraz World Bank Institute (WBI). Liderem zespołu zadaniowego w tym projekcie był Pan Lincoln Flor, starszy specjalista WBI ds. partnerstwa publiczno-prywatnego.

## Spis treści

<b>1. Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Czym jest analiza VFM? .....</b>	<b>13</b>
Analiza jakościowa.....	13
Analiza ilościowa .....	14
<b>3. Podejmowanie decyzji o formule PPP: jak stosowana jest analiza VFM .....</b>	<b>15</b>
Dlaczego podmioty administracji publicznej realizują projekty w formule PPP; znaczenie analizy VFM.....	15
Moment przeprowadzenia analizy VFM i jej rola w procesie wyboru projektu i jego tworzenia.....	16
Potencjalne pułapki PSC i ilościowej analizy VFM.....	17
Rola analizy VFM w procesie przetargu na PPP i komunikowanie PSC oferentom .....	18
<b>4. Ilościowa analiza VFM: PSC i kluczowe zagadnienia metodologiczne .....</b>	<b>19</b>
1. Założenia co do kosztów i przychodów .....	19
2. Zakres analizy .....	20
Metodologie i założenia kwantyfikacji ryzyka .....	21
Stopy dyskontowe.....	21
<b>5. Wnioski i interesujące pytania .....</b>	<b>23</b>
<b>Załącznik A. Międzynarodowa konferencja okrągłego stołu poświęcona VFM, 28 maja 2013 r.:</b>	
<b>Porządek obrad i uczestnicy.....</b>	<b>25</b>
Sesja 1: Informacje o praktykach VFM w krajach OECD.....	25
Sesja 2: Doświadczenia krajów i wyciągnięte wnioski .....	25
Sesja 3: Doświadczenia krajów i wyciągnięte wnioski .....	25

# 1

## Wstęp

Coraz więcej organów administracji publicznej sięga po formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) przy realizacji projektów infrastrukturalnych. PPP to długoterminowy kontrakt między partnerem prywatnym, a podmiotem publicznym. Przedmiotem takiego kontraktu jest stworzenie aktywa publicznego lub świadczenie usługi publicznej. Partner prywatny ponosi w nim znaczne ryzyko i odpowiedzialność zarządczą<sup>1</sup>. Partnerstwa takie mogą pomóc w najlepszym wykorzystaniu zasobów obu sektorów: publicznego i prywatnego – środków finansowych, doświadczenia, wiedzy specjalistycznej i ukierunkowania na realizację celu – dla rozbudowy i usprawnienia infrastruktury i usług publicznych.

Organy administracji publicznej zawierają kontrakty PPP z różnych przyczyn, o których mowa poniżej w Części 3. Niemniej, dla większości podmiotów publicznych istotnym, jeśli nie głównym czynnikiem przeważającym o podjęciu decyzji o realizacji projektu w formule PPP jest potencjalna możliwość zyskania wyższej Value for Money (VFM), niż w przypadku innych modeli zamówień publicznych i realizacji projektów. VFM definiuje się różnie. Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii na przykład definiuje to pojęcie w następujący sposób:

*„VFM to optymalna kombinacja kosztów całego cyklu życia projektu i jakości (przydatności do określonego celu) towaru lub usługi, która służy spełnieniu wymogów użytkownika”.*

Szeroko rzecz ujmując, formuła PPP może przynieść relatywną korzyść (VFM) w porównaniu z tradycyjnymi modelami realizacji zamówień publicznych, jeśli zalety płynące z przeniesienia ryzyka w połączeniu z elementami motywującymi, doświadczeniem i innowacyjnością sektora prywatnego – w postaci lepszych wyników świadczenia usług lub wyższej efektywności w cyklu życia projektu – przeważają nad wyższymi kosztami kontraktu i finansowania. Stawia to przed osobami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki wyzwania, które można ująć w następujący sposób: jak oszacować VFM w różnych formułach zamówienia publicznego i wariantach realizacji projektu, czyli przeprowadzić analizę VFM oraz w jaki sposób posłużyć się wynikami tej analizy przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu w formule PPP<sup>2</sup>.

Analiza VFM ogrywa istotną rolę w wielu programach PPP. Ostatnie opracowanie OECD wykazało, że 19 spośród 20 badanych krajów stosuje taką czy inną ocenę proponowanego projektu PPP pod względem VFM<sup>3</sup>. Jednakże, nawet w krajach, w których projekty PPP są dobrze zakorzenione, podejście do tej analizy i korzystanie z niej wciąż ewoluuje, będąc często przedmiotem sporów i dyskusji. Tymczasem, wielu klientów World Bank Group (WBG), posiadających już pewne doświadczenie w zakresie PPP – na przykład z regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów – próbując przyjąć bardziej systematyczne podejście do analizy VFM i wyboru projektów PPP staje przed wyzwaniem stworzenia i wdrożenia odpowiednich metodologii.

Aby zabrać głos w tej dyskusji, Bank Światowy zwołał globalny „okrągły stół” – konferencję, w której uczestniczyli praktycy PPP, poświęconą omówieniu VFM i możliwym sposobom jej szacowania. Celem konferencji

<sup>1</sup> Niniejszy raport przyjmuje szeroką definicję PPP nakreśloną w *Wytycznych referencyjnych do PPP WBI i PPIAF (2012)*. Definicja ta obejmuje długoterminowe kontrakty obejmujące nowe lub istniejące elementy majątku i usługi, a oparte o wymagania w zakresie efektywności, w tym kontrakty, za które płać użytkownicy usługi (niekiedy zwane koncesjami), organ publiczny, albo obie te strony łącznie. Szczegółowe informacje i przykłady różnych typów projektów PPP zamieszczono w *Wytycznych referencyjnych do PPP*, dostępnych pod adresem <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Public-Private-Partnerships-Reference-Guide.pdf>.

<sup>2</sup> Zgodnie z definicją, analiza VFM jest jedynie częścią typowego procesu oceny projektu PPP. Do innych typowych kryteriów oceny należy wykonalność i ekonomiczna opłacalność projektu (czy projekt zapewnia VFM, niezależnie od tego, czy zostanie zrealizowany w formule PPP, czy według innego modelu kontraktowego), jego opłacalność komercyjna (czy prawdopodobne jest, że projekt przyniesie zwrot wystarczający, by przyciągnąć wysokiej jakości inwestorów), a także jego przystępność kosztowa, czyli obciążenie dla budżetu. Kryteria te wraz z ogólnym procesem oceny PPP opisano bardziej szczegółowo w *Wytycznych referencyjnych do PPP WBI-PPIAF*. W przypadku niektórych programów PPP, na przykład w Republice Korei, terminu „analiza VFM” używa się na określenie całego procesu oceny projektu PPP. W niniejszym raporcie określenie to odnosi się jedynie do tej części oceny, która porównuje formułę PPP z innymi wariantami zamówień publicznych i ich realizacji.

<sup>3</sup> Philippe Burger i Ian Hawkesworth (2011) *“How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement”*, OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1

było skorzystanie z doświadczeń krajów, w których podejście i narzędzia analizy VFM są stosunkowo dobrze rozwinięte, zaczerpnięcie informacji o tym, jak analiza ta ewoluowała, jakie są dotychczasowe i nowe wyzwania oraz jak podejścia te mogłyby się sprawdzić w krajach o mniejszym doświadczeniu na polu PPP. Osoby, które wystąpiły na konferencji z prezentacjami – w tym praktycy PPP z Wielkiej Brytanii (UK), Francji, Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA), Chile, Republiki Korei (dalej w raporcie: Korea), Indii, Kanady i Afryki Południowej – wymieniono w Załączniku A<sup>4</sup>.

Niniejszy raport przedstawia pewne kwestie o kluczowym znaczeniu dla szacowania VFM, które wyłoniły się w czasie dyskusji okrągłego stołu, w oparciu o doświadczenia uczestników. Zawartość raportu jest następująca: Część 2 prezentuje ogólny przegląd analizy VFM.

Część 3 omawia, w jaki sposób analiza VFM jest wykorzystywana w procesie podejmowania decyzji o wyborze formuły PPP.

Część 4 opisuje niektóre metodologiczne wyzwania analizy VFM.

Część 5 zawiera wnioski i podsumowuje kluczowe wnioski wyciągnięte z konferencji okrągłego stołu.

---

<sup>4</sup> O ile nie wskazano inaczej, informacje podane w niniejszym raporcie na temat konkretnych rządowych programów PPP zaczerpnięto z prezentacji uczestników konferencji i wywodzącej się z nich dyskusji.

# 2

## Czym jest analiza VFM?

Zgodnie z powyższą definicją, celem analizy VFM jest dostarczenie podmiotom administracji publicznej danych, w oparciu o które podejmą decyzję, czy realizować proponowane projekty w formule PPP, czy też w innych bardziej „tradycyjnych” formach zamówienia publicznego (choć w praktyce waga analizy VFM dla podjęcia tej decyzji jest różna w różnych programach PPP, co opisano poniżej w kolejnej części). Prowadzona w tym celu analiza VFM stanowi zwykle połączenie analizy **jakościowej i ilościowej**: opisano je pokrótce po kolei poniżej.



Niniejszy raport skupia się na analizie VFM potencjalnego PPP w ujęciu *ex-ante*. Jest ona ściśle powiązana z oceną pod kątem VFM prowadzoną *ex-post*, czyli oceną, czy konkretny projekt PPP, czy też cały program PPP przyniósł VFM w praktyce, ponieważ doświadczenia w zakresie PPP mogą i powinny mieć wpływ na decyzje o formule PPP podejmowane w przyszłości. Jak opisano dalej w kolejnych częściach, w praktyce niewiele organów administracji publicznej prowadzi systematyczną ocenę *ex-post* projektów PPP pod kątem VFM, co utrudnia dostępność danych potrzebnych do przeprowadzenia analizy VFM *ex-ante*.

Większość programów PPP reprezentowanych na okrągłym stole prowadzi analizy VFM dla każdego proponowanego projektu PPP (w niektórych przypadkach jedynie dla projektów powyżej określonej wielkości). Uczestnicy zauważyli jednak, że analiza VFM może nie być potrzebna w przypadku powtarzających się, podobnych projektów. Zamiast tego można ją stosować do „przypadku testowego” – pierwszego projektu danego typu. Na przykład, agencja rozwoju dróg stanu Madhya Pradesh w Indiach podjęła analizę VFM rozważając nowe typy modeli projektów drogowych PPP, zakładających opłaty za dostępność. Wnioski zostały następnie sprawdzone *ex-post* poprzez porównanie wyników nowych projektów PPP z wynikami innych projektów drogowych.

### Analiza jakościowa

Analiza jakościowa VFM zwykle polega na weryfikacji racjonalności przesłanek do przyjęcia formuły PPP, czyli zadaniu pytania, czy proponowany projekt ma cechy, które mogą czynić go odpowiednim do finansowania ze środków prywatnych. Dzieje się to często na relatywnie wczesnym etapie przygotowywania projektu PPP, jak opisano w Części 3.

Niektóre państwa posiadają jasno zdefiniowane kryteria tej analizy. Na przykład:

- **Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii** określiło kryteria oceny, czy dany projekt nadaje się, czy też nie do realizacji w formule Inicjatywy Prywatnego Finansowania (PFI – brytyjski odpowiednik modelu PPP). Do kryteriów tych należy długoterminowe, przewidywalne zapotrzebowanie na daną usługę, możliwość efektywnej alokacji ryzyka – w tym poprzez płatności zależne od wyników i zapewnienie wystarczającego kapitału prywatnego absorbującego ryzyko, prawdopodobieństwo, że partner prywatny będzie zdolny do zarządzania ryzykiem i przyjęcia odpowiedzialności za realizację projektu, istnienie stabilnej i adekwatnej polityki i instytucji, a także konkurencyjny rynek przetargowy. Do kryteriów przemawiających za „nieodpowiednością” projektów należy ich zbyt mała wielkość lub zbyt wysoki poziom skomplikowania, przynależność do sektora, w którym potrzeby mogą ulegać zmianom lub w których występuje ryzyko przestarzałości (na przykład, projekty PFI przestały być stosowane w Wielkiej Brytanii w sektorze technologii informatycznych i telekomunikacyjnych), albo przypadki, w których instytucja zamawiająca nie posiada odpowiednich umiejętności do zarządzania projektem PPP.
- We **Francji**, „analiza wstępna” projektu PPP obejmuje sprawdzenie go pod kątem kilku kryteriów ujętych w trzech kategoriach: odpowiedniość formuły PPP – na przykład adekwatność zintegrowanego podejścia do zarządzania projektem przez cały cykl jego życia, komercyjna atrakcyjność projektu i potencjał optymalnej alokacji ryzyka.
- We **Wspólnocie Wirginii (w USA)**, ocena potencjalnej formuły PPP na „wysokim poziomie” i na etapach szczegółowego badania obejmuje też weryfikację proponowanych projektów drogowych w oparciu o konkretne kryteria, których celem jest ustalenie, czy projekt ma być realizowany w ramach ustawy Public-Private Transportation Act (PPTA), to znaczy jako projekt PPP. Kryteria te, to między innymi wystarczająca

złożoność projektu warunkująca odniesienie korzyści z innowacyjności sektora prywatnego, możliwość uzyskania w danym PPP odpowiedniego przeniesienia ryzyka, a także stopień wsparcia ze strony interesariuszy. Przy ocenie potencjalnych struktur PPP brana jest także pod uwagę kwestia, czy projekt może przynosić wpływy z opłat za przejazd.

W innych przypadkach, na przykład w **Chile**, analiza jakościowa adekwatności projektu do realizacji w formule PPP odgrywa istotną rolę w procesie podejmowania decyzji o partnerstwie publiczno-prywatnym, mimo iż brak tu udokumentowanych kryteriów.

## Analiza ilościowa



Analiza ilościowa VFM polega na porównaniu kosztu proponowanego projektu PPP (lub faktycznie otrzymanych ofert) z „komparatorem sektora publicznego” (‘Public Sector Comparator’ – PSC), czyli modelem projektu zakładającym jego realizację przy zastosowaniu tradycyjnej formuły zamówienia publicznego. Zakres tej analizy bywa różny, o czym mowa dalej w Części 4:

- Niektóre organy administracji publicznej (np. w **Chile**) porównują po prostu szacunkowy koszt budżetowy projektu w formule PPP (tzn. wysokość płatności, jakie byłyby do zrealizowania na rzecz partnera prywatnego) z kosztem realizacji projektu w tradycyjnej formule zamówienia publicznego.
- Większość podmiotów publicznych (np. podmioty administracji publicznej **Kolumbii Brytyjskiej, Kanady, Korei**, czy **Afryki Południowej**) koryguje w każdym przypadku porównanie kosztu budżetowego o ekspozycję podmiotu publicznego na ryzyko, czyli inaczej mówiąc wbudowuje w PSC koszt poniesienia tego ryzyka, które w przypadku modelu PPP przeniesione zostałoby na partnera prywatnego.
- W kilku przypadkach (np. we **Francji**) pod uwagę brane są różnice w zakresie korzyści społeczno-ekonomicznych między różnymi modelami realizacji projektu.

Ilościowa analiza VFM zwykle obejmuje porównanie dwóch wariantów: „preferowanego” modelu PPP z PSC. Jednakże, podmioty administracji publicznej coraz bardziej poszerzają tę analizę. W **Wirginii (w USA)**, dla każdego proponowanego projektu drogowego, który przejdzie przez wstępną ocenę pod kątem PPP, oceniany jest szereg możliwych struktur kontraktowych, takich jak koncesje z poborem opłat za przejazd od użytkowników, modele zakładające różnego poziomu opłaty za dostępność, czy modele „zaprojektuj-zbuduj-finansuj”. **Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii**, wycofawszy swój dotychczasowy model PSC, co opisano poniżej, jest obecnie na etapie zastanawiania się, czy i w jaki sposób analiza ilościowa VFM mogłaby być zastosowana do szerszego wachlarza wariantów zamówień publicznych i realizacji projektu w innej formule.

# 3

## Podjęmowanie decyzji o formule PPP: jak stosowana jest analiza VFM

Różne organy administracji publicznej w różny sposób korzystają z analizy VFM. Rola tej analizy w procesie podejmowania decyzji o formule PPP jest przedmiotem ożywionej debaty, czego dowiodła dyskusja, jaka wywiązała się podczas konferencji okrągłego stołu. Debata ta toczy się wokół dwóch głównych kwestii. Pierwsza z nich dotyczy **znaczenia** analizy VFM, a zarazem pytania o to, czy VFM jest rzeczywiście czynnikiem determinującym decyzję podmiotu publicznego o tym, czy realizować projekty w formule PPP. Druga kwestia dotyczy **ograniczeń** analizy VFM: nawet jeśli VFM jest rzeczywiście istotnym kryterium decyzyjnym, czy analiza VFM, a przynajmniej dotychczas stosowane podejścia do tej analizy, są właściwym narzędziem wspomagającym tę decyzję? Obawy co do ograniczeń analizy ilościowej VFM skłoniły ostatnio Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, pioniera PSC, do wycofania stosowanego modelu analizy ilościowej VFM w celu wprowadzenia do niego zmian.

Na konferencji okrągłego stołu podniesiono kilka aspektów posługiwania się analizą VFM w procesie podejmowania decyzji o formule PPP, o jej trafności i ograniczeniach:

- Dlaczego podmioty administracji publicznej realizują projekty PPP oraz jakie stąd wypływają implikacje dla znaczenia analizy VFM.
- Moment przeprowadzenia analizy VFM i jej rola w procesie wyboru projektu i jego strukturyzacji, a także osiągnięcie właściwej równowagi między podejściem jakościowym, a ilościowym.
- Pułapki komparatora sektora publicznego, a szczególnie ryzyko, że analiza ilościowa VFM okaże się nadmiernie „naukowa”.
- Rola PSC w przygotowaniu do realizacji projektu – czy i dlaczego wyniki analizy VFM przekazywane są oferentom.

Zagadnienia te wraz z różnymi poglądami przedstawianymi przez praktyków PPP podczas prezentacji i dyskusji prowadzonych na konferencji okrągłego stołu opisano kolejno poniżej.

### **Dlaczego podmioty administracji publicznej realizują projekty w formule PPP; znaczenie analizy VFM**



Jak zauważyli uczestnicy konferencji, wiele podmiotów publicznych decyduje się na formułę PPP niekoniecznie dlatego, że po przeanalizowaniu wszystkich wariantów okazuje się, iż ten właśnie model realizacji projektu jest najlepszy pod względem VFM, ale raczej dlatego, że nie widzą dla niego żadnej realistycznej publicznej alternatywy z uwagi na ograniczenia finansowe lub dotyczące zdolności realizacyjnych.



Jednym z najpowszechniejszych powodów skłaniających podmioty publiczne do wyboru formuły PPP jest w szczególności przekonanie, że formuła ta stwarza „przestrzeń budżetową” umożliwiającą przyspieszoną realizację projektów infrastrukturalnych. Dotyczy to zwłaszcza projektów PPP, w których pobierane są opłaty od użytkowników, mogące potencjalnie zapewnić dodatkowe przychody na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych (a także w niektórych przypadkach przyczyniające się do bardziej efektywnego pod względem ekonomicznym korzystania z usług). Choć organy administracji publicznej mogłyby także wprowadzić opłaty od użytkowników w projektach realizowanych ze środków publicznych, nałożenie ich w projektach PPP może być postrzegane jako łatwiejsze pod względem politycznym lub społecznym.

W wielu projektach PPP pełen koszt projektu ponoszą jednak ostatecznie organy administracji publicznej, w więc w długim okresie czasu nie zostają stworzone żadne dodatkowe możliwości finansowania czy przestrzeń budżetowa. Charakter wydatków ulega jednak zmianie: ponoszone z góry nakłady kapitałowe są zazwyczaj zastępowane przez powtarzalny koszt finansowania opłat za dostępność. W zależności od tego, w jaki sposób zobowiązania PPP są traktowane w sprawozdaniach i rozliczeniach budżetowych na krótką metę można również zyskać „przestrzeń”, na przykład w obliczu dozwolonego poziomu deficytu lub zadłużenia, co stanowić

będzie bodziec do realizacji projektów jako PPP niezależnie od tego, czy przyniesie to wyższą wartość VFM<sup>5</sup>. Efekt ten może być spotęgowany, gdy projekty PPP wiążą się z transferami fiskalnymi między różnymi poziomami administracji publicznej – na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie dostępność „dotacji dla PFI” (PFI credits) skłaniała często instytucje zamawiające do wyboru formuły PPP (PFI credits wprowadzono jako zachętę dla podmiotów publicznych do stosowania PPP), odstąpiono od udzielania dotacji dla PFI.

Jednocześnie wpływ na decyzję o wprowadzeniu formuły PPP – lub w wielu przypadkach na decyzję o niewprowadzaniu PPP, na przykład w poszczególnych sektorach „wrażliwych”, albo pod naciskiem związków zawodowych sektora publicznego – mogą mieć względy polityczne lub społeczne, a nie przesłanki budżetowe czy dotyczące VFM.

W takich przypadkach analiza VFM może wydawać się mniej istotna jako element będący podstawą do podjęcia decyzji. Na przykład, w projektach PPP wiążących się z pobieraniem opłat od użytkowników podejście do analizy VFM jest różne. Niektóre podmioty publiczne decydują się nie stosować tej analizy. Z drugiej strony, nawet w obliczu ograniczonych alternatyw, uczestnicy konferencji podkreślali wartość, jaką można zyskać z przeprowadzenia analizy VFM. Jest nią weryfikacja racjonalności decyzji o realizacji projektu i proponowanej struktury PPP. Ponadto, jak opisano poniżej w Części 4, niektóre podmioty publiczne wyraźnie wbudowują w analizę VFM korzyści wcześniejszej realizacji proponowanych projektów PPP.

### Ramka 1: Analiza VFM dla projektów PPP związanych z opłatami od użytkowników

Podejście podmiotów publicznych do analizy VFM dla projektów związanych z opłatami od użytkowników jest różne. Analiza VFM może być postrzegana jako mniej istotna szczególnie wówczas, gdy istnieje przekonanie, że pobieranie opłat od użytkowników jest bardziej właściwe w warunkach PPP, niż w przypadku infrastruktury zarządzanej przez podmioty publiczne. Na przykład:

- Analiza VFM w **Chile** jest ograniczona do projektów PPP sektora społecznego, których koszt będzie w całości pokryty z opłat za dostępność ponoszonych przez organy administracji publicznej. W sektorach gospodarczych, takich jak transport, nakładanie opłat na użytkowników jest postrzegane jako bardziej efektywny ekonomicznie sposób finansowania inwestycji infrastrukturalnych i zarazem łatwiejszy do wprowadzenia w formule PPP pod względem politycznym i społecznym. Czynnikiem skłaniającym do podjęcia decyzji o realizacji danego projektu w formule PPP w tych sektorach jest więc opłacalność finansowa proponowanego projektu.
- Podobnie we **Francji** analiza VFM jest wymagana wyłącznie dla kontraktów „partnerskich”. Koncesje (tj. projekty zakładające opłaty od użytkowników) posiadają odmiennie ramy prawne, w których analiza VFM nie jest przewidziana. Z drugiej strony, jak zauważyli niektórzy uczestnicy konferencji, analizę VFM można także stosować do wszystkich typów PPP i różnych wariantów kontraktowych – zarówno dlatego, że projekt finansowany z opłat od użytkowników może być realizowany albo jako projekt rządowy, albo jako PPP, jak i dlatego, że analiza ta jest pomocnym narzędziem weryfikacji racjonalności proponowanej struktury PPP. Dla przykładu, w Wirginii (w USA), Departament Transportu (VDOT) podejmuje analizę VFM dla wszystkich proponowanych koncesji. Jak dotąd analiza ta obejmowała głównie porównanie wariantu publicznego i PPP realizacji dróg płatnych – w dalszej perspektywie będzie ona stosowana do porównania różnych możliwych typów kontraktów w ramach PPP, w tym koncesji, gdzie wynagrodzenie partnera prywatnego wypłacane jest bezpośrednio z budżetu (zależnie od popytu na usługi świadczone przez koncesjonariusza).

## Moment przeprowadzenia analizy VFM i jej rola w procesie wyboru projektu i jego tworzenia

Teoretycznie analizę VFM można przeprowadzać dla wszystkich publicznych projektów inwestycyjnych dla ustalenia najlepszego wariantu realizacji projektu, traktując ją jako usystematyzowany element składowy szerszej analizy stosunku kosztów do korzyści i wariantów projektu<sup>6</sup>. W praktyce podejście to jest obecnie stosowane przez nieliczne kraje, choć niektóre w tym kierunku podążają.

<sup>5</sup> Wydaje się prawdopodobne, że ewoluujące normy rachunkowości sektora publicznego zredukują z czasem tę dyskusyjną korzyść z PPP, przynajmniej dla tych projektów PPP, w których opłaty ponoszą podmioty publiczne, ponieważ zobowiązania z tytułu PPP i inne zobowiązania publiczne coraz częściej uznawane są za równorzędne. Dalsze omówienie i materiały źródłowe np. w Wytycznych referencyjnych do PPP WBI/PPIAF (2012); Katja Funke, Tim Irwin i Izabel Rial (2013): „Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships”, International Transport Forum Discussion Paper No. 2013-7, OECD.

<sup>6</sup> Prezentacja pana Ian Hawkesworth na konferencji okrągłego stołu poświęconej VFM. Bardziej szczegółowa analiza i zalecenia odnośnie analizy wariantów zamówienia publicznego dostępna w: Philippe Burger i Ian Hawkesworth (2011) „How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement”, OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1



Częściej analizę VFM formalnie przeprowadza się wyłącznie dla **projektów już zakwalifikowanych do realizacji jako PPP**. Oznacza to, że wstępna decyzja o zaproponowaniu projektu do „ścieżki” PPP oparta jest na ocenie jakościowej dokonywanej przez instytucje zamawiające przy ewentualnym wsparciu ze strony organów administracji odpowiedzialnych za program PPP („PPP agencies”), niejednokrotnie bez opierania się na żadnej konkretnej metodologii (choć na decyzję tę wpływ może mieć perspektywa późniejszego poddania projektu formalnemu badaniu VFM). Osoby występujące na konferencji z prezentacjami zgodziły się, że doświadczeni praktycy „wiedzą, co składa się na dobry projekt PPP”. Na przykład:

- We **Francji** analiza VFM jest obecnie stosowana wyłącznie do projektów przewidywanych do realizacji w formule PPP „*bardziej jako analiza techniczna poprzedzająca realizację projektu jako PPP, niż narzędzie pozwalające określić najlepszy tryb realizacji kontraktu.*” Jednakże, według zaleceń sformułowanych przez krajowy organ kontroli po ostatnim badaniu, analizę VFM należy również objąć wszystkie duże, złożone publiczne projekty inwestycyjne.
- Podobnie w **Korei** to w gestii instytucji zamawiającej leży podjęcie decyzji, czy zaproponować formułę PPP dla danego projektu (alternatywnie, możliwe jest otrzymanie niewywołanej oferty PPP od potencjalnego inwestora). PIMAC (Public and Private Infrastructure Investment Management Center), organ odpowiedzialny za ocenę zarówno projektów PPP, jak i realizowanych w innej formule, stosuje analizę VFM jedynie do projektów ze „ścieżki PPP”. Jeśli okazuje się, że dany projekt nie przyniesie VFM przy realizacji jako PPP, ale jego wskaźnik korzyści do kosztów jest pozytywny, powraca on do tradycyjnej ścieżki zamówienia publicznego.
- Analiza VFM w **Chile** – rozumiana jako porównanie kosztu budżetowego PPP oraz tradycyjnej formuły zamówienia publicznego – była jak dotąd podejmowana przez ministerstwo finansów na relatywnie późnym etapie procesu. Uważano ją za weryfikację racjonalności wcześniejszej decyzji o realizacji projektu w formule PPP, podjętej przez instytucję zamawiającą.

Ponadto, **moment przeprowadzenia analizy VFM w procesie strukturyzacji projektu w formule PPP** jest kompromisem między dostępnością i dokładnością informacji, ograniczoną na wczesnych etapach, a wpływem analizy, który jest zazwyczaj ograniczony na późniejszych etapach procesu, ponieważ „zmiana ścieżki” staje się coraz trudniejsza. Wiele krajów powtarza analizę: zazwyczaj analiza jakościowa odbywa się na wcześniejszych etapach procesu, zaś ilościowa później.

W obecnie prowadzonym w **Wielkiej Brytanii** przeglądzie programu PPP zagadnieniem, które wzbudziło wątpliwości, jest moment przeprowadzenia analizy VFM. Analiza VFM jest wykonywana na czterech kluczowych etapach: na poziomie całego programu, na początku projektu, przed uruchomieniem procedury zamówienia publicznego i przed podpisaniem kontraktu. Wątpliwości sprowadzają się do obawy, że Wielka Brytania „*nie uchwyciła jeszcze właściwej równowagi*”: wczesne etapy analizy mają większe znaczenie dla podjęcia decyzji, a z drugiej strony przeprowadzana w tej fazie analiza VFM wykonywana jest często z mniejszą starannością. W przyszłości Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii zamierza poświęcić więcej uwagi wczesnej analizie VFM (nawet jeśli niekoniecznie będzie ona bardziej szczegółowa), a na etapach późniejszych skoncentrować się na weryfikacji wcześniejszych wniosków w miarę wyłaniania się większej ilości informacji.

Podobnie, jednostka ds. PPP Departamentu Transportu w **Wirginii (w USA)**, poddaje wszystkie proponowane PPP dwuetapowemu procesowi badania, które obejmuje jakościową analizę VFM. Badanie to jest czynnikiem decydującym, czy dany projekt zostanie zaakceptowany przez tę jednostkę do realizacji jako PPP. Przeprowadzanie analizy ilościowej VFM w późniejszej fazie procesu stwarza presję „*osiągnięcia prawidłowego rezultatu*” ze względu na koszty zmiany podejścia na dalszych etapach – tak więc analiza ilościowa VFM jest stosowana raczej do racjonalizacji wcześniej podjętej decyzji, niż jako rzeczywiste narzędzie jej podejmowania.

## Potencjalne pułapki PSC i ilościowej analizy VFM

Większość uczestników konferencji okrągłego stołu zgodziła się, że znaczącym ryzykiem analizy ilościowej VFM, oprócz momentu jej przeprowadzenia, jest uznawanie jej wyników za „zbyt naukowe”. Była to główna przesłanka, którą kierowało się Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, wycofując swój model PSC: zgodnie z doświadczeniem Wielkiej Brytanii, „*zbyt wielki nacisk kładziono na analizę ilościową traktując ją tak, jak gdyby dostarczała matematycznego dowodu VFM*”.

W praktyce, jak opisano w Części 4, metodologiczne wyzwania i ograniczona ilość informacji sprawiają, że analiza ilościowa VFM jest wysoce subiektywna – jak to ujął jeden z uczestników okrągłego stołu: „*w najlepszym przypadku jest to hipotetyczna analiza typowego projektu referencyjnego, oparta na wielu (nierealistycznych) zało-*

zeniach". Jednak pozorna dokładność „wyniku” analizy ilościowej VFM może maskować subiektywność procesu. Choć konkretność i prostota liczb może być użyteczna – kilku uczestników okrągłego stołu zauważyło, że analiza ilościowa „może pozytywnie wpływać na polityczne i publiczne postrzeganie” proponowanego projektu PPP – może ona także stanowić pokusę dla funkcjonariuszy publicznych zbytznego opierania się na wynikach ilościowych kosztem „oceny zdroworozsądkowej”, a co gorsza, nawet stworzyć pole do manipulacji.

Pomimo tych istotnych ograniczeń, w opinii większości uczestników analiza ilościowa VFM jest cenną częścią procesu strukturyzacji projektu PPP. Jest ona istotna zarówno dla samego procesu – systematycznego badania struktury i alokacji ryzyka proponowanego PPP – jak i ze względu na jej wkład w podjęcie decyzji o realizacji projektu w formule PPP. Wszyscy zgodzili się, że jasne zrozumienie ryzyka jest zasadnicze dla uzyskania wartości z projektu PPP i uniknięcia projektów o złej strukturze, przynoszących niespodzianki budżetowe w toku realizacji. W tym sensie badanie VFM można postrzegać „jako proces zarządzania projektem, niż jako wysoce statystyczną, rygorystyczną analizę”.

## Role analizy VFM w procesie przetargu na PPP i komunikowanie PSC oferentom

Oprócz wykorzystywania wyników analizy VFM do podjęcia decyzji o realizacji projektu w formule PPP, niektóre organy administracji publicznej używają ich bezpośrednio w procesie przetargu na PPP, by zapewnić, że ich założenia co do VFM zostaną odzwierciedlone w ostatecznych ofertach. W niektórych przypadkach analiza VFM dostarcza konkretnego limitu dla akceptowalności ofert, w innych służy raczej jako „wskazówka” dla oferentów co do oczekiwań podmiotów publicznych. Na przykład:

- W **Kolumbii Brytyjskiej (w Kanadzie)**, dla każdego PPP w dokumentach przetargowych ustalany jest ściśle określony „pułap przystępności kosztowej”. Pułap ten określany jest raczej w oparciu o „symulowaną ofertę” PPP (PPP „shadow bid”) wynikającą z modelu stworzonego przez podmiot publiczny, a nie o wartość PSC. Celem jest tu zmobilizowanie oferentów do osiągnięcia w praktyce zakładanych oszczędności VFM. Określony jest także „ranking wymogów” („scope ladder”) podający, w jaki sposób i w jakiej kolejności z pewnych wymogów można zrezygnować lub je ograniczać w przypadku, gdyby żaden z oferentów nie zmieścił się we wskazanym pułapie przystępności kosztowej, bez konieczności korygowania zakresu projektu.
- W **Korei** wyniki oceny VFM wykorzystywane są w procesie przetargowym na dwa sposoby. Po pierwsze, w przypadku oferty niewywołanej, wyniki badania VFM (szeroko rozumiane – uwzględniające opłacalność ekonomiczną) przekładają się na bonus przyznany oferentowi na etapie późniejszego przetargu<sup>7</sup>. Po drugie, organy publiczne zazwyczaj stosują wyniki analizy VFM do wyznaczenia „dolnego progu” cenowego dla ofert, mając na celu osiągnięcie VFM.
- We **Francji**, wobec braku oficjalnej doktryny, wyniki analizy VFM mogą być przekazywane kandydatom w ramach dokumentacji projektowej, aby wiedzieli, czego się spodziewać w zakresie ogólnych założeń kosztowych. Podejście to jest preferowane przez krajową jednostkę ds. PPP, ponieważ dzięki niemu wszyscy uczestnicy mają jednakowy dostęp do informacji zawartych w analizie VFM, pomaga ono też uniknąć wstępnych ofert, które by znacznie odbiegały swym zakresem od przewidywanego projektu.

Uczestnicy okrągłego stołu podnieśli także, iż komunikowanie wyników analizy VFM oferentom może pomóc zapewnić im równe szanse, wskazując, że nawet jeśli analiza ta nie zostanie oficjalnie przedstawiona wraz z dokumentami przetargowymi, może dotrzeć do niektórych potencjalnych oferentów bardziej pośrednimi drogami. Niezależnie od tego, czy wyniki analizy VFM są komunikowane oferentom, wiele organów administracji publicznej, na przykład w **Wielkiej Brytanii**, **Korei**, czy **Francji**, przeprowadza końcową „weryfikację VFM”, w której oferty końcowe porównywane są z ostateczną wersją PSC (która mogła być uaktualniana w trakcie procesu przetargowego wraz z finalizowaniem szczegółów kontraktu i specyfikacji) przed podpisaniem kontraktu PPP.

<sup>7</sup> Więcej na temat podejścia Korei do ofert niewywołanych PPP w: Hodges i Dellacha (2007) „Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency”, PPIAF Working Paper No. 1

# 4

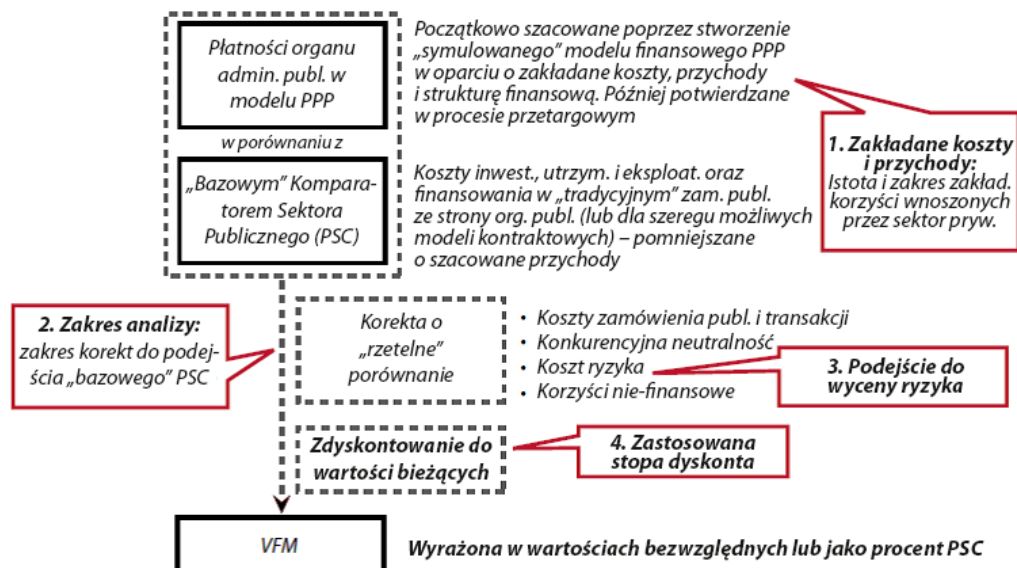
## Ilościowa analiza VFM: PSC i kluczowe zagadnienia metodologiczne

Ogólnie rozumiany proces ilościowej analizy VFM jest podobny w wielu krajach. Jak pokazano na Rys. 1 poniżej, zazwyczaj rozpoczyna się on od porównania szacunkowych kosztów, jakie podmiot publiczny poniósłby w projekcie realizowanym w formule PPP (lub przy zastosowaniu szeregu możliwych modeli kontraktowych) z kosztami ponoszonymi w tradycyjnym modelu zamówienia publicznego. Następnie koszty te są często korygowane, aby uwzględnić różnice między wariantami – takie jak implikacje podatkowe czy alokacja ryzyka – po czym strumienie kosztów zostają zdyskontowane w celu uzyskania ich wartości bieżącej. Niemniej, na konferencji okrągłego stołu poświęconej PPP wskazano na kilka wyzwań związanych z wykorzystaniem analizy ilościowej VFM oraz kwestii metodologicznych, które różnią poszczególne programy PPP między sobą. Owe kluczowe kwestie przedstawiono na Rys. 1 i opisano kolejno poniżej.

### 1. Założenia co do kosztów i przychodów

Istotnym czynnikiem, od którego zależą wyniki analizy VFM są założenia w zakresie kosztów projektu w wariantcie publicznym i prywatnym, a szczególnie zakładana skala osiągnięcia przez PPP niższych **kosztów** dzięki efektywności lub innowacjom. W krajach o dłuższej historii PPP założenia takie mogą być formułowane w oparciu o rzeczywiste historyczne wyniki projektów, choć należy pamiętać o uwzględnieniu zmieniających się okoliczności. Wyzwanie to jest większe w przypadku krajów o mniejszym doświadczeniu w zakresie PPP. Na przykład:

- We **Francji** dawniejsze analizy VFM zwykle zakładały, że w przypadku przyjęcia formuły PPP nastąpi określone procentowe obniżenie nakładów kapitałowych w porównaniu do wariantu zamówienia publicznego. Raport z 2013 r. sporządzony przez krajową izbę kontroli zawiera jednak zalecenie, by założenie takie przyjmować wyłącznie wówczas, gdy istnieje możliwość oparcia się na rzeczywistych wynikach projektów z danego sektora. Wraz z rozwojem programu PPP ilość danych tego rodzaju dostępnych we Francji wzrasta – okazało się na przykład, że budowa szkół w formule PPP przynosi średnio 15 procent oszczędności pod względem nakładów kapitałowych w porównaniu z budową szkół drogą tradycyjnego zamówienia publicznego.
- W **Wielkiej Brytanii** duża baza danych obejmująca ponad 700 projektów PFI stanowiła dobrą podstawę do formułowania szacunków kosztowych dla PFI, jakkolwiek założenia były także korygowane pod kątem zmian, takich jak wzrost kosztu długoterminowego finansowania przez sektor prywatny w ostatnich latach. Z drugiej strony, w zamówieniach publicznych odnotowuje się z biegiem czasu coraz lepszą efektywność,



Rysunek 1. Zarys analizy VFM i kluczowych zagadnień metodologicznych

co sprawia, że historyczne różnice kosztowe między realizacją projektów w formule PPP a tradycyjnym zamówieniem publicznym stają się relatywnie mniej przydatne w prognozowaniu kosztów na przyszłość.

- W **Chile** założenie, że zaangażowanie sektora prywatnego jest bardziej efektywne, niż zamówienie publiczne, jest na chwilę obecną elementem analizy VFM – jest to „założenie istotne”, oparte jednak na bardzo ograniczonym doświadczeniu w sektorze PPP.

Różnice między PPP a zamówieniem publicznym pod względem założeń w zakresie **przychodów** z projektu mogą także wpłynąć na wyniki VFM. W **Korei** stawia się pytanie o sposób podejścia do przychodów z opłat za przejazd w analizie VFM. Obecnie zakłada się taki sam przychód z opłat za przejazd zarówno dla wariantu PPP, jak i zamówienia publicznego – choć wydaje się to nierealistyczne, ponieważ doświadczenie wskazuje, że opłaty na drogach publicznych są zwykle niższe niż na drogach PPP, co powoduje większy ruch i najprawdopodobniej inny poziom przychodów (a także korzyści ekonomicznych). Również w **Korei** zakłada się, że przychody z dodatkowych sposobów użytkowania aktywów są takie same zarówno w wariantcie PPP, jak i publicznym. We **Francji** natomiast zazwyczaj zakłada się, że takie dodatkowe źródła przychodów (i powiązane z nimi inwestycje) dotyczą wyłącznie projektów PPP – choćby dlatego, że przepisy administracyjne utrudniają angażowanie się podmiotów administracji publicznej w działalność komercyjną nie związaną ściśle z głównym polem ich własnej działalności.

## 2. Zakres analizy

Jak opisano w ogólnym przeglądzie w Części 2 i pokazano na Rysunku 1, zakres analizy ilościowej VFM bywa różny. Większość krajów wychodzi od prostych szacunków kosztowych, po czym wprowadza korekty, aby uwzględnić dodatkowe koszty lub korzyści i „stworzyć równe szanse” dla obu wariantów: PPP i zamówienia publicznego. Tabela 1 zawiera opis takich korekt i podaje ich implikacje dla zakresu analizy VFM w różnych krajach.

**Tabela 1: Korekty analizy VFM**

Korekta	Opis i podejście różnych krajów
<b>Koszty zarządcze i transakcyjne</b>	Ponoszony przez podmioty publiczne koszt zarządzania projektem i realizacji transakcji może być różny dla PPP i tradycyjnego zamówienia publicznego. Podejście do tych kosztów bywa różne: niektóre podmioty publiczne, np. we Francji, korygują o koszty zarządzania i realizacji transakcji odpowiednio zarówno PSC, jak i koszty PPP, w Korei natomiast koszty zarządzania kontraktami zostają wyłączone z obu wariantów.
<b>„Konkurencyjna neutralność”</b>	Większość podmiotów publicznych koryguje szacunki PSC, by wyrównać pozorną przewagę kosztową realizacji projektu przez organ publiczny. Mogą to być korekty mające na celu skompensowanie różnic w koszcie nabycia gruntów przez podmioty publiczne i prywatne (w Korei na przykład do obu modeli stosuje się te same warunki i koszty nabywania gruntów), czy różnic w zakresie zobowiązań podatkowych.
<b>Koszt ponoszenia ryzyka</b>	Jedną z kluczowych różnic między formułą PPP, a tradycyjnym zamówieniem publicznym jest sposób alokacji ryzyka i wynikająca stąd ryzykowność, czyli zmienność kosztów projektu ponoszonych przez organy administracji publicznej. Podejście do uchwycenia kosztu ryzyka w analizie VFM jest różne: Wiele organów publicznych (np. w <b>Korei</b> czy <b>Afryce Południowej</b> ) dokonuje korekty mającej na celu uwzględnienie ekspozycji organów administracji publicznej na ryzyko poprzez włączenie w PSC kosztu ponoszenia głównych obszarów ryzyka, które zostałyby przeniesione na partnera prywatnego w modelu PPP (natomiast przyjmuje się, że ryzyko zachowane przez podmiot publiczny w obu przypadkach wzajemnie się anuluje). Zakłada się, że koszt ponoszenia ryzyka w modelu PPP jest wbudowany w koszt finansowania oraz dodatkowo uwzględniony w rezerwach budżetu projektu na koszty budowy i eksploatacji. We <b>Francji, Kolumbii Brytyjskiej, Kanadzie i Wirginii (w USA)</b> , przepływy pieniężne są korygowane o ryzyko zarówno w PSC, jak i w symulowanym modelu PPP, ale przyjmuje się różne wielkości prawdopodobieństwa i różne preferencje co do ryzyka, by odzwierciedlić odmienną zdolność i koszt poniesienia ryzyka przez stronę publiczną i prywatną. W <b>Chile</b> natomiast nie dokonuje się żadnej korekty o ryzyko – dane na temat ryzyka, szczególnie o przekroczeniach kosztów, w PPP i projektach publicznych są po prostu uważane za zbyt nieliczne, by stać się podstawą przydatnych założeń. Korekta o ryzyko jest źródłem osobnych problemów metodologicznych, które bliżej opisujemy poniżej.

<p><b>Korzyści niefinansowe</b></p>	<p>W większości przypadków analiza ilościowa VFM prowadzona przez podmioty publiczne zakłada, że realizowanie projektu w formule PPP pozostaje bez wpływu na korzyści projektu – wszelkie konsekwencje dla jakości czy terminowości usług pozostawia się do rozważenia w analizie jakościowej. Jednym z wyjątków jest Francja, gdzie wyższe korzyści związane z oczekiwaniem wcześniejszym ukończeniem projektu PPP uwzględniane są w analizie, po części dlatego, by zniwelować implikacje krótszego okresu ponoszenia nakładów kapitałowych. Obecnie MAPPP (Mission d'appui aux partenariats public-privé – Misja wsparcia dla partnerstwa publiczno-prywatnego) szacuje tę korzyść, przyjmując łączne koszty projektu jako odpowiednik korzyści z projektu i obliczając wartość przyspieszenia tej korzyści o x lat przy zastosowaniu społecznej stopy dyskontowej. Oczekuje się, że to proste podejście zostanie wkrótce dopracowane w ramach szerszego przeglądu reformy podejścia do VFM, w której większy nacisk zostanie położony na korzyści niefinansowe.</p>
-------------------------------------	---

## Metodologie i założenia kwantyfikacji ryzyka



Jak pokazano w Tabeli 1 powyżej, większość podmiotów publicznych ujmuje w analizie VFM koszt poniesienia ryzyka uznając, że alokacja ryzyka jest istotną różnicą między PPP a bardziej tradycyjnymi modelami zamówienia publicznego. Generalnie rzecz ujmując, przyjmowane podejście zmierza do tego, by na powrót ująć w analizie koszt wszelkiego istotnego ryzyka, które w modelu PPP zostanie *przeniesione* – tak więc zakłada się, że ryzyko zachowane przez podmiot publiczny, zarówno w modelu sektora publicznego, jak i modelu PPP, wzajemnie się anuluje.

Stwarza to jednak własne metodologiczne wyzwania, związane ze sposobem kwantyfikacji kosztu poniesienia ryzyka. We **Francji** stosuje się dwa różne podejścia. W przypadku mniejszych projektów (poniżej 50 mln €) stosowana jest „wartość średnia”, wyliczana przez oszacowanie prawdopodobieństwa i skutków wszelkich istotnych zdarzeń niosących ryzyko. W większych projektach używa się symulacji Monte Carlo, w których dla każdego ryzyka przyjmuje się rozkład jego prawdopodobieństwa i skutków, by następnie obliczyć rozkład możliwych kosztów. Szacowana ilość i szczegółowość oceny ryzyka są różne w poszczególnych krajach. We **Francji** opracowano model rozkładu dla szeregu obszarów ryzyka projektowego, podczas gdy w **Korei** uwaga skupia się na ogólnym ryzyku przekroczenia planowanych kosztów i terminów projektu.

Tego typu ilościowa analiza ryzyka jest złożona i wymaga zaawansowanego modelowania finansowego, a także danych o kosztach ryzyka z poprzednich projektów, które stają się podstawą założeń co do rozkładu prawdopodobieństwa. Było to wyzwanie, przed którym stanęło wiele krajów. Na przykład, rozkłady prawdopodobieństwa stosowane we **Francji** ciągle jeszcze nie są oparte na wystarczających danych z doświadczeń PPP – bieżące podejście stworzono w oparciu o informacje od brokera ubezpieczeniowego. Ponadto, historyczne doświadczenie nie musi być koniecznym dobrym wskaźnikiem dla przyszłych wyników. W **Wielkiej Brytanii** coraz lepsze wyniki osiągnięte z czasem w tradycyjnych zamówieniach publicznych (szczególnie dzięki wysiłkom, by poradzić sobie z tendencją do nadmiernego optymizmu co do opłacalności projektów) znacznie obniżyły ryzyko przekroczenia kosztów w projektach publicznych.

Jak wspomniano powyżej, **Chile** nie dokonuje korekty o ryzyko ze względu na brak danych o rzeczywistych skutkach ryzyka w projektach realizowanych w formule PPP i zamówienia publicznego. W pozostałych krajach Ameryki Łacińskiej podmioty publiczne miały duże trudności z wdrożeniem w praktyce metodologii w zakresie analizy VFM, zawartych w oficjalnych wytycznych – zarówno ze względu na brak zdolności do przeprowadzenia złożonej analizy, jak i na brak danych, które mogłyby stanowić podstawę do sformułowania założeń<sup>8</sup>.

## Stopy dyskontowe

Ostatnim etapem obliczenia względnej wartości VFM w wariacie PPP i tradycyjnego zamówienia publicznego jest zwykle obliczenie wartości bieżącej netto (NPV) płatności strony publicznej w każdym z wariantów. Ponieważ profile przepływów pieniężnych organów administracji publicznej są bardzo różne dla wariantu PPP i tradycyjnych modeli zamówienia publicznego, zastosowana stopa dyskonta może mieć znaczący wpływ na wyniki analizy VFM. Aby zdyskontować przepływy pieniężne w obu wariantach zamówienia, większość krajów reprezentowanych na konferencji okrągłego stołu (np. **Francja, Chile, Korea, czy Wirginia (USA)**) stosuje odpowiednią stopę oprocentowania długu publicznego (czyli stopę wolną od ryzyka). Uzasadnieniem jest fakt, że koszt poniesienia ryzyka jest wbudowany *explicite* w analizę poprzez wpływ, jaki wywiera na przepływy pieniężne oraz koszt

<sup>8</sup> Prezentacja Daniela Beniteza na forum Okrągłego stołu poświęconego PPP na temat doświadczeń z analizą VFM w Ameryce Łacińskiej.

finansowania w przypadku modelu PPP. Ponadto, stopy dyskonta odzwierciedlające ryzyko są zwykle stosowane bardziej po to, by uchwycić ryzykowność strumieni przychodów, aniżeli strumieni płatności. Organy administracji publicznej **Kolumbii Brytyjskiej, Kanada**, stosują natomiast skorygowaną o ryzyko „wewnętrzna stopę zwrotu projektu” (Project Internal Rate of Return, IRR), określaną przez pracowników jednostki ds. PPP w oparciu o doświadczenia z poprzednich projektów zarówno dla zdyskontowania przepływów pieniężnych w wariantcie publicznym, jak i PPP. Oferenci muszą następnie przyjąć tę samą stopę dyskontową przy obliczaniu wartości ofert wyrażanej jako NPV, co umożliwia bezpośrednie porównanie ofert z obliczeniami PSC i symulowanych ofert PPP.

Stosowanie analizy VFM dla potrzeb podjęcia decyzji o formule PPP jest trudne i może być kontrowersyjne. Praktycy stają przed kilkoma istotnymi wyzwaniami metodologicznymi, które oznaczają – szczególnie biorąc pod uwagę bardzo ograniczoną liczbę informacji *ex-post* na temat VFM, czy innych danych na temat wyników projektów PPP – że wnioski z analizy VFM mogą być źle interpretowane, albo, co gorsza, podatne na manipulację.

Niemniej jednak, **organy administracji publicznej i użytkownicy infrastruktury odnoszą korzyści, gdy VFM leży w centrum decyzji o projektach PPP**. Niekiedy formuła PPP postrzegana jest jako jedyna opcja realizacji projektu ze względu na ograniczone możliwości jego wdrożenia przez sektor publiczny albo przekonanie – słuszne, czy nie – że PPP stwarza „przestrzeń budżetową”. Nawet wówczas można wiele zyskać na przeprowadzeniu analizy VFM, aby zweryfikować w sposób racjonalny decyzję o realizacji projektu i proponowaną strukturę PPP. Warto, by podmioty publiczne przeanalizowały, czy wdrożenie w danym momencie projektu w formule PPP wiąże się z poniesieniem kosztu, a jeśli tak, aby mogły porównać ten koszt z korzyściami.

W tym kontekście ewidentne jest, że można wiele zyskać ze wzmocnienia analizy VFM w przyszłości. Wśród interesujących wniosków wyciągniętych z dyskusji podczas konferencji okrągłego stołu można wymienić następujące kwestie:

- **Podmioty publiczne winny znaleźć właściwą równowagę między podejściem jakościowym i ilościowym** – szczególnie w nowych programach PPP, gdzie ilość danych dostępnych do sformułowania założeń do analizy ilościowej jest bardzo ograniczona, a niekiedy nie ma możliwości przeprowadzenia złożonej analizy ryzyka. Mówiąc ogólnie, będzie się to wiązać z położeniem większego nacisku i objęciem ściślejszą kontrolą aspektów jakościowych procesu podejmowania decyzji o projektach PPP – na przykład poprzez określenie jasnych wytycznych i kryteriów wyboru potencjalnych projektów PPP – oraz stworzenie uproszczonego podejścia do analizy ilościowej VFM.
- **Organy administracji publicznej powinny mieć świadomość znaczenia analizy ilościowej VFM**. Analiza ilościowa może być przydatna jako źródło informacji dla podejmowania decyzji, należy ją jednak rozumieć i mówić o niej raczej jako o narzędziu służącym spójnej i systematycznej ocenie łącznego rezultatu szeregu założeń, niż jako o naukowym procesie dostarczającym „dowodu” wartości VFM.
- **Zasadnicze znaczenie dla powodzenia PPP ma szczegółowa analiza ryzyka**. Wielu uczestników postrzegало analizę VFM jako ważną w znacznej mierze dlatego, że wymaga ona starannej i systematycznej analizy ryzyka. Niezależnie od tego, czy analiza ilościowa VFM będzie przeprowadzana, fakt ten świadczy o tym, że rzetelna analiza ryzyka jest niezwykle istotna dla uzyskania opłacalnego projektu, zarówno w fazie jego projektowania (poprzez stworzenie rzetelnej struktury projektu), jak i realizacji (poprzez efektywne zarządzanie ryzykiem), a także dla uniknięcia konieczności ponoszenia nieprzewidzianych wydatków.
- **Potrzebne są lepsze dane o wynikach PPP i dużych infrastrukturalnych projektach inwestycyjnych**. Podejście ilościowe do analizy VFM – a bardziej ogólnie do analizy ryzyka – można znacznie ulepszyć poprzez systematyczne gromadzenie danych o faktycznych wynikach projektów PPP i szacunkach *ex-post* wartości VFM osiąganey w praktyce. Uczestnicy okrągłego stołu zwrócili uwagę, że jest to sfera, w którą ceny wkład mogłaby wnieść Grupa Banku Światowego, gromadząc nowe informacje o wynikach PPP, a także identyfikując i tworząc mechanizmy, przy pomocy których dane istniejące na poziomie poszczególnych krajów mogłyby być skutecznie komasowane i wymieniane.
- **Analiza VFM powinna być integrowana z ogólnym planowaniem inwestycji publicznych**. Podmioty publiczne w niektórych krajach zaczynają zmierzać w kierunku stosowania analizy VFM (zarówno jakościowej, jak i ilościowej) do oceny szeregu możliwych struktur projektu. Patrząc w przyszłość, kilku uczestników okrągłego stołu stwierdziło, że analiza VFM mogłaby i powinna być systematycznie stosowana dla wszystkich większych projektów infrastrukturalnych w celu oceny najlepszego wariantu ich strukturyzacji<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Bardziej szczegółowe omówienie „testu na wariant projektu”, jaki można stosować do wszystkich projektów inwestycyjnych można znaleźć w ostatnim rozdziale publikacji Philippe’a Burgera i Ian’a Hawkeswortha (2011) *How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1

Podobnie jak inne aspekty przygotowania, oceny i realizacji projektów PPP, analiza VFM – szczególnie ilościowa analiza ryzyka – może być czasochłonna i zasobochłonna. Tak, jak w przypadku programów PPP krajów reprezentowanych na konferencji okrągłego stołu, większość podmiotów publicznych odnosi korzyści ze stworzenia wyspecjalizowanych zespołów nadzorujących proces tworzenia i oceny PPP, opiera się też w tym zakresie na wsparciu doświadczonych doradców.

Uczestnicy zgodzili się, że analiza VFM jest jedynie początkiem procesu osiągania wartości poprzez PPP. Aby udało się osiągnąć VFM w praktyce, nawet posiadający najlepszą strukturę i najlepiej wyceniony projekt PPP nadal wymaga starannego nadzoru przez cały cykl jego życia – w tym dobrze zdefiniowanych struktur zarządzania kontraktem, czujnego zarządzania pojawiającymi się rodzajami ryzyka oraz odpowiednio elastycznego procesu radzenia sobie ze zmianami.



## Załącznik A. Międzynarodowa konferencja okrągłego stołu poświęcona VFM, 28 maja 2013 r.: Porządek obrad i uczestnicy

Niniejszy raport przedstawia i podsumowuje dyskusje i wnioski z międzynarodowej konferencji okrągłego stołu poświęconej analizie VFM, która odbyła się w siedzibie Banku Światowego w Waszyngtonie 28 maja 2013 r. Celem konferencji było zgromadzenie doświadczonych praktyków PPP z szeregu krajów i omówienie doświadczeń w zakresie analizy VFM i jej stosowania w procesie podejmowania decyzji o realizacji projektu w formule PPP. Imprezę zorganizowały wspólnie World Bank Institute (WBI) i Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

Liderem zespołu zadaniowego był Lincoln Flor, starszy specjalista ds. partnerstwa publiczno-prywatnego w komórce WBI ds. PPP (WBIPP), zaś logistyką i sprawami administracyjnymi zajmował się John Saville, asystent programu, WBIPP.

Konferencję otworzył Abha Joshi-Ghani, Dyrektor ds. wymiany wiedzy i uczenia się, WBI. Lincoln Flor wystąpił z wprowadzeniem do metodologii VFM i przedstawił cele konferencji. Po jego wystąpieniu głos zabrał Satheesh Kumar Sundararajan, specjalista ds. finansowania infrastruktury, PPIAF, który wprowadził uczestników w pewne kluczowe tematy dotyczące analizy VFM i podzielił się uwagami wstępnymi.

Całodzienna impreza złożona była z trzech sesji, opisanych poniżej.

### Sesja 1: Informacje o praktykach VFM w krajach OECD

Moderatorem pierwszej sesji, poświęconej praktykom VFM w krajach OECD był Clive Harris, kierownik komórki ds. PPP, WBI. Z prezentacjami wystąpili:

- Ian Hawkesworth, Koordynator, OECD PPP Network, OECD
- James Ballingall, Kierownik Zespołu Asekuracji, Infrastructure UK, **Wielka Brytania**
- Francois Bergere, Dyrektor MAPPP, Ministerstwo Gospodarki i Finansów, **Francja**

### Sesja 2: Doświadczenia krajów i wyciągnięte wnioski

Moderatorem drugiej sesji konferencji okrągłego stołu, poświęconej doświadczeniom poszczególnych krajów w zakresie analizy VFM, był Aurelio Menendez, Kierownik sektora transportu Banku Światowego. Prezentacje przedstawili:

- Morteza Farajian, Kierownik Programu partnerstwa publiczno-prywatnego, Departament Transportu, **Wspólnota Wirginii (USA)**
- David Duarte, Kierownik ds. zobowiązań warunkowych i koncesji, Budget Office, Ministerstwo Finansów, **Chile**
- Hyeon Park, Executive Dyrektor, Public and Private Infrastructure Investment Management Center (PIMAC), Korea Development Institute, **Republika Korei**

### Sesja 3: Doświadczenia krajów i wyciągnięte wnioski

Moderatorem trzeciej sesji, również poświęconej doświadczeniom poszczególnych krajów w przeprowadzaniu analizy VFM, była Adriana de Aguinaga, Kierownik, Doradca ds. PPP, International Finance Corporation. Głos zabrali:

- Daniel Benitez, Starszy ekonomista ds. transportu, Latin America and the Caribbean (LAC) region Sustainable Development Department, Bank Światowy
- Mark Liedemann, Zastępca Wiceprezesa, Partnerships BC, **Kolumbia Brytyjska, Kanada**
- Vivek Aggarwal, Dyrektor Zarządzający, Madhya Pradesh Road Development Corporation, **Madhya Pradesh, Indie**
- William Dachs, Naczelny Dyrektor Zarządzający, Gautrain Management Agency, **Afryka Południowa**

Dyskusję podsumowującą prowadził Clive Harris, Kierownik WBIPP, a całość zamknął Jose Luis Irigoyen, Dyrektor oraz Kierownik Global Expert Team on PPP, Bank Światowy.

## Komentarz (str. 11) – Marcin Wawrzyniak

### Ppp w wąskim znaczeniu

Partnerstwo publiczno-prywatne w szerokim ujęciu, przyjętym w regulacjach UE, obejmuje wszelkie formy współpracy sektora publicznego (zamawiających) z sektorem prywatnym (wykonawcy) przy realizacji zadań publicznych, o ile ta współpraca obejmuje podział zadań oraz podział związanych z tymi zadaniami ryzyk, a także stosowne wynagrodzenie dla partnera prywatnego<sup>1</sup>. Natomiast polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do systemu prawnego pojęcia „partnerstwo publiczno-prywatne” w wąskim znaczeniu. Uregulowane ono zostało przepisami Ustawy o ppp<sup>2</sup> dla współpracy publiczno-prywatnej spełniającej określone w tej ustawie warunki. Sama Ustawa o ppp musi być stosowana w związku z Ustawą Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> oraz Ustawą o koncesjach na roboty budowlane lub usługi<sup>4</sup>, która reguluje tryb zawierania części umów o ppp, jak i stanowi samodzielną podstawę do nawiązywania umów koncesyjnych. One także mieszczą się w wąskim znaczeniu partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>5</sup>. Art. 1 ust. 1 Ustawy o ppp określa zasady współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach umów, których przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk. Podmiotem publicznym jest w warunkach polskich ta sama grupa, która obowiązana jest do stosowania Ustawy Prawo zamówień publicznych. Podobnie jest w przypadku podmiotów zobowiązanych stosować ustawę koncesyjną. **Definicja podmiotu publicznego** jest kluczowa w przypadku stosowania Ustawy o ppp. Obejmuje jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (m.in. samorząd i administrację rządową) oraz tzw. „podmioty prawa publicznego”, m.in. osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty te oraz jednostki sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio świadczą usługi użyteczności, co dotyczy głównie spółek komunalnych i spółek skarbu państwa. **Partnerem prywatnym** może być każdy **przedsiębiorca** lub **przedsiębiorca zagraniczny**, który złoży najlepszą ofertę współpracy w ramach stosownej procedury wszczynanej i prowadzonej przez stronę publiczną. Przedmiotem umowy o ppp jest **wspólne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów**, co wymaga podziału zadań pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, przybierającego model koncesyjny, zasadnicze znaczenie ma mechanizm wynagrodzenia strony prywatnej łączący się ściśle z ponoszeniem przez stronę prywatną ryzyka ekonomicznego w czasie współpracy, w szczególności ryzyka związanego z popytem na świadczone w ramach przedsięwzięcia usługi. Jeśli wynagrodzenie strony prywatnej, realizującej powierzone jej zadanie publiczne, pochodzi w większej części z opłat wnoszonych przez użytkowników do wyłonienia partnera prywatnego (koncesjonariusza), to wtedy znajdują zastosowanie przepisy Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Nie jest partnerstwem publiczno-prywatnym zawieranie skomplikowanych umów w ramach systemu zamówień publicznych bez zastosowania Ustawy o ppp, zakładanie wspólnych spółek kapitałowych oraz ich prywatyzacja (częściowa lub całkowita). Ppp wykracza również poza zawieranie umów dzierżawy czy najmu składników majątkowych należących do strony publicznej i prywatnej, nawet jeśli są to relacje wieloletnie, a na stronach ciąży obowiązek zarządzania eksploatowaną infrastrukturą.

*Wróć do tekstu głównego...*

## Komentarz (str. 13) – Marcin Wawrzyniak

### Analiza przedrealizacyjna w prawie polskim

Jak zaznaczają autorzy komentowanego opracowania, partnerstwo publiczno-prywatne może przynieść korzyści (VFM) w porównaniu z tradycyjnymi modelami realizacji zamówień publicznych w postaci lepszych wyników świadczenia usług lub wyższej efektywności w całym „cyklu życia” projektu. Administracja rozważająca zastosowa-

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (Dz. U. 2013, poz. 907).

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

<sup>5</sup> Więcej na ten temat można przeczytać w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” 2011, nr 1.

nie tej metody powinna jednak dysponować narzędziami pozwalającymi oszacować VFM w różnych formułach zamówienia publicznego i wariantach realizacji projektu, a następnie posłużyć się wynikami tej analizy przy podejmowaniu decyzji o podjęciu (lub niepodjęciu) realizacji projektu we współpracy z sektorem prywatnym.

Analiza VFM jest jedynie częścią typowego procesu oceny projektu ppp, obejmującego również badanie jego wykonalności i ekonomicznej opłacalności. Polskie doświadczenie pokazuje, jak niezwyklej wagi nabiera tzw. analiza rynku w przypadku zainteresowania sektora prywatnego podjęciem współpracy oraz możliwości pozyskania finansowania dla zawartej już umowy. Nie istnieje jednak powszechnie przyjęta na świecie metodologia przeprowadzenia oceny VFM, a jej zakres i kryteria, podobnie jak sam obowiązek zastosowania tego typu analiz, pozostawiona jest rozstrzygnięciom poszczególnych państw. Ustawodawca polski, odmiennie niż miało to miejsce w regulacji ogłoszonej w 2005 r., nie ustanowił szczególnego obowiązku przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, w tym stwierdzenia korzyści dla interesu publicznego wynikających z ppp, które przeważają nad korzyściami wynikającymi z wdrożenia analizowanego projektu w formule tradycyjnej (samodzielnej). Nie oznacza to jednak, że obecnie władze dysponują pełną swobodą w zakresie wdrażania ppp (w tym wariantu koncesyjnego) bez konieczności sprawdzenia choćby podstawowych zasad projektu w świetle korzyści dla interesu publicznego<sup>6</sup>.

Konieczność analizy założeń, na jakich opiera się współpraca, wymaga już z samej konieczności ustalenia i zastosowania właściwego trybu wyboru partnera prywatnego. Zgodnie z art. 4 Ustawy 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, to do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi w zakresie nieuregulowanym w Ustawie o ppp. W przypadkach innych niż określone w ust. 1 do wyboru partnera prywatnego i umowy o ppp stosuje się przepisy Ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie nieregulowanym w Ustawie o ppp. Taka redakcja zapisów Ustawy o ppp wymaga od administracji analizy struktury wynagradzania strony prywatnej i ustalenia zasad, na jakich będą występowały w ramach umowy płatności z budżetu podmiotu publicznego i skali wynagrodzenia uzyskiwanego w modelu koncesyjnym. Co więcej, właściwe zdiagnozowanie skali i natury świadczeń pieniężnych ze strony podmiotu publicznego pozwala na kontrolowanie negocjacji prowadzonych z partnerami np. w przypadku maksymalnej skali świadczeń, która mieści się w modelu koncesyjnym, tj. nie powoduje przejścia większej części ryzyka ekonomicznego realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. Naturalne, że w tym kontekście pojawia się pytanie, czy „zlecenie” sektorowi prywatnemu realizacji konkretnego zadania publicznego w formule ppp jest uzasadnione i racjonalne, szczególnie w relacji do samodzielnego działania administracji publicznej. Analiza ta powinna być rzetelna co do ujęcia wszelkich kosztów i korzyści wynikających z realizacji zadania samodzielnie przez podmiot publiczny i w wariantach współpracy z sektorem prywatnym. Ponadto powinna być objęta analizą całości okresu, na jaki zawarto umowę, a w niektórych przypadkach również czasu poprzedzającego wdrożenie współpracy i jej konsekwencje dla strony publicznej związane np. z przejściem infrastruktury po zakończeniu współpracy.

Zagadnienie struktury i skali wynagrodzenia strony prywatnej wiąże się z podziałem zadań i ryzyk w ramach przedsięwzięcia. W kontekście mechanizmu wynagrodzenia strony prywatnej szczególne znaczenie ma jego forma oraz podział ryzyka ekonomicznego, wiążącego się z wdrożeniem wspólnego przedsięwzięcia. Strona prywatna zazwyczaj ponosi wydatki inwestycyjne związane z przedsięwzięciem, natomiast różnie wyglądać może partycypacja w kosztach eksploatacyjnych oraz mechanizm pobierania wynagrodzenia z budżetu oraz bezpośrednio od konsumentów usług świadczonych w ramach współpracy. Możliwe są oczywiście również systemy mieszane oraz najróżniejsze mechanizmy dopłat do procesu świadczenia usług, gwarancje lub inne rozstrzygnięcia w zakresie zabezpieczenia strony prywatnej na wypadek trudności pojawiających się na etapie realizacji umowy. Analiza przedsięwzięcia uwzględniająca zasady wynagrodzenia strony prywatnej i ponoszonych przez nią ryzyk jest istotna w kontekście zapisu art. 1 Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, który stanowi, że koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w tym przypadku wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub świadczenia usług będących jej przedmiotem, w tym pobieranie pożytków albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Co ważne, zgodnie z wymogiem ustawy koncesyjnej, płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

<sup>6</sup> Por. K. Sobiech-Grabka, *Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2014, nr 4, s. 5 i nast.

Analiza VFM ma na celu wstępne zdiagnozowanie korzyści, jakie z wdrożenia przedsięwzięcia w formule ppp oczekiwać może strona publiczna. Ważne zatem, aby pierwotne założenia, które uprawdopodobniły korzyść wynikającą ze współpracy z sektorem prywatnym znalazły swoje odbicie w umowie o ppp. Aby tak się stało, niezbędne jest odpowiednie przeprowadzenie procedury przetargowej sprzyjającej wyłonieniu najlepszej oferty. Zgodnie z ustawą o ppp, najkorzystniejszą jest oferta, która przedstawia najlepszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Konieczne jest zatem szczegółowe i staranne przygotowanie kryteriów oceny ofert, którymi obowiązkowo są: podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym; terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Z natury tych kryteriów wynika, że muszą być one zmierzone i odniesione do natury projektu, a proces ten wymaga przeprowadzenia w formie logicznego zaplanowania i oceny poszczególnych elementów projektu. Co więcej, zdiagnozowane wielkości nakładów i wynagrodzenia powinny być już na tym etapie przynajmniej wstępnie odniesione do scenariusza samodzielnej realizacji danego zadania przez sektor publiczny, aby uniknąć nadmiernego wynagrodzenia strony prywatnej, którego skala nie byłaby korzystna dla podatnika czy choćby budżetu strony publicznej (zamawiającego). Analiza ta pozwoli również w przypadku występowania płatności z budżetu na odniesienie skali przedsięwzięcia do aktualnych zdolności finansowych podmiotu publicznego, w tym do zaciągania wieloletnich zobowiązań. Zgodnie z Ustawą o ppp, kryteriami oceny ofert może być również podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego. Kryteria te wymagają jak najbardziej szczegółowej wizji władz publicznych co do przepływów finansowych w ramach przedsięwzięcia oraz rozpoznania wartości świadczeń spełnianych przez stronę publiczną w ramach instytucji wkładu własnego. Ma to istotny wpływ na bilans wzajemnych świadczeń i w konsekwencji może być kluczowe dla przyjętej formuły podziału ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia. W skrajnych sytuacjach, bez rozpoznania struktury świadczeń i związanych z nią elementów podziału ryzyka, szczególnie ekonomicznego, może się okazać, że zawarta umowa nie odpowiada pierwotnej koncepcji przedsięwzięcia i wykracza poza przyjętą podstawę prawną postępowania negocjacyjnego (zamiast modelu koncesyjnego dominuje opłata za dostępność). Dokonanie analizy przedsięwzięcia w zakresie VFM jest warunkiem rozeznania co do kolejnego fakultatywnego kryterium oceny ofert, wskazanego w ustawie. Jest to efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych. W przypadku wprowadzenia wskaźnika VFM w znaczeniu jakościowym możliwe jest też rzetelne wprowadzenie innych ustawowych zasad oceny ofert, takich jak kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności do jakości, funkcjonalności, parametrów technicznych, poziomu oferowanych technologii, kosztu utrzymania, serwisu. Wstępna i nawet nie do końca doprecyzowana na etapie podejmowania decyzji o wdrożeniu projektu w formule ppp analiza VFM pozwala sprawniej i świadomie prowadzić negocjacje z partnerem prywatnym i ostatecznie dokonać oceny złożonych ofert przed zawarciem umowy o ppp. W ocenie autorów komentowanego opracowania, koniec negocjacji i związana z nim ocena złożonych ofert pozwala na ponowne przeprowadzenie analizy VFM już z większą ilością pewnych danych, umożliwiających rzetelną ocenę, czy przyjęty podział zadań i ryzyk jest korzystny dla strony publicznej w relacji do samodzielnej realizacji analizowanego przedsięwzięcia. Również w warunkach polskich występuje problem z ewaluacją zakończonych już umów o ppp pod kątem oczekiwanych pierwotnie rezultatów współpracy, których zaistnienie było uzasadnieniem dla nawiązania umowy.

Mimo uwarunkowań regulacyjnych, część samorządów nie przeprowadza analiz przedrealizacyjnych - wynika to z niechęci do poniesienia kosztów związanych z zaangażowaniem doradcy zewnętrznego. Taka postawa nie spotyka się z akceptacją Najwyższej Izby Kontroli, wedle której, w świetle przeprowadzonych kontroli tego typu projektów, „przyczynami niepowodzeń w realizacji zadań publicznych w szeroko pojętej formule PPP jest ich niedostateczne przygotowanie, w tym niedostateczne rozpoznanie ryzyk i brak analiz dotyczących najlepszego sposobu realizacji zadania. Jednostki samorządu terytorialnego, realizujące jednostkowe przedsięwzięcia PPP, które najczęściej zawierały umowy o koncesje na roboty budowlane i usługi lub inne umowy PPP, nie miały dostatecznej wiedzy i doświadczenia w przygotowaniu tego typu umów”<sup>7</sup>. Analiza przedrealizacyjna, szczególnie w zakresie zysku, jaki ze współpracy osiągnąć może strona prywatna (ale i publiczna), będzie miała szczególne znaczenie w świetle wymogów stawianych przez instytucje zarządzające w zakresie analizy zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych przewidzianych do realizacji w latach 2014–2020.

*Wróć do tekstu głównego...*

<sup>7</sup> Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, KGP-4101-01-00/2012 Nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP – dalej „Raport NIK”, s. 7.

## Komentarz (str. 14) – Marcin Wawrzyniak

### PSC

Analiza VFM jest w nierozdzielny sposób powiązana z koniecznością przeprowadzenia analizy Public Sector Comparator (dalej PSC), której poświęcono jeden z komentarzy wydany w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” – komentarz ekspercki do publikacji pt. „Krajowe wytyczne dla partnerstwa publiczno-prywatnego”, zawarte w tomie 4. „Wytyczne do komparatora sektora publicznego”. Publikacja jest dostępna na stronie [www.ppp.parp.gov.pl/publikacje](http://www.ppp.parp.gov.pl/publikacje).

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 15) – Marcin Wawrzyniak

### Kiedy sięgać po ppp

W Polsce, szczególnie wśród podmiotów publicznych, które mają najmniejsze doświadczenie i wiedzę w zakresie zasad, na jakich opiera się ppp oraz korzyści, jakie może ono przynieść, dominujące wydaje się podejście, zgodnie z którym ppp (czy raczej koncesja) jest „finansową ostatecznością”, wariantem realizacji przedsięwzięcia, który uruchamiany jest w sytuacjach braku środków i pomysłów na to jak zorganizować finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, będących przedmiotem planowanej współpracy. Skutkiem takiego „oszczędnościowego” podejścia podmiotów publicznych jest bardzo niska skuteczność postępowań koncesyjnych. Praktykę taką piętnuje Najwyższa Izba Kontroli, wskazując w raporcie dotyczącym ppp, iż stwierdzone „nieprawidłowości polegały na nierzetelnym przygotowaniu niektórych przedsięwzięć ppp, co nie pozwoliło na wyłonienie partnera prywatnego do ich realizacji lub prowadziło do zawarcia umów na warunkach niekorzystnych dla podmiotu publicznego. Podejmowano też próby realizacji przedsięwzięcia ppp bez przeprowadzenia analiz wskazujących na optymalny sposób realizacji planowanej inwestycji publicznej lub ignorowano wyniki przeprowadzonych analiz w postępowaniach zmierzających do wyboru partnera prywatnego. Negocjowane umowy nie dochodziły do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążyły do obarczenia maksymalnym ryzykiem przedsięwzięcia partnera prywatnego i nie godziły się na dopłaty na rzecz partnera prywatnego, nawet kiedy takie dopłaty wynikały z przeprowadzonych analiz”<sup>8</sup>. Ponadto „kontrola wykazała, że podstawową przesłanką korzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji celów publicznych był brak innych źródeł ich finansowania. Tym samym niedostateczną wagę przywiązywano do innych korzyści płynących z tego partnerstwa, polegających np. na szybszym i tańszym procesie budowy obiektów przez partnera prywatnego, lepszej jakości zarządzania oraz bardziej efektywnej eksploatacji inwestycji będącej przedmiotem partnerstwa”<sup>9</sup>. Co więcej, jak wskazuje organ kontrolny „biorąc pod uwagę zasadność analizy ryzyk wynikających z umów PPP, mających wpływ na poziom zobowiązań podmiotów publicznych, NIK wskazuje na potrzebę precyzyjnego ich zdefiniowania. Podmioty publiczne powinny mieć bowiem pewność, że interpretacja postanowień zawartych przez nie umów nie może prowadzić do innej konkluzji w kontekście zaliczania zobowiązań do długu publicznego, niż było przez nich zakładane w trakcie przygotowywania i negocjowania warunków przedsięwzięć”.

16 listopada 2012 r. Sejm RP uchwalił ustawę o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, która zmieniła Ustawę o ppp przez dodanie do niej nowego art. 18 a, zgodnie z którym 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. Szczegółowa metodologia podziału ryzyk ma być regulowana rozporządzeniem. Wprowadzenie art. 18 a do Ustawy o ppp jest reakcją ustawodawcy na dotychczasowe wątpliwości dotyczące wpływu zobowiązań z umów o ppp na państwowy dług publiczny. Mogą na niego wpływać jedynie zobowiązania pieniężne z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego lub wkładu własnego podmiotu publicznego. Zobowiązania podmiotu publicznego z tytułu zapłaty wynagrodzenia partnera prywatnego lub poniesienia części wydatków na realizację przedsięwzięcia, ewentualnie dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego, ze względu na swoją specyfikę, czyli najczęściej długookresowe, nie będą wpływały na państwowy dług publiczny tylko wówczas, 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

<sup>8</sup> Raport NIK, s. 5.

<sup>9</sup> Tamże, s. 6.

trwania umowy<sup>10</sup>. W pełni objawia się zatem konieczność przeanalizowania zasad, na jakich te kluczowe ryzyka zostały podzielone w konkretnej umowie. Do przypisania danej kategorii ryzyka jednej ze stron umowy konieczne będzie ustalenie, która ze stron ponosi większą część danego ryzyka. Jest to podejście racjonalne, albowiem w typowej umowie o ppp rzadko kiedy dany rodzaj ryzyka można przypisać wyłącznie tylko jednej ze stron umowy. Dopiero łączna ocena wszystkich wymienionych okoliczności będzie mogła pozwolić na zakwalifikowanie zobowiązań wynikających z ppp, jako wpływające na dług publiczny lub niemające z nim związku. W kontekście problematyki poruszanej w komentowanym tekście, konieczność uwzględnienia zasad podziału ryzyk w zawartej już umowie, a najdalej przed jej zawarciem stosowanie do oceny złożonych po negocjacjach ofert uczestników postępowania przetargowego uzasadnia przeprowadzenie jeszcze jednej analizy VFM już po zakończeniu negocjacji. Analiza taka pozwoli na ostateczną weryfikację finansowych założeń przedsięwzięcia, choćby z punktu widzenia ich znaczenia dla stanu finansów publicznych w perspektywie wynegocjowanej umowy.

Jeżeli umowa przewidywać będzie zapisy dotyczące gwarancji podmiotu publicznego i finansowanie przedsięwzięcia przez podmiot publiczny lub bliżej nieokreślone w projekcie ustawy zasady alokacji aktywów po zakończeniu trwania umowy, to skutek tych zapisów może wpływać na ostateczne rozstrzygnięcie, której stronie przypisana zostanie większość danego rodzaju ryzyka. Na marginesie należy zaznaczyć, że analiza treści art. 18 a była inspirowana podejściem EUROSTATU do zasad oceny statystycznego wpływu zobowiązań z umów o ppp na deficyt i dług sektora ogólnorządowego<sup>11</sup>. W dokonanej w 2012 r. edycji podręcznika *Manual on Government Deficit ad Debt*, EUROSTAT wyraźnie zaostrzył swoje stanowisko dotyczące badania podziału ryzyk w umowie o ppp, wskazując wyraźnie, że koniecznym elementem analizy w tym zakresie, obok analizy podziału ryzyk budowy, dostępności i popytu, jest również analiza sposobu finansowania projektu ppp, gwarancji udzielanych przez podmiot publiczny, jak również skutki wcześniejszego rozwiązania umowy o ppp i rozliczenia aktywów. Wobec komplikacji materii podziału ryzyk i dodatkowych elementów ustalania ich alokacji, ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu ds. gospodarki delegację do określenia w drodze rozporządzenia „zakresu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, mając na względzie zapewnienie przejrzystości poszczególnych rodzajów ryzyka”. Pojęcia „ryzyka budowy”, „ryzyka dostępności” i „ryzyka popytu” są bliżej nieznanymi finansom publicznym. Prace nad wydaniem rozporządzenia wykonawczego do art. 18 a Ustawy o ppp trwają, jednak w tym czasie nastąpiło wiele istotnych zmian wpływających na sposób, w jaki zobowiązania z umów o ppp mogą wpływać na kondycję finansową podmiotu publicznego – szczególnie jednostek samorządu terytorialnego. Wobec zmian w prawie finansowym, jakie miały miejsce na poziomie rozporządzeń wykonawczych do **Ustawy o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości dokonanych w 2014 r., widać, że stosowana przez EUROSTAT metodologia służy jedynie statystycznemu ujęciu aktywów zaangażowanych w ppp**. Tym samym teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której statystyczne ujęcie aktywów będzie odmienne od ich ujęcia bilansowego. Nowe światło na intencję ustawodawcy wydaje się rzucać Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Reguluje ono 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. Jednostki samorządu zaangażowane w umowę o ppp składają kwartalne sprawozdanie – Rb-Z-PPP - o stanie zobowiązań wynikających z umów o ppp, zgodnie z § 4 pkt 7 Rozporządzenia, w terminie jednego miesiąca po zakończeniu kwartału i przesłaniu 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 księgowa bilansowa oraz pozabilansowa (zaangażowanie). 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 zaliczonych 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**.

Ponadto 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 wynagro-

<sup>10</sup> Art. 18 a Ustawy o ppp.

<sup>11</sup> EUROSTAT, *Manual on Government Deficit ad Debt*, 2012 edition, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-12-003/EN/KS-RA-12-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-003/EN/KS-RA-12-003-EN.PDF)

dzenia 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.

Reasumując, uwagi dotyczące podziału ryzyk w kontekście limitów zobowiązań budżetowych oraz opinię NIK, podmioty zainteresowane realizacją partnerstwa publiczno-prywatnego powinny przeprowadzić analizę przedsięwzięć przynajmniej na etapie ich przygotowania, jak i na etapie prowadzenia negocjacji, które kończą się przyjęciem najkorzystniejszej oferty. Ze względu na uwarunkowania rachunkowości budżetowej analizę VFM można powtórzyć po zakończeniu negocjacji, przed zawarciem umowy o ppp Wyboru najkorzystniejszej oferty jednak trudno dokonać rzetelnie bez stosowanych założeń. Wyniki analizy VFM przydadzą się również na etapie kontroli wykonania umowy o ppp. 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. NIK, przykładając wagę do prowadzenia działań kontrolnych podmiotu publicznego na etapie realizacji umowy (co jest zresztą obowiązkiem ustawowym), wskazuje, że ze względu na długoletnie umowy niemożliwe jest jeszcze ocenianie faktycznej efektywności wdrożonych przedsięwzięć, jednak po ich realizacji ten etap oceny zasadności zaangażowania się we współpracę z sektorem prywatnym jest wskazany i oczekiwany przez organy kontrolne.

[Wróć do tekstu głównego...](#)

## Komentarz (str. 11) – Bartosz Korbus

### Analiza Value for Money

Pojęcie Value for Money, jakie zostało zdefiniowane we Wstępie do omawianej publikacji Banku Światowego, odnosi się z natury rzeczy do kontekstu partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy jednak podkreślić, że termin Value for Money (VFM) używany jest w angielskojęzycznej terminologii ekonomicznej w kilku znaczeniach, zbliżonych do siebie, ale nie identycznych, co może prowadzić do pewnych nieporozumień. Warto zatem poświęcić temu kluczowemu dla ppp pojęciu kilka zdań komentarza, aby wyjaśnić cele i charakter analizy VFM.

Z najbardziej ogólnym znaczeniem sformułowania Value for Money można spotkać się w języku potocznym, gdzie oznacza ono po prostu korzyść uzyskaną w wyniku transakcji, w której kupujący otrzymał za swoje pieniądze dobrą wartość. W węższym sensie termin VFM stosowany jest w szeregu krajów, zwłaszcza anglosaskich, w sferze finansów publicznych, gdzie odnoszony jest on do oceny bądź pomiaru szeroko rozumianej efektywności działań podejmowanych przez podmioty publiczne. W tym kontekście pojawia się określenie „analiza VFM” (VFM analysis) lub „ocena VFM” (VFM assessment). Tak rozumiana kategoria VFM może być definiowana i obliczana w różny sposób. Nie istnieje żadna ogólnie przyjęta definicja VFM ani jej uniwersalny wskaźnik lub miara ilościowa. Poszczególne kraje lub organizacje wypracowały tutaj dla swoich potrzeb różnorodne metodologie i stosują dla nich różne nazewnictwo<sup>12</sup>.

Można więc spotkać się z takimi określeniami jak: „analiza kosztów i korzyści” (Cost-benefit analysis), „analiza efektywności kosztów” (Cost-effectiveness analysis) czy „analiza wykonalności” (Feasibility analysis). W polskiej terminologii ekonomicznej ogólnym pojęciem odnoszonym do metod analizy efektywności ekonomicznej projektów jest „analiza opłacalności” lub „analiza ekonomiczna”<sup>13</sup>.

VFM może być oceniana lub wyliczana zarówno dla projektów inwestycyjnych, jak i jakichkolwiek innych działań władz publicznych – nowych programów, polityk i regulacji. VFM, oceniana w ujęciu *ex-ante*, jest najczęściej elementem procesu decyzyjnego, gdzie spełnienie kryteriów VFM stanowi warunek, aby dany projekt

12 Po r. szerzej na ten temat piszą Philippe Burger i Ian Hawkesworth, *How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*. *OECD Journal of Budgeting*, Volume 2011/1, Appendix, Defining Value for Money, s. 51.

13 Po r. np. Partnerstwo Publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego, praca zbiorowa pod red. R. Cieślaka i B. Korbusa, Warszawa 2014, s. 50–51.

czy program został zatwierdzony do realizacji. Natomiast ocena VFM w ujęciu *ex-post* jest elementem kontroli efektywności wykonania określonych działań oraz weryfikacji prawidłowości przyjętych założeń.

Ocena/analiza VFM może mieć charakter absolutny (bezwzględny) lub relatywny. W pierwszym rozumieniu przedmiotem oceny jest pojedynczy projekt lub inne działanie, zaś celem jest tu stwierdzenie, czy dany projekt jest w ogóle opłacalny z punktu przyjętych kryteriów VFM. W drugim rozumieniu ocena ma charakter porównawczy, a jej celem jest selekcja i wybór projektów najbardziej korzystnych.

Ocena czy też analiza VFM ma z założenia charakter całościowy, tj. obejmuje zarówno aspekty ilościowe, jak i jakościowe przedsięwzięcia. Wynika to ze specyfiki działań podmiotów publicznych, które bardzo często realizują zadania, gdzie efekty są trudne do skwantyfikowania, a zwłaszcza do wyceny w kategoriach pieniężnych, ponieważ nie są one przedmiotem bezpośrednich transakcji rynkowych. Analiza VFM obejmuje jednocześnie koszty i korzyści w skali całego społeczeństwa, uwzględniając różnego rodzaju efekty zewnętrzne, jak np. wpływ danego projektu na środowisko naturalne.

Analiza VFM ma zatem nieco inny, szerszy charakter niż stosowana przez firmy biznesowe tradycyjna analiza finansowa (financial analysis) czy ocena opłacalności projektu inwestycyjnego (investment project appraisal). Analiza opłacalności projektu wykonywana przez firmę prywatną ma na celu określenie, czy dane przedsięwzięcie jest rentowne tylko i wyłącznie z jej punktu widzenia. Nie bierze pod uwagę społecznych skutków transakcji, dlatego obejmuje tylko transakcje (koszty i przychody) pomiędzy danym podmiotem i jego kontrahentami.

Wszystkie specyficzne cechy analizy VFM jako metody oceny efektywności działań stosowanej przez sektor publiczny znajdują swój wyraz w metodologii VFM, używanej w przypadku projektów ppp.

Ocena VFM w kontekście ppp ma charakter porównawczy. Jej celem jest określenie, który z wariantów realizacji inwestycji infrastrukturalnej, czy projekt prowadzony w konwencjonalnym trybie zamówienia publicznego czy projekt ppp pozwoli osiągnąć sektorowi publicznemu lepszą efektywność ekonomiczną, mierzoną przez pozytywną wartość VFM lub większą wartość VFM (w zależności od konstrukcji wskaźnika lub miary VFM stosowanej w danym przypadku).

W najczęściej spotykanej metodologii VFM koszt realizacji projektu ppp, reprezentowany przez szacowane bądź rzeczywiste oferty partnerów prywatnych, porównywany jest z hipotetycznym kosztem analogicznego pod względem efektów projektu realizowanego w trybie zamówienia publicznego. Symulowany koszt projektu konwencjonalnego nosi nazwę „komparatora sektora publicznego” (Public Sector Comparator, PSC). Wyższa wartość PSC w porównaniu z projektem ppp wskazuje na lepszą efektywność tego ostatniego i powinna prowadzić do decyzji o wyborze wariantu ppp.

Prawidłowa metodologia VFM powinna spełniać dwa kluczowe warunki. Po pierwsze, koszty projektu muszą obejmować cały „cykl życia” danego przedsięwzięcia, tzn. zostają wyliczone dla całego okresu eksploatacji (ekonomicznej użyteczności) majątku infrastrukturalnego, wybudowanego w ramach projektu. Po drugie, koszty obu wariantów projektu obliczane są przy uwzględnieniu wszystkich zidentyfikowanych i oszacowanych kosztów ryzyka projektu oraz alokacji tych kosztów pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym.

*Wróć do tekstu głównego...*

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

### **Systemowe znaczenie analizy VFM**

Jak już wcześniej podkreślono, wprowadzenie w życie zasady, zgodnie z którą VFM jest kluczową kategorią decyzyjną w programie ppp, napotyka na różnorodne przeszkody. Jak dotąd, mimo jednoznacznych wskazań ze strony ekonomistów oraz rekomendacji sformułowanych przez Bank Światowy i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, proces decyzyjny zakładający wybór formuły ppp w konkretnych projektach inwestycyjnych w oparciu o wynik analizy VFM, został wdrożony tylko w niewielu krajach. Spełnienie tego postulatu wymaga zatem celowych, konsekwentnych działań ze strony instytucji publicznych odpowiedzialnych za rozwój ppp w danym kraju. Rozwiązania formalne określające rolę VFM w sferze partnerstwa publiczno-prywatnego można umownie podzielić na dwie grupy. Są to:

- ogólne rozwiązania systemowe związane z całą polityką i mechanizmami instytucjonalnymi zarządzania inwestycjami publicznymi,
- rozwiązania techniczne i proceduralne związane z metodologią definiowania i wyliczania VFM.

Biorąc pod uwagę aspekt historyczny, reguły decyzyjne dotyczące tradycyjnych inwestycji publicznych były w większości krajów znacząco odmienne od reguł odnoszących się do inwestycji realizowanych w trybie ppp. Taki stan rzeczy utrzymuje się w bardzo wielu krajach również obecnie.



Wspomniana odmiennność reguł wynika po części z ciągle marginalnego znaczenia projektów ppp w całym wolumenie inwestycji infrastrukturalnych. Jakkolwiek ocenia się, że ppp zastosowało dotychczas w tej czy innej formie ponad kilkadziesiąt krajów, najczęściej miało to miejsce na małą skalę (na ppp przypada z reguły nie więcej niż kilka procent całości inwestycji publicznych), w postaci pojedynczych, organizowanych *ad hoc* projektów. Przeważająca większość wydatków inwestycyjnych w obszarze infrastruktury ponoszona jest na projekty realizowane w trybie konwencjonalnych zamówień publicznych. Natomiast wdrażanie projektów ppp dokonuje się najczęściej *ad hoc* na podstawie specjalnie w tym celu ustalonych zasad i przepisów, różniących się od rutynowych regulacji sektora budżetowego.

Proces decyzyjny związany z tradycyjnymi inwestycjami publicznymi, inaczej niż przy podejściu właściwym dla ppp, rozgrywa się w dwóch wzajemnie powiązanych płaszczyznach. Z jednej strony przebiega on w ramach wieloletnich planów i programów rozwoju infrastruktury o charakterze ogólnokrajowym lub sektorowym, a z drugiej strony zależy od decyzji finansowych, podejmowanych zgodnie z procedurami planowania i realizacji budżetu państwa. Warto podkreślić, że na styku obu tych płaszczyzn pojawiają się nierzadko różne problemy, gdyż roczny cykl budżetowy może w różny sposób komplikować finansowanie projektów o wieloletnim planie realizacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy wprowadzane są cięcia wydatków publicznych. Formalizm reguł decyzyjnych jest dodatkowo wzmacniany przez wielość kanałów i struktur, przez które realizowane są inwestycje publiczne (projekty rządu centralnego i samorządów różnych szczebli, projekty wyspecjalizowanych instytucji i agend rządowych w poszczególnych gałęziach i sektorach infrastruktury, inwestycje przedsiębiorstw publicznych).

Znaczenie kryteriów efektywności ekonomicznej w procesie decyzyjnym dotyczącym selekcji, zatwierdzania i realizacji inwestycji publicznych bywa bardzo różne. Wspomniano już wcześniej o tendencji do stopniowego wdrażania w wielu krajach mechanizmów i procedur promujących efektywność ekonomiczną (ocena VFM), ale generalnie ujmując problem, pierwszeństwo mają kryteria społeczne i polityczne. Efektywność ekonomiczna często stanowi jedynie uboczne kryterium przy planowaniu i priorytetyzacji projektów. Nie monitoruje się też efektywności zrealizowanych projektów na zasadzie *ex post*<sup>14</sup>.

Uwarunkowania i kontekst procesu decyzyjnego, związanego z projektami ppp, stwarzają potencjalnie silniejszą presję na stosowanie kryteriów efektywności niż reguły dotyczące tradycyjnych projektów publicznych. Należy jednak mieć na względzie, że wysoka efektywność projektu ppp nie występuje automatycznie w każdym przypadku zastosowania tej formuły, a główna rola analizy VFM w procesie decyzyjnym prowadzącym do realizacji projektu ppp nie zawsze była regułą. Projekty ppp są organizowane i finansowane na podstawie osobnej analizy każdego przypadku, praktycznie zawsze w formule Project Finance, gdzie przepływy pieniężne z projektu mają z założenia co najmniej pokryć jego koszty. Przedsięwzięcie inwestycyjne realizowane we wspomnianej formule jest zorganizowane w osobny podmiot (spółkę SPV), odrębny prawnie i finansowo od publicznego sponsora, jak i od prywatnych wykonawców projektu. Spółka SPV realizuje w projekcie ppp zadania obejmujące szereg faz „cyklu życia” infrastruktury, w szczególności łączy fazę budowy i fazę eksploatacji obiektów infrastrukturalnych, podczas gdy projekty tradycyjne zakładają węższy zakres zadań i znacznie mniejszą odpowiedzialność zarządczą po stronie wykonawcy.

Wszystko to stwarza warunki dla większej przejrzystości, ciągłości i dyscypliny realizacji projektu niż ma to miejsce w formule tradycyjnej. Aby jednak przyniosło to wyraźną korzyść pod względem efektywności (kosztów), konieczne jest zapewnienie wysokiej konkurencyjności w procesie wyboru partnera prywatnego oraz wprowadzenie do umowy skutecznych mechanizmów motywacyjnych, odnoszących się do jego działań. Teoretycznie zapewnienie konkurencyjnych warunków przetargu oraz proefektywnościowej motywacji wykonawców jest możliwe także w projektach realizowanych w tradycyjnym trybie. Jednak z uwagi na bardziej ograniczony niż w projektach ppp transfer zadań i ryzyka na stronę prywatną, proefektywnościowy potencjał projektów tradycyjnych jest znacznie mniejszy.

Przyjęcie VFM jako podstawowej kategorii decyzyjnej w procesie przygotowania i realizacji projektów ppp oraz ukształtowanie się zasad analizy VFM w kontekście ppp dokonuje się stopniowo i można ten proces uznać za całkowicie zakończony tylko w krajach o największym doświadczeniu w wykorzystywaniu ppp w sferze inwestycji publicznych.

We wczesnym okresie rozwoju ppp dominującym motywem decydentów sektora publicznego przy sięganiu po tę formułę organizacji i finansowania inwestycji było dążenie do wyjścia poza ograniczenia budżetowe

<sup>14</sup> Wiele publicznych projektów inwestycyjnych ma miejsce w obszarze tzw. infrastruktury społecznej (służba zdrowia, szkolnictwo, kultura), stąd z założenia są to przedsięwzięcia niedochodowe. Również w obszarze infrastruktury ekonomicznej (transport, komunikacja, energetyka), gdzie odpłatność usług jest społecznie akceptowalna, użytkownicy oczekują powszechnej dostępności i niskich cen subsydiowanych przez państwo. Okoliczności te nie wykluczają oczywiście stosowania w sferze inwestycji publicznych kryteriów efektywności ekonomicznej, ale dość skutecznie łagodzą ich „ostrość”.

i „pozyskanie prywatnych zasobów finansowych na cele publiczne”. Następowo to zazwyczaj w momencie, gdy sytuacja fiskalna uniemożliwiała finansowanie inwestycji ze środków budżetowych, tak więc ppp było traktowane jako przysłowiowa ostatnia deska ratunku. W tej sytuacji nierzadko zapewniano projektom ppp, na zasadzie wyjątku, swoiste uprzywilejowane traktowanie, co nie sprzyjało podkreśleniu kryteriów efektywnościowych. Jednocześnie stosowano kreatywną księgowość w celu ulokowania aktywów projektu oraz związanego z nim zadłużenia poza bilansem sektora publicznego.

Wybór ppp był zatem we wspomnianym okresie niejako wymuszany przez bariery fiskalne i nie był wynikiem bezpośredniego porównania wariantu ppp i wariantu tradycyjnego pod względem efektywności ekonomicznej, lecz był raczej wyborem dokonywanym na zasadzie: ppp albo rezygnacja z inwestycji. Wczesne projekty ppp były też często obciążone podstawowymi błędami w zakresie transferu ryzyka – w szczególności podmioty publiczne starały się przerzucić na stronę prywatną maksimum ryzyka projektu, co w szeregu przypadków zakończyło się bankrutem spółki SPV i powodowało konieczność restrukturyzacji projektu.

Doświadczenia „wczesnej generacji” projektów ppp doprowadziły w krajach przodujących w rozwijaniu tej formy inwestycji do uporządkowania reguł decyzyjnych dotyczących wyboru wariantu ppp przez wprowadzenie wyraźnej zasady, że warunkiem wyboru ppp jest lepsza efektywność w porównaniu z wariantem tradycyjnym wykazana przez analizę VFM. Akcentowi na kryterium efektywności sprzyjało też bardziej racjonalne podejście do alokacji ryzyka w projektach ppp, co wyrażało się w szerszym stosowaniu opłat za dostępność. Oznaczało to pozostawienie ryzyka rynkowego (popytowego) projektu po stronie publicznej. W tym modelu wynagrodzenia partnera prywatnego ostatecznym źródłem środków na inwestycję są fundusze publiczne, dlatego też mało znaczący okazał się argument szukania przez ppp „dodatkowych”, prywatnych funduszy na rozwój infrastruktury, a główną motywacją stawała się wyższa efektywność ekonomiczna<sup>15</sup>.

Przyjęcie podstawowej roli VFM jako kategorii decydującej o wyborze ppp do realizacji inwestycji publicznych przez kraje, w których ppp rozwija się najlepiej, a przede wszystkim przez Wielką Brytanię, Kanadę i Australię, sprawiło, że zasada ta została stopniowo przyjęta jako „najlepsza praktyka” w programach ppp w skali globalnej. Trend ten przebiega równoległe do procesu racjonalizacji i wzmacniania roli kryteriów efektywnościowych w całej sferze inwestycji publicznych, dlatego logiczną konsekwencją tych zbieżnych działań stała się tendencja do ujednolicenia reguł systemowych dotyczących ppp i tradycyjnych inwestycji publicznych.

Zarówno Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, jak i Bank Światowy rekomendują obecnie krajom członkowskim zintegrowany model zarządzania inwestycjami publicznymi, który obejmuje inwestycje tradycyjne i przedsięwzięcia realizowane w trybie ppp<sup>16</sup>. Podstawą tego zintegrowanego modelu ma być VFM jako kryterium efektywnościowe, decydujące o wyborze formy organizacji i finansowania projektu. Reguły systemowe powinny zapewniać spójne i jednolite podejście do wszystkich inwestycji, tak aby żaden z wariantów – tradycyjny projekt w trybie zamówienia publicznego lub projekt ppp – nie był traktowany w sposób preferencyjny pod względem rozwiązań proceduralnych, finansowych, księgowych itp.

Wdrożenie takiego zintegrowanego modelu zarządzania inwestycjami publicznymi nie jest procesem łatwym. Wymaga on m.in. wprowadzenia wczesnych testów weryfikujących możliwości efektywnego zastosowania formuły ppp w danym projekcie, tak aby móc podjąć decyzję o przeprowadzeniu pełnej analizy VFM, która w przypadku projektów ppp jest znacznie bardziej pracochłonna i kosztowna niż w projektach tradycyjnych.

*Wróć do tekstu głównego...*

## **Komentarz (str. 21) - Bartosz Korbus**

### **Rola ryzyka w analizie VFM**

Identyfikacja, analiza i wycena ryzyka projektu oraz dokonana na tej podstawie alokacja różnych rodzajów ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego stanowią kluczowy komponent analizy VFM w projektach ppp.

W przypadku ilościowej analizy VFM, zakładającej wyliczenie komparatora sektora publicznego (PSC), korekta podstawowych kosztów ryzyka o alokację kosztu ryzyka przesądza z reguły o łącznym wyniku analizy. W typowym projekcie ppp transfer ryzyka na stronę prywatną jest znacznie większy niż w projekcie konwencjonal-

<sup>15</sup> W projektach ppp, gdzie stosowane są opłaty za dostępność obowiązek zapewnienia finansowania dla projektu spoczywa na stronie prywatnej, identycznie jak w przypadku projektów, gdzie wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z opłat użytkowników infrastruktury. Należy jednak odróżnić źródła bieżącego finansowania projektu od źródeł ostatecznych środków na spłatę zadłużenia projektu i zapewnienie inwestorom niezbędnego zwrotu z inwestycji ze spółki SPV. W projektach z opłatą za dostępność projekt jest w ostatecznym rozrachunku finansowany z budżetu, tyle że obciążenia strony publicznej nie są skumulowane w okresie inwestycji (budowy obiektów infrastruktury), ale zostają rozłożone na wieloletni okres eksploatacji infrastruktury.

<sup>16</sup> Por. OECD, *Recommendations of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, May 2012 oraz World Bank Group, *The Power of Public Investment Management*, 2014.

nym, stąd całkowity koszt projektu dla strony publicznej, z uwzględnieniem oszacowanego kosztu ryzyka (czyli PSC) osiąga praktycznie zawsze wyższą wartość w wariancie konwencjonalnym niż w wariancie ppp. Oznacza to pozytywną wartość VFM i wybór do realizacji wariantu ppp jako bardziej efektywnego<sup>17</sup>.

Analiza ryzyka jest jednocześnie najbardziej skomplikowanym elementem analiz przedrealizacyjnych w projektach ppp. Zakłada ona wystąpienie w trakcie realizacji projektu określonych zdarzeń przyszłych. Jest ona najtrudniejsza do zweryfikowania w oparciu o „twarde” dane empiryczne oraz najbardziej uzależniona od subiektywnych w dużej mierze założeń co do rozkładu prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń w przyszłości oraz ich wpływu na koszty projektu.

Decydujące dla ppp znaczenie elementu ryzyka w połączeniu z jego złożonością rodzi specyficzne problemy dla analizy opłacalności projektu i całego procesu decyzyjnego związanego z projektami ppp. Waga kosztów ryzyka w szacunkach całkowitych kosztów projektu nakazuje, aby stale rozwijać i doskonalić narzędzia jego analizy i wyceny, a drugiej strony im bardziej wyrafinowane stają się symulacje i modele ryzyka, tym mniej są zrozumiałe poza wąskim gronem specjalistów, a ich wyniki bardziej podatne na różnego rodzaju wątpliwości i próby podważenia. Jednocześnie przejrzystość i wiarygodność wyników analizy VFM ma bardzo istotne znaczenie dla decydentów w sektorze publicznym, którzy są znacznie bardziej wrażliwi na medialne i polityczne skutki podejmowanych decyzji niż ludzie biznesu.

W tej sytuacji zrozumiałe są niejednoznaczne konkluzje zawarte w ostatniej części omawianej publikacji Banku Światowego. Z jednej strony stwierdza się tam, że dokładna analiza ryzyka ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia VFM oraz postuluje się ciągłe rozwijanie ilościowych technik analizy ryzyka, z drugiej strony podkreśla się znaczenie zachowania „właściwej równowagi” między jakościowymi i ilościowymi aspektami VFM oraz przestrzega przed przywiązywaniem nadmiernego znaczenia do ilościowych wskaźników VFM<sup>18</sup>.

Problem ryzyka w projekcie ppp nie sprowadza się oczywiście tylko do aspektów analitycznych. Stanowią one jedynie punkt wyjścia do zarządzania ryzykiem zarówno w trakcie przygotowywania i definiowania rozwiązań projektowych, jak i podczas realizacji zadań projektu.

W ostatecznym rozrachunku profil ryzyka projektu oraz jego alokację pomiędzy uczestników projektu określi szereg czynników, takich jak:

- przyjęta formuła kontraktowa, determinująca w pierwszym rzędzie zakres zadań, jakie przyjmie na siebie partner prywatny;
- szczegółowe klauzule kontraktowe określające odpowiedzialność stron za konkretne zdarzenia, sposób rozwiązywania sporów czy sposób postępowania w przypadku niezdolności określonych uczestników projektu (np. podwykonawców) do realizacji przyjętych zadań;
- podejście uczestników projektu do ryzyka, jakie na siebie przyjęli: czy i w jakim zakresie dokonają transferu poszczególnych typów ryzyka na inne podmioty (np. towarzystwa ubezpieczeniowe, oferujące szereg specjalistycznych rodzajów ubezpieczeń w zakresie ryzyka projektów inwestycyjnych czy instytucje finansowe, oferujące instrumenty zabezpieczające w zakresie ryzyka stopy procentowej czy ryzyka walutowego) oraz w jakim zakresie zdecydują się przyjąć ryzyko na siebie.

Fundamentalną regułą zarządzania ryzykiem w projekcie jest alokacja ryzyka pomiędzy uczestników projektu mająca na celu przydzielenie poszczególnych typów ryzyka tym podmiotom, które są najlepiej predestynowane do zarządzania nim (w domyśle: będą zarządzać danym ryzykiem przy najmniejszym koszcie, dzięki czemu obniżony zostanie całkowity koszt projektu).

*Wróć do tekstu głównego...*

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

### **Działania Grupy Banku Światowego dla wsparcia rozwoju ppp**

Struktura Grupy Banku Światowego jest dość mocno rozbudowana. Składa się ona z pięciu głównych instytucji<sup>19</sup>. „Flagową” jednostką grupy jest Bank Światowy (International Bank for Reconstruction and Development, World Bank), którego działalność skupia się przede wszystkim na współpracy z podmiotami z sektora publicz-

<sup>17</sup> Oczywiście transfer ryzyka projektu na stronę prywatną przynosi pewne skutki. Im bardziej poważne ryzyko bierze na siebie partner prywatny, tym większą „premię za ryzyko” uwzględni w cenie swojej oferty. Stąd korzyści z projektu ppp dla strony publicznej nie mogą być utożsamiane z prostą maksymalizacją transferu ryzyka na partnera prywatnego.

<sup>18</sup> Por. Bank Światowy, „Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania”, s. 28-29.

<sup>19</sup> Por. szerzej [www.worldbank.org/en/about](http://www.worldbank.org/en/about), dostęp: 20.02.2015 r.

nego krajów członkowskich<sup>20</sup>. Udziela on długoterminowych kredytów inwestycyjnych na kluczowe projekty i programy rozwojowe, w dużej mierze w obszarze infrastruktury, a także udziela w tym zakresie doradztwa i pomocy technicznej.

Dwie kolejne jednostki grupy, których działalność jest istotna z punktu widzenia wspierania rozwoju ppp, specjalizują się we współpracy z podmiotami z sektora prywatnego. Są to: International Finance Corporation (IFC), zajmująca się inwestycjami kapitałowymi i kredytowaniem projektów w sektorze prywatnym w krajach rozwijających się oraz Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), udzielająca gwarancji na ryzyko polityczne dla inwestycji realizowanych w krajach rozwijających się. W strukturze czołowych instytucji Grupy Banku Światowego znajdują się także International Development Association (IDA), która realizuje pomoc rozwojową dla najbardziej potrzebujących krajów rozwijających się oraz International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), zajmująca się rozstrzygnięciem sporów dotyczących inwestycji międzynarodowych. Działalność tych dwóch ostatnich jednostek zasadniczo nie wiąże się bezpośrednio z rozwojem ppp, stąd w dalszej części komentarza zostanie pominięta.

Zgodnie ze strategicznymi dokumentami Banku Światowego, wspieranie ppp jest jednym z najważniejszych zadań w jego działalności. Zarówno w generalnej strategii Grupy Banku Światowego, jak i w strategii dotyczącej sektora infrastruktury promowanie ppp wymieniane jest jako jeden z formalnych celów grupy, mający przyczynić się w dużym stopniu do przyspieszenia rozwoju infrastruktury i podniesienia efektywności jej funkcjonowania, co w konsekwencji ma pomóc w przełamaniu jednej z głównych barier dla wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się<sup>21</sup>.

Grupa Banku Światowego wspiera rozwój ppp przez szeroki wachlarz aktywności i instrumentów. Ogólnie rzecz ujmując, można te działania podzielić na dwa umowne obszary:

- działalność doradczą i szkoleniową dla instytucji z sektora publicznego, mającą na celu stworzenie sprzyjającego otoczenia prawnego i instytucjonalnego do stosowania ppp (ta sfera działań określana jest w dokumentach grupy jako „upstream work”, czyli w dowolnym tłumaczeniu jako działania umiejscowione w początkowym stadium procesu realizacji przedsięwzięć ppp);
- operacyjną działalność kredytową, inwestycyjną i gwarancyjną dotyczącą indywidualnych projektów ppp oraz doradztwo związane z tymi projektami („downstream work”).

Działania związane z tworzeniem otoczenia dla ppp oraz przygotowaniem instytucji publicznych do stosowania tej formy organizacji inwestycji wynikają z założenia, że efektywne wykorzystanie ppp wymaga niezbędnego stopnia dojrzałości i wiedzy po stronie sektora publicznego. Działania doradcze, szkoleniowe i promocyjne w tym obszarze (institution building, capacity building) realizowane są przez Bank Światowy oraz jego dwie specjalistyczne agendy, będące współwydawcami omawianej publikacji: Instytut Banku Światowego (World Bank Institute, WBI) oraz Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

WBI koncentruje się przede wszystkim na działalności szkoleniowej, organizowaniu wymiany doświadczeń i promowaniu najlepszych globalnych praktyk w zakresie ppp, m.in. przez wydawanie publikacji, organizowanie konferencji i programów e-learningowych. Oczywiście WBI pokrywa swoimi działaniami całe spektrum aktywności Grupy Banku Światowego, natomiast ppp zostało uznane za jeden z siedmiu głównych obszarów tematycznych, stanowiących najważniejszy cel WBI. Zgodnie z raportem niezależnej jednostki ewaluacyjnej Grupy Banku Światowego, w latach finansowych 2002-2012 WBI przeprowadził w sumie 112 działań szkoleniowych i promocyjnych związanych z ppp<sup>22</sup>.

Działania PPIAF w pewnej mierze zająbiają się z aktywnością szkoleniową WBI, jednak w charakterze aktywności obu tych jednostek zachodzą ważne różnice. Po pierwsze, PPIAF jest organizacją finansowaną ze źródeł pomocy rozwojowej krajów rozwiniętych, a jedynie zarządzaną przez Bank Światowy na rachunek darczyńców. Po drugie, działalność PPIAF jest całkowicie skoncentrowana na promowaniu udziału sektora prywatnego w rozwoju infrastruktury w krajach rozwijających się. Po trzecie, PPIAF obok aktywności szkoleniowej i wydawniczej, prowadzi doradztwo i pomoc techniczną w zakresie przygotowania i realizacji projektów ppp. Według raportu IEG, w latach finansowych 2002-2012 z funduszu powierniczego PPIAF sfinansowano w sumie pomoc techniczną dla 683 projektów ppp.

<sup>20</sup> Bank Światowy utworzony został w 1944 roku przede wszystkim w celu finansowania odbudowy gospodarki krajów członkowskich po zniszczeniach II wojny światowej, co dotyczyło w dużej mierze krajów rozwiniętych. Wtedy, gdy proces ten został zakończony, główny akcent w działalności kredytowej Banku Światowego został przesunięty na kraje rozwijające się.

<sup>21</sup> Por. m.in. World Bank Group Strategy, October 2013, s. 20.

<sup>22</sup> Por. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience In Client Countries, FY 02-12. Independent Evaluation Group, World Bank-IFC-MIGA.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat Grupa Banku Światowego systematycznie zwiększała również skalę swoich bezpośrednich operacji związanych z finansowaniem projektów ppp. Zgodnie z cytowanym już powyżej raportem IEG, w okresie objętym badaniem łączna kwota zaangażowania jednostek Grupy Banku Światowego (kredytów, inwestycji kapitałowych i gwarancji) wzrosła mniej więcej trzykrotnie, z 0,9 mld \$ w roku finansowym 2002 do 2,9 mld \$ w roku 2012.

Bank Światowy udzielił 353 kredytów i gwarancji na przedsięwzięcia i programy inwestycyjne zawierające element ppp na łączną kwotę 7,6 mld \$. IFC zainwestowała w 176 projektów ppp przy łącznej kwocie zobowiązań inwestycyjnych wynoszącej 6,2 mld \$. Z kolei MIGA udzieliła wsparcia w postaci gwarancji od ryzyka politycznego dla 81 projektów ppp o łącznej ekspozycji wynoszącej 5,1 mld \$.

Zgodnie z deklaracjami zawartymi w strategicznych dokumentach Banku Światowego, wsparcie dla ppp ze strony jednostek grupy ma być w najbliższych latach jeszcze bardziej intensyfikowane. Podkreśla się w nich unikalne możliwości Grupy Banku Światowego w zakresie udzielania wszechstronnego wsparcia dla rozwoju ppp pod względem „produktowym” (doradztwo w zakresie polityki ppp, doradztwo transakcyjne, finansowanie), na różnych poziomach dojrzałości ppp w danym kraju i w przeciągu pełnego cyklu realizacji projektów ppp.

*[Wróć do tekstu głównego...](#)*



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

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

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

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

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

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

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

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

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