

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odślon: 1393

Analizy przedrealizacyjne dla przedsięwzięć PPP powinny przedstawić władzom taki obraz przedsięwzięcia by pozwolił on na ocenę, czy wybrana jego forma realizacji jest zasadna. Punktem wyjścia dla oceny optymalnych rozwiązań dla przedsięwzięć realizowanych w modelach PPP będzie to, w jaki sposób dokonujące oceny podmioty zrealizowałyby samodzielnie dane zadanie.

Odpowiedź ta wymaga wszechstronnego przeanalizowania zadania, przy czym poszczególne zakresy analiz będą się wzajemnie przeplatać i warunkować. Warto, zatem ustalić, jaki ma być zakres techniczny przedsięwzięcia (również z punktu widzenia funkcji, jakim ma służyć infrastruktura). Na podstawowym poziomie analiz to zakres rzeczowy przedsięwzięcia jest punktem wyjścia dla pozostałych analiz – prawnej i ekonomicznej, w tym analizy ryzyka. Następnym krokiem jest zarysowanie scenariusza samodzielnej realizacji zadania i skonfrontowanie go z innymi metodami, w tym formuły PPP.

Reasumując analizy przedrealizacyjne składają się zazwyczaj z trzech analiz::

1. analizy technicznej,
2. analizy prawno-organizacyjnej
3. analizy ekonomicznej wraz z analizą ryzyka.

Analiza przedrealizacyjna wskazuje, zatem na to, jakie są rozwiązania techniczne, jak kształtuje się otoczenie prawne realizacji przedsięwzięcia i jakie są podstawowe wartości ekonomiczne podejmowanych działań. Niekiedy może się okazać, że projekt przymierzony do faktycznych możliwości budżetowych danego podmiotu generalnie nie może być zrealizowany samodzielnie z powodów finansowych. Należy pamiętać, że oceny każdego z wariantów realizacji analizowanego przedsięwzięcia należy dokonać w tzw. całym cyklu życia projektu, tj. począwszy od etapu projektowania, przez budowę i pełny okres eksploatacji. W innym wypadku analizy będą niepełne pod względem faktycznych kosztów realizacji zadania przez stronę publiczną, co przełoży się bezpośrednio na odrzucenie każdej oferty prywatnej, która z natury rzeczy musi zawierać w sobie kalkulację wszystkich kosztów. Przez nieodpowiednio zarysowaną podstawę porównawczą już na wstępie odrzucone będą realnie korzystne warianty realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.

Ze wspomnianym aspektem porównywania kosztów realizacji zadania wiąże się pozytywna cecha przeprowadzania analiz, jaką jest zbadanie faktycznych kosztów funkcjonowania administracji publicznej w relacji do efektów, jakie to działanie przynosi. To m.in. z tego powodu warto oprzeć się na doradcach zewnętrznych. Korzyścią ze współpracy z doradcami zewnętrznymi jest również ich dystans do przedmiotu analizy, co sprzyja eliminacji nieuzasadnionego optymizmu, co do szans na realizację danego przedsięwzięcia.

Analiza techniczna

Analiza techniczna ma na celu zdefiniowanie przedmiotu przedsięwzięcia. Z jednej strony winna ona określać zakres rzeczowy a z drugiej wskazywać na funkcjonalność przedsięwzięcia. Podkreślić należy, iż analiza ta winna dotyczyć całego przedsięwzięcia, nie tylko w zakresie zadania publicznego, ale również definiować potencjalne możliwości dla zadań związanych z czysto komercyjnym charakterem przedsięwzięcia. Zakładając, że zakres obejmuje np. budynki przeznaczone na cele mieszkalnictwa komunalnego, analiza może wskazywać również na realizację dodatkowej powierzchni przeznaczonej na działalność usługową. Przy czym należy zauważyć, iż na tak wstępnym etapie, opracowywanie dokumentacji technicznej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę jest nieuzasadnione. Po pierwsze doprecyzowywanie rozwiązań technicznych odbywać się będzie poprzez współdziałanie z partnerem

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odśloni: 1393

prywatnym lub też pozostawione zostanie do określenia przez partnera prywatnego jedynie przy akceptacji strony publicznej. Po drugie zbyt szczegółowe określenie rozwiązań technicznych jeszcze przed wyłonieniem partnera prywatnego przyczynić się może do spadku atrakcyjności przedsięwzięcia w oczach strony prywatnej lub do wysunięcia szeregu propozycji mających na celu optymalizację kosztów. Tym samym zważywszy na czasochłonność jak i kosztochłonność prac związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej słusznym wydaje się być opracowanie szczegółowej analizy technicznej lub programu funkcjonalno – użytkowego. Dokument ten posłuży do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych [Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego nr 3 „ Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe”, strona 11].

Dzięki opracowaniu takiej dokumentacji można zdefiniować zakres przedsięwzięcia oraz przewidzieć dodatkowe elementy inwestycyjne np. doprowadzeni mediów, usunięcie kolizji drogowych, usprawnienie ruchu, których realizacja jest niezbędna dla przeprowadzenia procesu inwestycyjnego.

Zatem analiza swoim zakresem obejmować powinna:

- badanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu wskazując np. na konieczność usunięcia istniejących już obiektów lub możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury;
- proponowany zakres inwestycji zarówno związanej z wykonywaniem zadania publicznego jak i dodatkowego zadania o charakterze komercyjnym;
- proponowane zagospodarowanie terenu w tym rozwiązania dotyczące zieleni i małej architektury;
- proponowane rozwiązania technologiczne
- ocenę stanu prawnego nieruchomości i zdolności podmiotu publicznego do rozporządzania nieruchomościami na potrzeby inwestycji – szczególnie pod względem możliwości zagospodarowania terenu i wzniesienia planowanej infrastruktury ,
- badanie aspektów środowiskowych - np. czy konieczna będzie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, badania gruntowe o stanie zanieczyszczeń
- ustalenie wstępnego budżetu inwestycyjnego i oszacowanych kosztów eksploatacji i utrzymania obiektów dla różnych wariantów realizacji przedsięwzięcia,
- stworzenie podstawy do przygotowania standardu eksploatacyjnego.
- ustalenie harmonogramu realizacji inwestycji
- ocena strategii i możliwości podziału przyszłych zadań inwestycyjnych [Por. Raport z analiz przedrealizacyjnych i badania rynku dla projektu pn. „Budowa nowego szpitala matki i dziecka w Poznaniu”]

Analiza techniczna może zakładać kilka wariantów realizacji inwestycji łącznie ze zmianą lokalizacji, które w dalszym toku prac zostaną poddane analizom finansowo-ekonomicznym. Pozwoli to m in. ustalić, czy nieruchomości przeznaczone pod inwestycje pozwalają na jej optymalną realizację w zakresie funkcjonalno-organizacyjnym oraz wykaże założeń technicznych z warunkami zagospodarowania przestrzennego obszaru, na którym położone są przedmiotowe nieruchomości lub też ewentualne kierunki zmian w miejscowym zagospodarowaniu przestrzennym, konieczne do pełnej realizacji projektów. Badanie rozwiązań technicznych, a także alternatyw lokalizacyjnych poszczególnych wariantów realizacji Przedsięwzięcia posłuży ustaleniu optymalnych organizacyjnie i ekonomicznie ram przedsięwzięcia, ze wskazaniem konkretnych rozwiązań zwiększających efektywność inwestycji. Jednocześnie pozwoli to na określenie wariantu, który zostanie poddany testowi rynku lub negocjacom z partnerem prywatnym [Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego nr 3, „ Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe”, strona 11].

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odśłony: 1393

Należy zaznaczyć, że często popełnianym błędem jest utożsamianie wyniku doradztwa technicznego ze stworzeniem projektu technicznego przedsięwzięcia. Jest to mylne założenie, gdyż ustalanie rozwiązań technicznych powinno się odbywać przy współudziale partnera prywatnego, który jako inwestor w znaczeniu prawa budowlanego na mocy zawartej umowy o PPP samodzielnie wykona projekt przy akceptacji strony publicznej.

Wypracowana na etapie analizy wstępnej wizja będzie skonfrontowana z propozycjami strony prywatnej na etapie dialogu konkurencyjnego i tworzenia zapisów umowy, będzie ona stanowiła podstawę opracowania projektu technicznego i odbioru wzniesionej na jego podstawie infrastruktury. Jest ona również wyjściem do opracowania standardów eksploatacyjnych a potem oceny ich przestrzegania a w konsekwencji obliczania należnego stronie prywatnej wynagrodzenia.

Analiza prawno-organizacyjna

W ramach analizy prawno-organizacyjnej winny być dokonana przede wszystkim ocena prawnej dopuszczalności realizacji analizowanego przedsięwzięcia oraz wskazanie istotnych z punktu widzenia udanej realizacji zagadnień natury prawnej i organizacyjnej. W zależności od stopnia przygotowania przedsięwzięcia i branży, w jakiej jest realizowane przedsięwzięcie, analiza prawno-organizacyjna dotyczy ustalenia poszczególnych etapów jego realizacji, w tym czynności przygotowawczych, które powinny zostać wykonane przez stronę publiczną.

Kolejnym zadaniem jest wskazanie zezwoleń administracyjnych, uzgodnień i opinii wymaganych do realizacji przedsięwzięcia oraz innych istotnych zagadnień związanych z procesem budowlanym, z uwzględnieniem regulacji z zakresu gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego, w ścisłym powiązaniu z prawem ochrony środowiska i prawem zamówień publicznych. Już na tym wstępnym etapie konieczna może być ocena przedsięwzięcia pod kątem jego struktury podatkowej i budżetowej (zgodności z zapisami ustawy o finansach publicznych).

Po ocenie ekonomicznej treści przedsięwzięcia konieczne jest wskazanie szczegółowego opisu procedury wyboru partnera prywatnego. Konieczne jest również określenie zasad zaangażowania infrastruktury przed rozpoczęciem prac konstrukcyjnych, a także przejęcia składników majątkowych po zakończeniu przedsięwzięcia [Por. Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego, Praca zbiorowa pod redakcją: Rafała Cieślaka i Bartosza Korbusa, strona 37-38].

Niekiedy, szczególnie w zakresie usług świadczonych mieszkańcom w podstawowym zakresie, odpłatnie czy przy finansowaniu dotacyjnym, konieczna może się okazać analiza kwestii związanych z pomocą publiczną. Szczególna uwaga powinna być poświęcona podziałowi zadań i ryzyk, które mają wpływ na naturę zobowiązań finansowych podmiotu publicznego z punktu widzenia limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza powinna się zakończyć stosownymi rekomendacjami co do kształtu rozwiązań prawnych przy realizacji przedsięwzięcia oraz szczegółowym harmonogramem działań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia.

Równolegle do analizy zadań, jakie mają do wykonania poszczególni uczestnicy przedsięwzięcia, dokonuje się ich wstępnego podziału, co implikuje odpowiedni tryb wyboru partnera lub koncesjonariusza i pozwala określić zakres obowiązków stron przyszłej umowy, stanowiąc punkt wyjścia do negocjacji jej ostatecznego kształtu w trakcie postępowania przetargowego. Należy zaznaczyć, że

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odśloni: 1393

często dość zaskakujący wpływ na ostateczną strukturę przedsięwzięcia będzie miała również analiza podatkowa, która powiązana jest również z analizą finansową przedsięwzięcia. Analiza podatkowa powinna obejmować w szczególności podatek od towarów i usług, podatki dochodowe, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od nieruchomości [Bartosz Korbus, „Partnerstwo publiczno-prywatne. Realizacja zadań samorządu lokalnego z partnerem prywatnym, Warszawa 2016 str. 76-78].

Najczęściej analiza prawna będzie obejmować:

- określenie uczestników postępowania o PPP
- określenie kto będzie stroną umowy PPP w tym
- określenie kwestii związanych z własnością nieruchomości;
- podział zadań na etapie inwestycji i eksploatacji infrastruktury,
- analizę uwarunkowań prawnych związanych z wynagrodzeniem partnera prywatnego, w tym
 - zagadnienia dotyczące kwestii podatkowych
 - zagadnienia dotyczące pomocy publicznej
- tryb wyboru partnera prywatnego
- formę organizacyjną wdrażania przedsięwzięcia w formule PPP.

Analiza ekonomiczna wraz z analizą ryzyka

Analiza ekonomiczna

Kluczowe dla oceny zasadności wdrożenia przedsięwzięcia w formule PPP jest odniesienie optymalnego wariantu PPP do scenariusza samodzielnej realizacji danego zadania. Oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach modelu PPP dokonuje się z wykorzystaniem komparatorów.

Komparatory są narzędziami, których celem jest optymalizacja procesu wyboru modelu i trybu PPP, określenie jego finansowo-ekonomicznej opłacalności oraz porównanie z alternatywnym modelem tradycyjnym realizacji przedsięwzięcia. W ramach analizy ekonomicznej stosuje się Komparator PPS (Public Private Scan) oraz Komparator PPC (Public Private Comparator) – narzędzia, których celem jest analiza porównawcza hipotetycznego najefektywniejszego z punktu widzenia strony publicznej modelu PPP z modelem tradycyjnym. Porównanie to pozwala ocenić wielkość środków potrzebnych do zagwarantowania trwałości inwestycyjnej i eksploatacyjnej realizowanego przedsięwzięcia z uwzględnieniem całego cyklu życia projektu i z uwzględnieniem zmiany wartości pieniądza w czasie.

Jeśli wyniki potencjalnego PPP są gorsze od wyników uzyskanych w ramach modelu tradycyjnego, nie ma uzasadnienia dla dalszej pracy nad wybranym wariantem i władze powinny się zastanowić nad gruntowną przebudową modelu PPP lub powrócić do samodzielnej realizacji przedsięwzięcia. W trakcie analiz znaczenie ma identyfikacja ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia i ich wpływ na ocenę płatności z umów o PPP na limity zobowiązań budżetowych podmiotu publicznego. Zagadnienia te będą miały znaczący wpływ na ocenę zasadności realizacji przedsięwzięcia z perspektywy finansów publicznych. Znajdą również odzwierciedlenie w zapisach umowy pomiędzy stroną publiczną a prywatną [Por. Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego nr 3, „ Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe”, strona 14].

Na etapie wyboru najlepszej oferty analiza ekonomiczna powinna się skupić na porównaniu ze sobą modelu opartego na wybranej ofercie i modelu samodzielnej realizacji przedsięwzięcia, by ostatecznie

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odśloni: 1393

wskazać optymalny z punktu widzenia strony prywatnej model realizacji przedsięwzięcia. Porównania tego typu można dokonać, wykorzystując Komparator PSC (Public Sector Comparator). Analizy finansowo-ekonomiczne powinny zawierać oszacowane wskaźniki efektywności zaangażowanego kapitału w ramach przedsięwzięcia zarówno z perspektywy partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego. Analiza przeprowadzona przy uwzględnieniu uwarunkowań makroekonomicznych powinna uwzględniać również tzw. dostępność finansową przedsięwzięcia, tj. czy podmiot publiczny jest w stanie ponieść obciążenia finansowe związane z przedsięwzięciem.

Tym samym analiza ekonomiczna powinna obejmować swym zakresem następujące zagadnienia:

- Oszacowanie nakładów inwestycyjnych.
- Wskazanie źródeł finansowania przedsięwzięcia w tym określenie potencjalnych możliwości dofinansowania UE
- Kalkulacja przychodów i kosztów przedsięwzięcia.
- Określenie mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego np. opłata za dostępność, działalność komercyjna, inne;
- Opracowanie sprawozdań finansowych pro forma.
- Kalkulację wskaźników efektywności przedsięwzięcia oraz zaangażowanego kapitału zarówno przez partnera prywatnego jak i podmiot publiczny.
- Określenie sytuacji finansowej podmiotu publicznego i jego zdolność do finansowania inwestycji w całym cyklu życia przedsięwzięcia.

Analiza ryzyka

Analiza ryzyka jest istotnym elementem badań dla przedsięwzięć realizowanych przy wykorzystaniu formuły PPP. Po pierwsze, jednym z kryteriów oceny ofert dla przedsięwzięć realizowanych w formule PPP, jest podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Tym samym zakłada się, iż właściwy podział zadań i ryzyk, jest kluczowy dla powodzenia realizacji przedsięwzięcia przeprowadzanego wspólnie przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. Po drugie, odpowiedni podział ryzyk determinuje kwestie związane z ujmowaniem w klasyfikacji statystycznej projektu w budżecie sektora finansów publicznych. Ponadto, odpowiedni podział ryzyk pozwala na osiągnięcie odpowiedniej efektywności projektu w całym okresie obowiązywania umowy z partnerem prywatnym z możliwością jej przedłużenia na okres cyklu jego życia. Analiza ryzyk sporządzana z kolei na potrzeby dokumentacji aplikacyjnej dla projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej, ma za zadanie przede wszystkim zbadać prawdopodobieństwo osiągnięcia zadawalającej efektywności pod względem określonej wartości progowej IRR i NPV.

Celem tej analizy jest ustalenie prawdopodobieństwa osiągnięcia przez projekt zakładanych pierwotnie efektów oraz ustalenie prawdopodobnego scenariusza odchylenia tych wyników od wartości reprezentującej ich szacunek. Ryzyko powinno być przekazane stronie, która jest w stanie najlepiej sobie z nim poradzić. Efektywne rozmieszczenie ryzyka ma bezpośredni wpływ finansowy na projekt, ponieważ skutkuje obniżeniem ogólnych kosztów przedsięwzięcia i dlatego stanowi wzmocnienie wartości w stosunku do zaangażowanych środków finansowych w porównaniu z tradycyjnymi metodami udzielania zamówień publicznych.

Do podstawowych rodzajów ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w modelu PPP należą:

1. ryzyka związane z budową,

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 24, maj 2016 00:00

M. Wojciechowska

Odśłony: 1393

2. ryzyka związane z dostępnością
3. ryzyka związane z popytem [Por. Rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie].

W praktyce podział ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym determinowany będzie każdorazowo różnymi czynnikami uwarunkowanymi charakterem danego przedsięwzięcia.

Wybór zakresu i szczegółowej metodologii analizy ryzyk zależy w szczególności od:

- wartości przedsięwzięcia - przy przedsięwzięciach o dużej wartości rekomendowane jest przeprowadzenie pełnej analizy ryzyk, w tym analizy Monte Carlo;
- złożoności przedsięwzięcia - przy złożonych i nietypowych przedsięwzięciach wskazane jest zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych, które pozwalają na uwzględnienie złożonych i powiązanych ze sobą ryzyk;
- kosztów przeprowadzenia analizy ryzyk w kontekście skali i wartości samego przedsięwzięcia;
- wymaganej precyzji analiz - jeżeli analiza ryzyk dotyczy kilku podobnych rozpatrywanych wariantów alternatywnych, wówczas niezbędne jest zastosowanie odpowiednio szczegółowych metod analizy ryzyk, tak aby zapewnić możliwość rzetelnego porównania wariantów.

Jako reguła generalna, każda analiza ryzyk przedsięwzięcia PPP powinna jednak zawierać minimum następujące elementy:

- identyfikacja ryzyka zakończona opracowaniem rejestru ryzyka, matrycy ryzyka i określeniem ryzyk kluczowych;
- identyfikacja czynników mitygacji każdego z ryzyk kluczowych; określenie prawdopodobieństwa ryzyk kluczowych.[„Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stroną publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego”, Platforma PPP, Warszawa 2012 r.]

Prawidłowo przeprowadzona analiza ryzyka pozwala na wstępną analizę klasyfikacji przedsięwzięcia pod kątem długu i deficytu sektora finansów publicznych.

Magdalena Wojciechowska - Prezes Zarządu Ingenis sp. z o.o., Koordynator projektów PPP