

# Certyfikacja projektów PPP w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju

**Wobec wielu obaw co do prawidłowego przygotowania przedsięwzięć PPP, ustawodawca nowelizując przepisy ustawy o PPP wprowadził zapis pozwalający na obniżenie ryzyka związanego z ewentualnymi nieprawidłowościami na etapie analiz przedrealizacyjnych.** Zgodnie z art. 3b nowelizowanej ustawy o PPP, każdy podmiot publiczny, który planuje realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, może wystąpić do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o uzyskanie opinii nt. zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Możliwość pozyskania opinii przewidzianej w art. 3b jest fakultatywna. To uprawnienie, a nie obowiązek podmiotu publicznego. Proces uzyskania opinii reguluje procedura opracowana przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, wydana 19 września 2018 r. W myśl dokumentu opublikowanego na stronie Platformy PPP zarządzanej przez MliR ([www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)), proces wydawania opinii prowadzony jest za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>1</sup> lub za pomocą innych środków łączności. Do obsługi procesu Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju używa adresu poczty elektronicznej: [opiniaPPP@miir.gov.pl](mailto:opiniaPPP@miir.gov.pl).

Zgodnie z uzasadnieniem do przepisów wprowadzających art. 3a,<sup>2</sup> możliwość uzyskania niewiążącej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o planowanej inwestycji (tzw. certyfikacja) powinna pozytywnie wpłynąć na rozwój rynku PPP. W ocenie ustawodawcy, pozytywna opinia o planowanym przedsięwzięciu PPP może wesprzeć decyzje o podjęciu realizacji projektu w tej formule. Opinia ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego bazuje na wykonanych przez podmiot publiczny pracach przygotowawczych i w wypadku negatywnego jej brzmienia będzie wskazywała na braki i błędy w tych pracach. Dlatego „certyfikacja” powinna wpłynąć na poprawę jakości planowanych projektów PPP i zwiększyć szanse ich powodzenia oraz pozytywne efekty, jakie przyniesie ich realizacja, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów

przygotowania przedsięwzięć PPP i wypracowaniu dobrych praktyk w tym zakresie.

**Do wniosku o certyfikację dołącza się ocenę, o której mowa w art. 3a (dokumentacja analiz przedrealizacyjnych a dokumentacja analizy efektywności w świetle Wytycznych metodologii przygotowania przedsięwzięć PPP).**

Zgodnie z dokumentem „Procedura wydawania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego opinii na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o której mowa w art. 3b u.p.p.p.”, opracowanym przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w MliR podmiot publiczny, po sporządzeniu oceny efektywności, składa wniosek o wydanie przedmiotowej opinii na formularzu stanowiącym załącznik do wspomnianej procedury. Załącznik do wniosku stanowi ocena efektywności, o której mowa w art. 2b ustawy o PPP. Wniosek wraz z załącznikiem przesyłane są na adres poczty elektronicznej [opiniaPPP@miir.gov.pl](mailto:opiniaPPP@miir.gov.pl). Co istotne, ocenę efektywności przedsięwzięcia należy przeprowadzić zgodnie z zakresem wskazanym w rozdziale 3 Wytycznych PPP pn. „Przygotowanie projektów”, który to dokument dostępny jest pod adresem: [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl). Jak wspomniano przy okazji omawiania art. 2b u.p.p.p., zakres „Oceny efektywności przedsięwzięcia” zawarty w Wytycznych, jest nieco odmienny (szerszy) od zakresu ustanowionego regulacją tego przepisu. Wytyczne MliR, obejmują **pełen zakres analiz przedrealizacyjnych**, które zostały przywołane w ustawie o PPP (art. 3b ust. 3) i regulaminie wydania oceny w sprawie zasadności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP, tzw. certyfikacji. Wydaje się zatem, że można uznać, iż zakres analiz opisanych w rozdziale 3 Wytycznych o tytule „Ocena Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP” zadość czyni **otwartemu katalogowi elementów oceny efektywności** przedsięwzięcia dokonanej przez podmiot publiczny na mocy art. 2a u.p.p.p., ponieważ Wytyczne poza walorem „urzędowego źródła informacji o dobrych praktykach” są osadzone w ugruntowanej praktyce realizacji

<sup>1</sup> 4 Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r., poz. 650)

<sup>2</sup> Uzasadnienie... s. 29

analiz przedrealizacyjnych PPP<sup>3</sup>. „Wniosek o wydanie Opinii PPP” ma formę jednostronicowego pisma przewodniego, w którym wnioskujący o zaopiniowanie wskazanego z nazwy przedsięwzięcia PPP, powołując się na art. 3b u.p.p.p., wnosi o wydanie stosownej opinii, składając jednocześnie oświadczenie o akceptacji procedury, którą wniosek inicjuje.

Artykuł 3b wprowadza pojęcie opinii wyrażanej przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie „zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”. W kontekście obowiązku podmiotu publicznego ustanowionego przez art. 2b u.p.p.p. (analiza **efektywności**), należy zadać pytanie, czy minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wyrażając opinię w sprawie **zasadności** realizacji przedsięwzięcia PPP, samodzielnie ocenia przesłanki wyboru modelu PPP jako modelu realizacji konkretnego opiniowanego przedsięwzięcia w porównaniu do innych sposobów jego realizacji, czy jedynie wyraża opinię na temat **zasadności** podjętej już przez wnioskodawcę decyzji o wdrożenia przedsięwzięcia w modelu PPP.

Jedynym podmiotem, który może samodzielnie ocenić efektywność realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP jest podmiot publiczny, który jest wnioskodawcą o opinię ministra w/s zasadności, o której mowa w art. 3b u.p.p.p. Jest to podmiot, który zamierza zrealizować przedsięwzięcie w modelu PPP, świadomie rezygnując z innych przeanalizowanych, dostępnych mu sposobów realizacji analizowanego przedsięwzięcia. W związku z powyższym, minister nie może np. zaproponować innych niż PPP sposobów realizacji przedsięwzięcia, a jedynie odnieść się do już podjętej decyzji podmiotu publicznego o realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP.

Odmienne stanowisko prowadziłyby do wniosku, że minister przejmowałaby od podmiotu wnioskującego o jego opinię odpowiedzialność za merytoryczne potwierdzenie decyzji, co do wyboru sposobu realizacji zadań publicznych, znajdującej się w gestii innego podmiotu – wnioskodawcy. Opinia ministra o której mowa w art. 3b nie jest również samodzielną oceną w przedmiocie oceny efektywności i celowości zastosowania PPP w opisanym we wniosku przypadku realizacji przedsięwzięcia, a jedynie opinią o poprawności podjęcia decyzji o wdrożeniu już wybranego wariantu PPP.

<sup>3</sup> Wytoczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020, [https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/35599/Wytoczne\\_PGD\\_PH\\_2014\\_2020.pdf](https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/35599/Wytoczne_PGD_PH_2014_2020.pdf), Biuletyn PPP nr 1-5, <http://www.PPP.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Strony/Publikacje.aspx>

Pojawia się zatem pytanie, czy zasadność, a nie **efektywność** (o której mowa w art. 2b ustawy o PPP) realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest badana jedynie z formalnego punktu widzenia, tj. dochowania należytej staranności przez wnioskodawcę w zakresie jej poprawności i kompletności. Wydaje się, że kompetencja ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego ogranicza się właśnie do tego formalnego potwierdzenia metodologicznej poprawności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany, a także proponowanego podziału ryzyk w przedsięwzięciu. Zasadność realizacji przedsięwzięcia PPP jako wybranego modelu realizacji inwestycji użyta jest w ustawie w znaczeniu stwierdzenia, iż stosowne analizy przedrealizacyjne zostały przeprowadzone, a ich wynik logicznie uzasadnia wybór partnerstwa publiczno-prywatnego w konkretnym przedsięwzięciu.

Wydając opinię na mocy art. 3b minister wypowiada się, czy w świetle przedłożonej dokumentacji wybór modelu PPP dla przedsięwzięcia, którego dotyczą analizy przedrealizacyjne, znajduje uzasadnienie. Minister ma ograniczone możliwości samodzielnego badania zagadnień wskazanych w analizach, szczególnie w zakresie potwierdzenia źródeł tych informacji. Może jedynie wypowiedzieć się co do kompletności i jakości ich wykonania, poprawności metodologicznej oraz tego czy ich wynik może stanowić, zgodnie z przyjętą na potrzeby wykonania analiz metodologią, wystarczające uzasadnienie dla wyboru PPP jako modelu realizacji przedsięwzięcia.

Sama merytoryczna decyzja zastosowania lub niezastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w takim razie jest jedynie konsekwencją poprawnego przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, których częścią jest analiza efektywności realizacji przedsięwzięcia. Kryterium owej formalnej oceny przedłożonej do oceny dokumentacji jest metodologia przygotowania przedsięwzięć PPP jaka zawarta jest w tomie I wytycznych MliR. Wobec powyższego nie wydaje się, aby Ministerstwo miało kompetencje do podważania decyzji podmiotu publicznego o zastosowaniu modelu PPP, jeśli dokumentacja została wykonana poprawnie i na podstawie założonych w analizie efektywności przesłanek, zgodnie z zalecaną metodologią, PPP jest efektywniejsze, niż miałyby to miejsce w razie realizacji przedsięwzięcia w inny sposób.

Kompetencja Ministerstwa w ramach opinii o których mowa w art. 3a sprowadza się zatem do oceny czy decyzja o modelu PPP zapadła w wyniku zastosowania



metodologii zarekomendowanej przez MliR, a wniosek w przedmiocie zastosowania PPP jest w świetle przyjętej w dokumentach logiki zasadny i znajduje poparcie w poprawnych rachunkowo analizach, których założenia są zgodne z prawem.

**W praktyce, poprzez uzyskanie pozytywnej opinii o zasadności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP podmiot publiczny może uprawdopodobnić, że dochował należytej staranności w procesie przygotowania przedsięwzięcia, tj. w zakresie przeprowadzonych analiz, które w konsekwencji potwierdziły zasadność realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP i, że dokonało się to zgodnie z przyjętymi w tym zakresie przez podmiot publiczny/wnioskodawcę założeniami (aksjomatami) analizy. Nie rozstrzyga o samej zasadności owych założeń merytorycznych, które mogą być zdefiniowane jedynie przez podmiot publiczny na etapie decyzji politycznej co do celów samego przedsięwzięcia, jego kształtu, czy wskaźników analizy efektywności.**

**Pozytywna opinia Ministerstwa wydana na podstawie art. 3b** ułatwia podmiotowi publicznemu (wnioskodawcy) wykazanie starannego, legalnego, rzetelnego przygotowania przedsięwzięcia **PPP, ale nie odnosi się ona do przesłanek decyzji o realizacji samego przedsięwzięcia, czy o jego zakresie rzeczowym.**

Przed szczegółowym odniesieniem się do zakresu opinii wydawanej przez Ministerstwo na mocy art. 3a, należy podkreślić, że Wytyczne Ministerstwa, nie mają charakteru normatywnego, a ich charakter jest ramowy i stanowić mogą co najwyżej ogólny kierunkowskaz w procesie przygotowania analiz przedrealizacyjnych, szczególnie analizy efektywności, o której mowa w art. 2b u.p.p.p., która posiada jasną podstawę normatywną. Wytyczne ministerstwa, tak jak inne tego typu dokumenty publikowane np. przez instytucje zarządzające funduszami UE w przypadku projektów hybrydowych, choć będą brane pod uwagę

przez pracowników ministerstw w wykonywaniu ich zadań adresowanych do podmiotów publicznych, są jedynie ramami dla pracy specjalistów z zakresu inżynierii, ekonomii i finansów, specjalistów z zakresu podziału ryzyka czy prawników, którzy powinni wykonywać swe zadania analityczne zgodnie z najlepszą swą wiedzą i doświadczeniem, a stosowana przez nich metodologia nie może ograniczać się tylko do propozycji rozwiązań przedłożonych w Wytycznych, również dotyczących przygotowania przedsięwzięć hybrydowych czy podobnych regulacji. Same wytyczne są zresztą owocem podsumowania doświadczeń podmiotów publicznych i obsługujących te podmioty doradców zewnętrznych, którzy badają zasadność realizacji przedsięwzięcia PPP w konkretnych uwarunkowaniach przypadku.

Reasumując, należy stwierdzić, że intencją ustawodawcy nie było powierzenie ministrowi właściwemu ds. rozwoju prawa do samodzielnej oceny zasadności realizacji przedsięwzięcia, co zgodnie z art. 2b jest wyłączną kompetencją podmiotu publicznego ponoszącego odpowiedzialność za wybór sposobu realizacji konkretnego przedsięwzięcia, w sposób korzystny dla interesu publicznego.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia, których zakres należy odczytać w świetle procedury określającej wydanie opinii, jak i tomu I Wytycznych MliR. Badana jest również poprawność i kompletność przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany oraz model proponowanego przez wnioskodawcę podziału ryzyka w przedsięwzięciu. Należy zauważyć, że wykonana zgodnie z art. 2b u.p.p.p. ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych, zawiera informacje na temat zakładanego podziału zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany, co zapewnia dostarczenie wraz z nią całego kompendium informacji wymaganych do wydania opinii w sprawie zasadności realizacji zadania zgodnie z art. 3a u.p.p.p. Jedynym nowym elementem wymienionym przez ustawę, w stosunku do zakresu analizy efektywności, jest model prawno-organizacyjny przedsięwzięcia, którego zakres również określono w treści Tomu I Wytycznych. Wytyczne stanowią bezpośredni

punkt odniesienia dla procedury wydawania oceny zasadności realizacji przedsięwzięcia zgodnie z art. 3b, zatem w dalszej części komentarza zakres merytoryczny ocenianych dokumentów zostanie zaprezentowany zgodnie z propozycjami metodologicznymi zawartymi w Wytycznych. Korespondują one z zapisami regulaminu wydawania opinii i załącznikami do regulaminu, takimi jak: **Lista sprawdzająca kompletność wniosku o wydanie Opinii PPP**, stanowiąca załącznik 2 do procedury oraz **Arkusze badania oceny efektywności przedsięwzięcia**, stanowiący załącznik 3 do procedury wydawania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego opinii na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o której mowa w art. 3b u.p.p.p.

Zgodnie z Regulaminem, po otrzymaniu wniosku o wydanie Opinii PPP rozpoczyna się jego weryfikację pod kątem przedłożenia wszystkich wymaganych elementów wniosku. Weryfikacja przeprowadzana jest w oparciu o listę sprawdzającą **kompletność wniosku o wydanie Opinii PPP**, której wzór stanowi załącznik nr 2 do procedury. Lista sprawdzająca potwierdza dostarczenie lub brak dostarczenia następujących elementów analizy przedrealizacyjnej:

1. Formularza wniosku o wydanie Opinii PPP.
2. Analizy interesariuszy.
3. Analizy technicznej.
4. Analizy ryzyka.
5. Analizy prawnej.
6. Analizy podatkowej.
7. Analizy rynkowej.
8. Analizy popytu.
9. Analizy ekonomiczno-finansowej.
10. Analizy *Value for Money*.

Jeżeli wniosek nie podlegał procesowi uzupełnień, bieg terminu 60 dni na wydanie Opinii PPP rozpoczyna się w dniu następującym po dniu złożenia wniosku. Zgodnie z §4 regulaminu zasad opracowania Opinii PPP, które przygotowywane są na podstawie badania kompletności przeprowadzonych analiz, poprawności przeprowadzonych analiz, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany, oraz proponowanego podziału ryzyk w projekcie. Badanie przeprowadzane jest z wykorzystaniem załącznika nr 3 do procedury, **Arkusza badania oceny efektywności przedsięwzięcia**.

Zgodnie z arkuszem badania oceny efektywności przedsięwzięcia (w znaczeniu art. 2b przygotowanego zgodnie z metodologią zaproponowaną w Wytycznych ministerstwa Tom I) badanie przeprowadza się w czterech

obszarach odpowiadających zakresowi tematycznemu wymaganemu dla wydania opinii na mocy art. 3b ust. 3 u.p.p.p.:

### Obszar I

Określony jako „Poprawność i kompletność przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia”. Zgodnie z terminologią użytą w kwestionariuszu, kwestie objęte badaniem obejmują weryfikację poprawności i kompletności analiz składających się na ocenę efektywności dokonanej zgodnie z zaleceniami Rozdziału 3 Wytycznych PPP, Tom I Przygotowanie projektów.

Badanie obejmuje następujące analizy<sup>4</sup>:

#### a) analiza interesariuszy

Na wczesnym etapie analiz podmiot publiczny powinien przygotować szczegółową analizę interesariuszy, którzy mają duży wpływ zarówno na przygotowanie projektu, procedurę wyboru partnera prywatnego oraz późniejsze wykonywanie umowy o PPP. Ważne jest zdefiniowanie i sformalizowanie ich roli i obowiązków oraz zasad komunikacji z osobami, które podejmują decyzję w ramach przedsięwzięcia. W ramach analizy interesariuszy należy: zidentyfikować kluczowych interesariuszy; określić ich rolę w projekcie PPP; określić wpływ na przedsięwzięcie oraz sposób w jaki będzie odbywać się komunikacja z interesariuszami. Wynikiem analizy interesariuszy będzie wskazanie szczegółowych działań koniecznych do wykonywania przez podmiot publiczny w odniesieniu do poszczególnych interesariuszy w celu zapewnienia właściwego uwzględnienia w ramach przedsięwzięcia możliwie szerokiej grupy interesów. Analiza interesariuszy może zostać przeprowadzona w formie tabelarycznej, a jej właściwe wykonanie powinno pozwolić na zmitigowanie ryzyk związanych z otoczeniem analizowanego przedsięwzięcia i ryzykiem politycznym.

#### b) analiza techniczna

Kluczowe dla analizy technicznej przedsięwzięcia jest ujęcie jego zakresu rzeczowego, w ujęciu wielobranżowym na przestrzeni jego całego życia, czyli łącznie z okresem utrzymania. Celem analiz technicznych jest audyt i analiza jakościowa przygotowanych dokumentów i ewentualnie przygotowanie rekomendacji jakie dokumenty oraz w jakim zakresie należy uzupełnić jeszcze przed przystąpieniem do procedury wyłonienia partnera prywatnego, w trakcie którego przygotowane w ramach analiz technicznych PFU będzie podstawą negocjacji z sektorem

<sup>4</sup> Charakterystyka dokumentów została dokonana w świetle Wytycznych PPP t. I. cz. 3. s. 68 i nast.

prywatnym. Ważnym elementem analiz technicznych jest przygotowanie standardów utrzymania; określenie wykonalności technicznej w świetle przyjętych rozwiązań technicznych dla infrastruktury i usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Analizy techniczne dostarczają również niezastąpionych danych wyjściowych dla analizy ekonomicznej (np. określenie przybliżonej wartości nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych dla projektu PPP oraz dla projektu w formule tradycyjnej), analizy ryzyk oraz analizy prawnej. Zakres analiz technicznych przedsięwzięcia jest ściśle powiązany z branżą, zadaniem publicznym jakie ma realizować przedsięwzięcie będące przedmiotem analizy. Niemniej jednak, odnośnie metodologii realizacji analiz technicznych wytyczne wskazują na następujące ich etapy/kroki: określenie celu analiz technicznych, określenie stanu przygotowania dokumentów o charakterze technicznym znajdujących się w gestii podmiotu publicznego przed przystąpieniem do analiz, analiza dokumentów o charakterze prawno-technicznym, analiza stanu prawnego nieruchomości oraz ostatecznie przeprowadzenie analiz technicznych i pozyskanie decyzji administracyjnych, koniecznych dla technicznej wykonalności przedsięwzięcia.

#### c) analiza ryzyka

Jak wspomniano przy okazji omawiania zagadnień podziału zadań i ryzyk na potrzeby oceny dokonywanej na podstawie art. 2a, odpowiedni podział zadań i związane z nimi ryzyka ma zasadnicze znaczenie dla uzyskania korzyści z zastosowania modelu PPP. Właściwy podział zadań i ryzyk determinuje efektywność przedsięwzięcia na etapie jego realizacji. Zgodnie z „Wytycznymi PPP” w realizacji przedsięwzięcia pomaga matryca rodzajów ryzyka przygotowana na etapie ich analizy. Służy ona do prezentacji i wstępnej alokacji ryzyka w przedsięwzięciu, a przykład tego dokumentu został załączony do omawianych wytycznych. Wytyczne proponują założenia metodologii analizy ryzyk, ich identyfikacji i określania

prawdopodobieństwa oraz skutków ich wystąpienia w kontekście wpływu na analizowane przedsięwzięcie. Podział ryzyka pomiędzy stronami umowy PPP jest zadaniem kompleksowym i wymaga doświadczenia, ponieważ nie można zastosować wzorcowych matryc podziału ryzyka dla każdego przedsięwzięcia ze względu na specyficzne uwarunkowania ich realizacji. Dla wszystkich zidentyfikowanych rodzajów ryzyka należy określić proponowane sposoby ich mitygacji. Część ryzyka może zostać ubezpieczona. Podział ryzyka budowy, dostępności i ryzyka ekonomicznego jest kluczowym czynnikiem wpływającym na status budżetowy płatności podmiotu publicznego w ramach umowy i możliwość sfinansowania przedsięwzięcia (bankowalność).

#### d) analiza prawna

Celem analizy prawnej jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: czy założenia przedsięwzięcia są zgodne z prawem i w jaki sposób mogą zostać zrealizowane, jakie są możliwe i rekomendowane modele prawne realizacji analizowanego przedsięwzięcia oraz jak należy dokonać wyboru partnera prywatnego. Analiza prawna ma szczególne znaczenie dla modelu wynagrodzenia partnera prywatnego, szczególnie dla weryfikacji i ustalania zasad na jakich może on pobierać wynagrodzenie od konsumentów usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Podobnie jak analiza ryzyka i techniczna, zakres analizy prawnej będzie zależny nie tylko od obszaru zadań publicznych, jaki realizowany jest w ramach przedsięwzięcia, ale również od uwarunkowań organizacyjnych podmiotu publicznego, którego status i zdolność do realizacji analizowanego przedsięwzięcia również powinna być przedmiotem szczegółowej analizy prawnej. Wytyczne MliR słusznie uwrażliwiają podmioty publiczne na kwestie analizy stanu prawnego infrastruktury publicznej zaangażowanej w przedsięwzięcie, co ma zasadnicze znaczenie dla możliwości przeprowadzenia przedsięwzięcia w planowanej formule.

#### e) analiza podatkowa

Analiza podatkowa pozwala na ocenę wpływu obciążeń podatkowych na koszty realizacji przedsięwzięcia na poszczególnych etapach jego realizacji, z punktu widzenia obu stron umowy o PPP, co przekłada się na założenia jego modelu finansowego. Pozwala również na zidentyfikowanie obszarów wymagających podjęcia dalszych działań, np. zasadności wystąpienia z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego. Z praktycznego punktu widzenia, szczególnie istotnie na kształt analizowanych przedsięwzięć wpływa podatek VAT, natomiast wpływ podatku do nieruchomości jest stosunkowo neutralny. Kwestie podatkowe mogą mieć zasadnicze



znaczenie dla struktury realizacji przedsięwzięcia, szczególnie dla oceny zasadności stosowania spółek celowych.

#### f) analiza rynkowa

Jest kluczowa dla powodzenia procesu wyboru partnera prywatnego. „Wytyczne PPP” podkreślają znaczenie analizy rynkowej i testowania rynku jako integralnego elementu przygotowania przedsięwzięcia, który pozwala na ocenę zainteresowania rynku analizowanym przedsięwzięciem i sprawdzenie czy przyjęte na etapie analiz teoretycznych założenia modelu wynagrodzenia partnera prywatnego i innych oferowanych mu warunków współpracy są właściwe z punktu widzenia potencjalnych partnerów oraz instytucji finansujących. Wobec faktu, że do zawarcia umowy dochodzi zaledwie w co czwartym wszczętym postępowaniu, rola analiz rynkowych zwanych testem rynku będzie zapewne kluczowa w ocenie zasadności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP.

#### g) analiza popytu

Analiza ma na celu ocenę rynku i zdiagnozowanie popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia, co jest przesłanką do określenia zakresu i skali przedsięwzięcia. Analiza popytu służy za materiał dla innych analiz, w szczególności analizy finansowej przedsięwzięcia. Omawiana analiza w świetle „Wytycznych PPP” powinna „bazować na historycznych danych dotyczących konkretnego sektora na rynku i brać pod uwagę szereg czynników decydujących o zapotrzebowaniu na daną usługę oraz chęci płacenia za nią określonej ceny”, jeśli w projekcie świadczone są usługi, za które partner prywatny może pobierać opłaty od użytkowników. Wobec wagi, jaką ustawodawca wydaje się przykładać do analizy zagadnienia opłat ponoszonych przez użytkowników, opisywana analiza ma szczególne znaczenie dla ustanowienia odpowiednich założeń taryf i cenników usług obowiązujących w ramach umowy o PPP.

#### h) analiza ekonomiczno-finansowa

Pozwala na ocenę opłacalności przedsięwzięcia na podstawie przepływów pieniężnych prognozowanych w całym okresie trwania współpracy. Zatem powinna być ona wykonana z punktu widzenia obu stron umowy o PPP. Analiza ekonomiczna pozwala na ustalenie czy realizacja przedsięwzięcia jest korzystna (opłacalna) ze społecznego punktu widzenia. Prowadzone dla projektu analizy finansowe i ekonomiczne obejmują: analizę potencjału komercyjno-finansowego przedsięwzięcia pod kątem jego wykonalności rynkowej, analizę kosztów i korzyści przedsięwzięcia, w tym analizę wariantów jego realizacji z perspektywy ekonomicznej i ocenę zasadności realizacji



projektu przez podmiot publiczny. Omawiane analizy pozwalają na ocenę skutków finansowych realizacji przedsięwzięcia dla budżetu podmiotu publicznego w wybranym wariantcie optymalnym i ocenę dostępności finansowej dla podmiotu publicznego lub ocenę dostępności finansowej dla użytkowników, jeśli przedsięwzięcie zakłada pobieranie opłat za usługi świadczone w ramach umowy o PPP. Specjalne wymogi wobec analiz przedrealizacyjnych w zakresie ekonomiczno-finansowym wprowadzają również Wytyczne w zakresie realizacji projektów hybrydowych, ponieważ konieczne jest sprawdzenie czy przedsięwzięcie, jako projekt ubiegający się o dofinansowanie, spełnia warunki dla pozyskania dotacji, a zależnie od okoliczności ustalenie maksymalnej kwoty dofinansowania ze środków UE, dopuszczalnej dla przedsięwzięć generujących dochód. Dokładne wskazówki dotyczące realizacji analiz ekonomiczno-finansowych przedstawione są w literaturze przedmiotu.<sup>5</sup>

#### i) analiza Value for Money

W związku z ważnym statusem analizy *Value for Money* w całości analiz przedrealizacyjnych, warto szerzej odwołać się w tym zakresie do Wytycznych MliR: „Wybrana formuła realizacji inwestycji publicznej powinna zapewniać osiągnięcie zakładanych celów Podmiotu Publicznego w najbardziej efektywny sposób. Efektywność realizacji Projektu PPP odnosi się tu do najlepszego dostępnego rezultatu dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę stosunek korzyści do kosztów w całym okresie realizacji Projektu PPP, czyli w okresie budowy i utrzymania zarządzania. Analizę porównującą efektywność realizacji projektu w formule PPP w porównaniu do tradycyjnej formuły realizacji przez Podmiot Publiczny określa się jako analizę *Value for Money*. Analiza Value for Money stanowi zwieńczenie analiz prowadzonych w ramach Oceny Efektywności i powinna być przeprowadzona dla każdego Projektu PPP po potwierdzeniu jego wykonalności. Jej celem jest odpowiedź na pytanie,

<sup>5</sup> materiały dostępne na stronie <http://www.PPP.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Strony/Publikacje.aspx>



czy rozważany projekt powinien być realizowany metodą PPP, czy tradycyjną<sup>6</sup>. W ramach analizy *Value for Money* należy przeprowadzić: „analizę jakościową, której celem jest całościowa ocena potencjału dla efektywności w formule PPP w porównaniu do tradycyjnej formuły realizacji inwestycji, w tym wychwycenie tych różnic pomiędzy scenariuszami, których nie da się skwantyfikować; analizę ilościową, prowadzoną w przypadku pozytywnego rezultatu analizy jakościowej, w ramach której porównywana jest szacowana wartość bieżąca projektu w dwóch scenariuszach: realizacji inwestycji metodą tradycyjną przez Podmiot Publiczny oraz w modelu PPP. Należy mieć na uwadze, że całościowe wnioski w zakresie efektywności realizacji inwestycji powinny opierać się zarówno na ocenie ilościowej, jak i jakościowej, ze szczególnym uwzględnieniem tych elementów, których wycena nie była możliwa<sup>7</sup>. Wytyczne szczególne miejsce poświęcają przedstawieniu założeń metodyki ilościowej i jakościowej analizy *Value for Money* oraz założeniom Komparatora Sektora Publicznego.<sup>8</sup>

Wytyczne następująco definiują wnioski, jakie powinny wynikać z przeprowadzenia analizy *Value for Money* zgodnie z zaproponowaną na ich łamach metodologią: „Analiza Value for Money służy potwierdzeniu efektywności realizacji projektu w formule PPP. Co do zasady, decyzja o realizacji projektu w formule PPP powinna zostać podjęta dla tych projektów, dla których przeprowadzone analizy potwierdzają większą efektywność w formule PPP, niż realizacja przedsięwzięcia w modelu tradycyjnym. Kluczowe znaczenie dla podejmowania decyzji będzie mieć analiza jakościowa, pozwalająca na całościową ocenę modeli realizacji inwestycji, z uwzględnieniem celów Podmiotu Publicznego i ich hierarchii. Należy podkreślić, że ilościowa analiza *Value for Money* pełni funkcję pomocniczą w podejmowaniu decyzji, a nie rozstrzygającą. Z jednej strony nie uwzględnia ona czynników jakościowych, które mogą przemawiać za jednym z wariantów i wiązać się może z pewną dawką uznaniowości (np. na etapie kwantyfikacji ryzyka), przez co jej niewłaściwe użycie może doprowadzić do

błędnych wniosków. W związku z powyższym jest to narzędzie wspomagające Podmiot Publiczny, raczej udzielające wskazówek niż ostatecznej odpowiedzi. Co więcej, analiza ilościowa *Value for Money* zakłada, że realizacja inwestycji metodą tradycyjną jest w ogóle możliwa. Jeżeli Podmiot Publiczny nie jest w stanie zrealizować przedsięwzięcia metodą tradycyjną (np. ze względu na brak dostępności wystarczających środków finansowych i brak możliwości zaciągnięcia finansowania), wartość analityczna z przeprowadzenia analizy *Value for Money* będzie ograniczona. W takich sytuacjach kluczowe będzie potwierdzenie dostępności finansowej projektu oraz potencjału rynkowego umożliwiającego jego realizację<sup>9</sup>.

Badanie dokonywane w ramach procesu uzyskania opinii ministra, dotyczy przyjętych założeń, uzyskanych wyników i konkluzji/rekomendacji wynikających z przeprowadzonej oceny efektywności. Badanie nie obejmuje technicznej prawidłowości sporządzenia modelu finansowego (np. prawidłowości zastosowanych formuł, prawidłowości odwołań między komórkami arkusza kalkulacyjnego itd.). Badanie w ramach niniejszego obszaru stanowi punkt wyjścia do weryfikacji kolejnych trzech obszarów zagadnień omawianych w dokumentacji dostarczonej wraz z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie zasadności realizacji przedsięwzięcia PPP.

## Obszar II

Obejmuje przyjęty model prawno-organizacyjny. Zgodnie z kwestionariuszem oceny, kwestie objęte badaniem obejmują możliwość realizacji przedsięwzięcia w planowanym przez wnioskującego kształcie i zakresie na gruncie obowiązujących przepisów prawa i sposób oraz tryb wyboru partnera prywatnego. W tym zakresie podmioty publiczne powinny, jak się wydaje, kierować się zaleceniami II Tomu Wytycznych MIIIR w zakresie przygotowania procedury wyboru partnera prywatnego. Badanie modelu prawno-organizacyjnego obejmuje również dane na temat stanu prawnego infrastruktury publicznej, która ma być zaangażowana w przedsięwzięcie i możliwe formy wniesienia infrastruktury publicznej do przedsięwzięcia (jak należy się domyślać, w formie wkładu własnego strony publicznej). W ramach II obszaru badana ma być również struktura podmiotów zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia (zespół projektowy powołany przez wnioskującego, ew. spółka celowa do realizacji przedsięwzięcia). Zastanawia fakt powtórzenia w ramach II obszaru badań oceny „Analiza interesariuszy przedsięwzięcia”, która została wymieniona wśród dokumentów badanych w I obszarze. Być może chodzi tu szczególnie o zagadnienie powołania spółki celowej z partnerem prywatnym (art. 14 ust. 1 u.p.p.p.). Dane analizowane w ramach obszaru II najczęściej są przedmiotem analizy prawnej przedsięwzięcia.

<sup>6</sup> Wytyczne PPP t. I s. 113

<sup>7</sup> Tamże

<sup>8</sup> Tamże s. 119

<sup>9</sup> Tamże s. 125

### Obszar III

Zgodnie z kwestionariuszem stanowiącym załącznik do regulaminu w sprawie udzielania opinii przewidzianych art. 3b u.p.p.p., obejmuje mechanizmy wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane oraz warunki ich zmiany. Kwestie objęte badaniem to odzwierciedlenie planowanego podziału ryzyka w mechanizmie wynagradzania i powiązanie mechanizmu wynagradzania z rezultatami przedsięwzięcia. Wydaje się, że szczególnie istotne będzie wykazanie, że zakładany model wynagradzania partnera nie zawiera założeń, które wypaczałyby formalny podział ryzyka w tym obszarze. Przykładem nieprawidłowości mogłyby być ukryte odpłatności lub gwarancje ze strony podmiotu publicznego, które de facto znosiłyby deklarowany koncesyjny model wynagrodzenia partnera prywatnego. Badany jest również motywacyjny wpływ mechanizmu wynagradzania na zapewnienie wysokiej dostępności aktywów projektu i jakości usług przez partnera prywatnego oraz stopień zapewnienia przez mechanizm wynagradzania korzyści obu stronom partnerstwa. Osobno badane będą założenia przedsięwzięcia co do zapewnienia partnerowi prywatnemu przewidywalności przychodów i zakładane mechanizmy umożliwiające partnerowi prywatnemu uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu. Wszystkie wspomniane wyżej zagadnienia ostatecznie wpływają na bankowalność przedsięwzięcia, czyli skłonność instytucji finansujących do finansowania działań partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia. Na analizowaną przez ministerstwo ewentualną bankowalność przedsięwzięcia lub jej brak wpływa stopień przekonania banków o możliwości zwrotu kredytu udzielonego partnerowi, który realizuje projekt w przyjętym modelu wynagrodzenia<sup>10</sup>. Wspomniane wyżej kwestie zazwyczaj są w analizie popytu, analizie prawnej i finansowej przedsięwzięcia.

### Obszar IV

Obejmuje proponowany podział ryzyka w projekcie, a kwestie objęte badaniem dotyczą: wyboru metodyki analizy ryzyka, wyodrębnienia kategorii ryzyka zidentyfikowanych w ramach projektu oraz procesu zarządzania ryzykiem w przedsięwzięciu, na który składa się identyfikacja rodzajów ryzyka, ich ocena, alokacja ich, ograniczanie i monitorowanie oraz przegląd, na kolejnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Zainteresowanie ministerstwa dotyczy również wyceny kluczowych dla przedsięwzięcia rodzajów ryzyka. Informacje obszaru IV analizy powinny być zebrane w ramach analizy ryzyk i częściowo analizy prawnej i ekonomicznej przedsięwzięcia.

Przy opracowaniu Opinii PPP dopuszcza się możliwość zaangażowania podmiotów zewnętrznych, np. doradców zakontraktowanych przez oceniającego. W przypadku stwierdzenia potrzeby wyjaśnień lub uzupełnień informacji zawartych we wniosku, do wnioskującego kierowana jest stosowna prośba. Fakt ten jednak nie wstrzymuje biegu terminu na wydanie Opinii PPP.

Zgodnie z regulaminem wydawania opinii w sprawie zasadności zastosowania modelu PPP, Opinia PPP zawiera wskazanie w przedmiocie zasadności realizacji opiniowanego przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Opinia PPP może zostać uzupełniona o rekomendacje w zakresie działań zalecanych do podjęcia przez wnioskującego **celem odpowiedniego przygotowania** przedsięwzięcia do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Po opracowaniu Opinia PPP przekazywana jest wnioskującemu, przy czym dokumenty opracowane w ramach procesu wydawania Opinii PPP, w szczególności wypełniony arkusz oceny przedsięwzięcia, udostępnia się wnioskującemu na jego wniosek.

Wniosek o wydanie Opinii PPP może być wycofany przez wnioskującego na każdym etapie procedury. Dopuszcza się ponowne przedłożenie wniosku dla tego samego przedsięwzięcia, natomiast wyłącznie w przypadku otrzymania informacji o braku możliwości wydania Opinii PPP z uwagi na niekompletność wniosku, albo wydania Opinii PPP zawierającej rekomendację co do uzupełnienia dokumentacji przedrealizacyjnej stosownie do oceny ministerstwa (w ramach metodologii przygotowania tej dokumentacji zalecanej przez ministerstwo, celem odpowiedniego przygotowania przedsięwzięcia do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego). Co istotne, zgodnie z regulaminem udzielania opinii ministerstwa, o których mowa w art. 3b ustawy o PPP, z uwagi na fakultatywny charakter wnioskowania o wydanie Opinii PPP, na gruncie niniejszej procedury wnioskującym nie przysługują żadne środki zaskarżenia, w tym środki odwoławcze. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego może, wyznaczając odpowiedni termin, zwrócić się do podmiotu publicznego o poprawienie, wyjaśnienie lub uzupełnienie wniosku o certyfikację. Opinii ministra dotyczącej certyfikacji nie ujawnia się osobom trzecim do chwili zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi lub umowy w sprawie zamówienia publicznego, albo zakończenia postępowania w inny sposób w zakresie inwestycji będącej przedmiotem tej opinii. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego nie ujawnia informacji pozyskanych w związku z wydaniem omawianej opinii, jeżeli groziłoby to ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic ustawowo chronionych.

Bartosz Korbus

<sup>10</sup> Por. Bankowalność projektu PPP Podejście instytucji finansowych, publikacja przygotowana przez MIIIR w 2013 r. [http://www.PPP.gov.pl/Aktualnosci/Documents/RAPORT\\_Bankowalnosc\\_projektu\\_PPP.pdf](http://www.PPP.gov.pl/Aktualnosci/Documents/RAPORT_Bankowalnosc_projektu_PPP.pdf)