

***Ryzyka związane ze współpracą publiczno-prywatną – w
jaki sposób uniknąć negatywnych konsekwencji***



**Konferencja UZP – Umowa koncesji na roboty
budowlane lub usługi – regulacje i praktyka**

Agata Kozłowska
Investment Support

Warszawa, 14 grudnia 2018 r.

Wprowadzenie

- **PPP to współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która charakteryzuje się długoletnim okresem umowy (dwadzieścia, trzydzieści i więcej lat), wspólną realizacją przedsięwzięcia przez strony oraz podziałem elementów ryzyka pomiędzy stronami.**
- **PPP różni się od zamówienia publicznego tym, że w tej formule nie zleca się wykonania robót budowlanych, dostaw lub usług za wynagrodzeniem, ale strony wspólnie realizują przedsięwzięcie poprzez wykonywanie tych obowiązków, z którymi każda ze stron poradzi sobie najlepiej. Mówimy tym samym o podziale ryzyka: jako konsekwencji przejęcia zadań.**
- Długoletni okres umowy – przede wszystkim z uwagi na cykl życia projektu oraz ze względu na to, że partner prywatny musi osiągnąć godziwy zysk z przedsięwzięcia – w innym przypadku będzie wolał zainwestować np. w obligacje, niż realizować przedsięwzięcie w formule PPP.
- Wspólna realizacja przedsięwzięcia zamiast zlecenia wykonania prac. W PPP podmiot publiczny czasem nie jest w stanie precyzyjnie określić przedmiotu przedsięwzięcia, ale wystarczy, że wie jaki chciałby wynik końcowy (output) – na jakim poziomie powinny być zaspokajane potrzeby publiczne, świadczone usługi.
- Podział ryzyka pomiędzy stronami umowy o PPP – oznacza rozdzielenie odpowiedzialności za mogące wystąpić negatywne wydarzenia w zależności od tego, która ze stron sobie z tym najlepiej poradzi.
- PPP to realizacja szeroko rozumianych zadań publicznych poprzez podmioty prywatne.

Wprowadzenie

- PPP to współpraca, współpraca i jeszcze raz współpraca.
- PPP to poszukiwanie metody o wyższej efektywności realizacji projektu w stosunku do zamówienia publicznego.
- W PPP, strony osiągają **swoje odmienne cele**, które powinny być wyraźnie zdefiniowane.
- W PPP podmiot publiczny „**zarabia**” **inaczej niż podmiot prywatny**.
- W PPP, partner prywatny nie jest świętym Mikołajem ani dobrym wujkiem czy Armią Zbawienia. Partner prywatny uczestniczy w PPP bo chce zarobić.
- PPP nie służy do tego, aby strona publiczna stawała się przedsiębiorcą. Strona publiczna dzięki PPP ma lepiej, efektywniej, korzystniej, zaspokajać potrzeby publiczne.
- Na etapie przygotowania przedsięwzięcia PPP, co trwa około 3 lat, popełnia się błędy, za które przychodzi płacić przez następne 30 lat. Złe przygotowane i wynegocjowane przedsięwzięcie może przetrwać próbę czasu, jeśli nie będzie kryzysu, ale w czasach rynkowego kryzysu – jak każdy kiepski biznes – zawali się dużo szybciej niż dobry biznes.
- PPP nie jest dla bankrutów ani biednych. Możesz nie mieć środków, ale powinieneś mieć jakieś aktywa.
- PPP nie jest tanie. PPP nie jest „tańsze” niż zamówienie publiczne w tradycyjnym finansowaniu z budżetu. PPP jest, będzie - musi być efektywniejsze.
- PPP nie oznacza prywatyzacji majątku, choć przez PPP można jej dokonać.

Wprowadzenie

PPP nie należy stosować dla samego PPP. Czasem są prostsze rozwiązania.

- PPP musi być efektywniejsze niż tradycyjne rozwiązania realizacji inwestycji.
- PPP musi dawać wyższą wartość *jakości do ceny* (**value for money**) niż tradycyjne rozwiązania.
- PPP powinno być możliwie jak najprostszą strukturą: organizacyjną, finansową.
- PPP powinno odzwierciedlać rynkowe modele biznesu – realizacji podobnych projektów w warunkach projektów komercyjnych – prywatnych.
- PPP powinno sprzyjać optymalizacji programu inwestycyjnego podmiotu publicznego.
- PPP powinno dodatkowo wpływać w długim horyzoncie na budowę kapitału społecznego – zaufanie i współpraca.
- PPP powinno wzmacniać, w długim horyzoncie, kompetencje zarządcze podmiotu publicznego.
- PPP nie może być „nierówne”, w przypadku fiaska partner prywatny nie może być „puszczony w skarpetkach”.
- Wdrożenie PPP nie może „zablokować” i „usztynić” wydatków podmiotu publicznego.

Jak zarabiać na PPP? (1)

Cel strony prywatnej jest jasny: zarabiać. PPP to nie jest działalność charytatywna Partnera Prywatnego.

- Nie wszystkie strategie biznesu przystają do PPP. Czasem, żeby uczestniczyć w PPP, wystarczy zmienić strategię.
- PPP może narzucać strategię.
- PPP może stabilizować biznes.

Cele strony publicznej muszą być zdefiniowane zanim przystąpi do wdrażania PPP, to może być: dostarczanie usług, wyższa jakość usług, wyższa jakość infrastruktury, etc.

- Motywacją strony publicznej do wejścia w PPP, nie może być „robienie biznesu” przez stronę publiczną.
- W PPP, poprzez „robienie biznesu” przez stronę prywatną, **zaspokajane są potrzeby publiczne, realizowane są zadania publiczne.**
- Value for Money – korzyść zastosowania PPP, to kluczowa kwestia, a są różne modele partnerstwa i różne poziomy korzyści i to trzeba przeanalizować.

Jak zarabiać na PPP? (2)

Partner Prywatny może zarabiać w PPP na wiele sposobów, zależy to od:

- Charakteru projektu, rodzaju infrastruktury, rodzaju świadczonych usług, ewentualnego rynku tych usług;
- Modelu PPP, zależnego od warunków z punktu powyżej;
- Od możliwości strony publicznej.

Partner może zarabiać na:

- Dostarczeniu infrastruktury i utrzymaniu jej na odpowiednim poziomie na rzecz podmiotu publicznego – wówczas otrzymuje wynagrodzenie od strony publicznej,
- Dostarczaniu usług użytkownikom i pobieraniu od nich opłat;
- Dostarczaniu usług użytkownikom i pobieraniu opłata od strony publicznej;
- Kombinacji powyższych.

Zanim dojdziemy do wynagrodzenia...

- Jakie są cele podmiotu publicznego: jakie problemy chcemy rozwiązać, jakie potrzeby zaspokoić;
- Jaki jest charakter inwestycji - czy wyłącznie publiczny, publiczny z elementami komercji – świadczeniem odpłatnych usług, publiczny z możliwością ulokowania obiektu komercyjnego w otoczeniu dzięki czemu uzyskiwane są efekty synergii, etc.,
- Jaka jest skala projektu (nakłady, przychody, koszty), od czego zależy;
- Kto jest/ ma być odbiorcą usług;
- Jakie jest zapotrzebowanie, popyt na usługi, jaki jest ten popyt i od czego zależy;
- Jaki jest potencjał komercjalizacji usług, otoczenie, warunki (np. MPZP);
- Czy podmiot publiczny jest zainteresowany zachowaniem zarządzania funkcjami publicznymi;
- Czy partner prywatny może być zainteresowany przejęciem zarządzania usługami publicznymi;
- Jakie są możliwości i ograniczenia finansowania publicznego (wkład własny, wynagrodzenie, zabezpieczenia);

Od odpowiedzi na te pytania zależy definicja przedsięwzięcia, definicja przedmiotu – a w konsekwencji – MODEL(UMOWA), WYNAGRODZENIE, SPOSÓB MONITOROWANIA.

Przygotowanie projektów PPP

- Postępowanie zgodnie ze „ścieżką dojścia” przynosi korzyści:
 - Minimalizujemy ryzyko popełnienia błędów;
 - Minimalizuje się ryzyko zawarcia umowy, w wyniku której nie realizuje się założonych celów;
 - Minimalizuje się ryzyko negatywnych skutków kontroli;
- Patrzenie na projekt przez „okulary kontrolera NIK”, dzięki czemu:
 - Najpierw formułujemy cele, zadania;
 - Dostosowujemy mierniki efektu realizacji założonych celów – budujemy kryteria wyboru ofert – procesowo;
 - Formułujemy pytania, na które musimy poznać odpowiedź na poszczególnych etapach przygotowania projektu:
 - Czy koncesja lub PPP będą korzystniejsze i efektywniejsze niż tradycyjne zamówienie publiczne?
 - Czy tradycyjne zamówienie publiczne jest w ogóle dostępne?
 - Czy dany projekt można zrealizować nie sięgając po PPP i czy będzie to efektywniejsze niż PPP?
 - Czy przeanalizowaliśmy główne dostępne i możliwe do wdrożenia (wykonywalne) modele realizacji, czy nie zarzuci się nam zaniechania modelu zastosowanego gdzie indziej?

Przygotowanie projektu PPP

- ❖ Analiza potrzeb, zasadność, określenie celów,
- ❖ Analiza wstępna: gdzie i jak,
- ❖ Analiza wykonalności technicznej,
- ❖ Analiza wykonalności prawnej,
- ❖ Wstępne analizy finansowe,
- ❖ Analizy branżowe i marketingowe: w zależności od projektu i jego zakresu,
- ❖ Badanie rynku – testowanie rynku: czy są zainteresowane podmioty i jak chciałyby zrobić projekt?
- ❖ Analizy finansowe i szczegółowe analizy dla rekomendowanego wariantu realizacji
- ❖ Ponowne badanie rynku, w szczególności w projektach opartych na ryzyku popytu po stronie prywatnej – wynagrodzenie partnera prywatnego nie pochodzące z płatności podmiotu publicznego.

Przygotowanie projektu PPP

- ❖ Jeśli nie PPP? Alternatywa do PPP, możliwe badane modele....
- ❖ Model publiczny samodzielna realizacja przez podmiot publiczny,
- ❖ Model publiczny: samodzielna realizacja i dzierżawa,
- ❖ Model publiczny: samodzielna realizacja i koncesja na usługi (lub PPP na usługi),
- ❖ Model publiczny: realizacja i zarządzanie przez nową spółkę komunalną: możliwa, czy nie?
- ❖ Model publiczny: powierzenie realizacji istniejącej spółce komunalnej, zarządzanie spółka lub dzierżawa (do JST) lub zarządzanie w imieniu i na rzecz spółki, lub koncesja na usługi (ew. PPP na usługi),
- ❖ Model publiczny: powierzenie realizacji spółce kilku JST,
- ❖ Różne scenariusze finansowania... kredyt, obligacje...

System PPP w Polsce

Co wpływa na kształt zastosowanego modelu?

- DEFINICJA PRZEDSIĘWZIĘCIA,
- Wynagrodzenie: kto płaci, ile, za co i kiedy,
- Podział ryzyka – odpowiedzialności i podział zadań,
- Struktura organizacyjna przedsięwzięcia,

Formalnie, możemy zatem mieć do czynienia:

- Z umową o PPP zawartą w trybie PZP,
- Z umową o PPP zawartą w trybie koncesji,
- Z umową o PPP zawartą w trybie art. 4 ust. 3 ustawy o PPP,

Wszystkie powyższe ale dodatkowo ze spółką PPP oraz:

- Z umową koncesji na roboty budowlane,
- Z umową koncesji na usługi.

A w ich ramach, możemy mieć znaczne różnice modelowe!

Wybór modelu realizacji

- Decyzje o formułach realizacji planowanych przedsięwzięć i postępowań były do tej pory w Polsce przede wszystkim podyktowane wymiarem politycznym projektów. Na to wskazują fiaska większości ogłoszonych dotąd postępowań.
- Decyzje te powinny wynikać z przeprowadzonych działań przygotowawczych – z analiz oraz konsultacji z rynkiem i instytucjami finansowymi. W większości ogłoszonych dotąd postępowań w Polsce zabrakło dobrego przygotowania.
- Dzięki przejściu „ścieżki dojścia” podmiot publiczny zyskuje argumenty na wypadek, kiedy instytucje kontrolne kwestionowałyby zasadność na podjętych decyzji. Każdy projekt będzie oceniany – przez społeczność, użytkowników, kontrolerów, inne podmioty publiczne, potencjalnych przyszłych partnerów prywatnych. Warto dobrze i w sposób partnerski przygotowywać projekty.

Zamknięcie finansowe projektu – jaka oferta banku na etapie składania ofert przez partnerów prywatnych, etapy zamknięcia finansowego

Kiedy z ofertą?

Kiedy po ofercie?

Ile czasu?

Warunki?

Program naprawczy?

Step-in rights?

Bankowość

Bankowość – oznacza takie ustrukturyzowanie projektu, w wyniku którego będzie możliwe uzyskanie kredytów na finansowanie przedsięwzięcia PPP, przy zapewnieniu wsparcia finansowego ze strony podmiotu publicznego na minimalnym niezbędnym poziomie

Konsultacje z bankami przed przystąpieniem do wyboru partnera prywatnego (1)

Zebrane przez IS doświadczenia w zakresie pozyskiwania finansowania przedsięwzięć PPP:

- Powszechne wśród podmiotów publicznych utożsamianie zdolności finansowej podmiotów dopuszczonych do postępowania na wybór partnera z gotowością zaangażowania własnych środków lub udzielenia gwarancji i poręczeń na sfinansowanie całości nakładów własnych.
- Powszechne wśród podmiotów prywatnych oczekiwanie zabezpieczenia przez podmioty publiczne całości lub części kredytów zaciąganych na finansowanie inwestycji (poręczenia i gwarancje lub instrumenty pozabudżetowe takie, jak np. forfaiting, umowa wsparcia, zobowiązanie do podwyższenia kapitału, opłata za dostępność pokrywająca spłaty kredytu, itp.) np. uzasadniane obniżenia kosztów finansowych.

Konsultacje z bankami przed przystąpieniem do wyboru partnera prywatnego (2)

- Banki z zagranicznym kapitałem wykazują awersję do zaangażowania w projekty o podwyższonym ryzyku, do jakich zaliczają projekty PPP. Dotyczy to także finansowania zagranicznych partnerów przez banki pochodzące z tych samych krajów.
- Banki krajowe z reguły wyrażają zainteresowanie finansowaniem przedsięwzięć PPP, stawiając jednak wobec nich wymagania identyczne jak dla typowych komercyjnych projektów inwestycyjnych, tzn. oczekiwanie zabezpieczenia kredytu w postaci hipoteki na nieruchomości oraz poręczeń i gwarancji ze strony podmiotu publicznego. Brak wypracowanych modeli finansowania przystosowanych do specyfiki przedsięwzięć PPP.
- Banki postrzegają projekty PPP jako niekomercyjne, niedochodowe, co uniemożliwia pozyskanie kredytu na zasadach „project finance”.
- Potencjalni partnerzy prywatni wykazują dużą awersję do przejęcia ryzyka popytu na usługi o charakterze publicznym.

Preferują ograniczenie ryzyka wyłącznie do ryzyka budowy i ryzyka dostępności (utrzymania) oraz finansowanie przedsięwzięcia głównie w oparciu o opłaty za dostępność.

Zasady finansowania PPP – ryzyko ekonomiczne

Ryzyko ekonomiczne:

- Ryzyko ekonomiczne zostało zdefiniowane w ustawie o umowie koncesji z 2016 r.;
- W uzasadnieniu do projektu ustawy koncesyjnej ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji utożsamiane jest ze stanem niepewności koncesjonariusza (ryzykiem), co do osiągnięcia odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji, w **szczególności pokrycia całości nakładów związanych z wykonywaniem koncesji**;
- Ryzyko ekonomiczne będzie obejmować w szczególności niepewność co do faktycznego poziomu popytu na usługę, w tym:
 - ryzyko pojawienia się konkurencji;
 - ryzyko cykliczności popytu;
 - ryzyko zmiany cen;
 - ryzyko zastosowania przestarzałych technologii;
 - ryzyko związane z pojawieniem się nowych trendów rynkowych.

Wcześniej: Przyjęło się, iż do wyceny ryzyka w Polsce w koncesjach nie ujmowano kosztów utrzymania i eksploatacji CO ZRÓWNYWAŁO wartość ryzyka z wartością przedmiotu koncesji. Tym samym ewentualne płatności koncesjodawcy nie mogły być większe niż 50% wartości nakładów. Płatność < 50% wartości nakładów (przedmiot koncesji). Obecnie jest korzystniej.

Definicja ryzyka

Co to jest ryzyko?

Ryzyko jest to możliwość wystąpienia niekorzystnych odchyleń od prognozowanych wartości, tj. wartości niższych od zakładanych.

Nowelizacja ustawy o PPP z 2012 r.

- Art. 16 ustawy z dnia 16.11.2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 r., poz. 1342) wprowadził nowy art.18a do Ustawy o PPP:
- **Art. 18a.** 1. Zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno - prywatnym 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 alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.**
- 2. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego może określić, w drodze rozporządzenia, zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie, mając na względzie zapewnienie przejrzystości poszczególnych rodzajów ryzyka.

Ryzyko według Eurostat

- **Ryzyko budowlane** – odnosi się do zdarzeń takich jak np.
 - opóźnienie dostawy,
 - niezachowanie wymaganych standardów,
 - dodatkowe koszty,
 - braki techniczne,
 - negatywne zdarzenia zewnętrzne.

Zobowiązanie podmiotu publicznego do rozpoczęcia regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego, bez brania pod uwagę **rzeczywistego stanu danego aktywa, oznacza przejęcie przez podmiot publiczny większości ryzyka związanego z budową.**

Ryzyko według Eurostat

- **Ryzyko dostępności** – występuje, gdy partner prywatny nie jest w stanie dostarczyć ustalonej w umowie ilości lub spełnić zawartych w umowie powszechnych standardów, w tym bezpieczeństwa, odnoszących się do usług, świadczonych finalnemu odbiorcy.

Dotyczy ono także sytuacji, w której partner prywatny w wyniku wyraźnego zaniedbania nie spełnia określonych umownie, wymaganych standardów jakości, odnoszących się do dostawy bądź świadczonych usług.

Podmiot publiczny nie ponosi ryzyka dostępności, jeśli ma prawo do znaczącego obniżenia (w ramach kary) okresowych płatności, tak, jak może tego wymagać każdy „normalny konsument” w ramach zasad rynkowych. Zastosowanie kar w sytuacji, w której partner prywatny nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, powinno być automatyczne i mieć znaczący wpływ na jego dochód/zysk i w żadnym wypadku nie może być jedynie „kosmetyczne”, symboliczne.

Ryzyko według Eurostat

- **Ryzyko popytu** – odnosi się do zmienności poziomu popytu (wyższy bądź niższy od oczekiwanego w momencie podpisywania umowy), niezależnej od działalności (zarządzania) partnera prywatnego.

Ryzyko to powinno pokrywać jedynie wahania popytu nie wynikające z nieadekwatności bądź niskiej jakości świadczonych przez partnera prywatnego usług ani żadnej innej jego czynności zmieniającej ilość bądź jakość dostarczanych usług.

Może ono natomiast wynikać ze zmian innych czynników, jak np. cykl ekonomiczny, nowe trendy rynkowe, bezpośrednia konkurencja bądź zużycie technologiczne.

Ryzyko według Eurostat

- **Ryzyko popytu** (cd)– Zakłada się, że podmiot publiczny ponosi to ryzyko wtedy, gdy:
 - jest zobowiązany do zapewnienia danego poziomu płatności na rzecz partnera prywatnego, niezależnie od faktycznego popytu wyrażanego przez końcowych odbiorców, co bezpośrednio skutkuje nieistotnością rzeczywistego poziomu popytu dla rentowności partnera prywatnego oraz
 - w przypadkach, w których mamy do czynienia z oczywistym działaniem podmiotu publicznego, takim jak decyzje jednostek rządowych (a przez to nie dotyczących wyłącznie podmiotów zaangażowanych w projekt), które reprezentują znaczące zmiany polityki lub powstaniem infrastruktury bezpośrednio konkurencyjnej, wybudowanej na zlecenie podmiotu publicznego.

Wpływ modeli transakcyjnych na wskaźniki zadłużenia wg Eurostatu

Wg Eurostatu o tym, czy zobowiązania z tytułu przedsięwzięcia PPP będą wpływały na zadłużenie decyduje podział ryzyka.

Zgodnie z decyzją Eurostatu*, aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne powinny być klasyfikowane jako aktywa nie należące do sektora publicznego (poza bilansem sektora publicznego), **jeśli spełnione są równocześnie dwa warunki:**

- partner prywatny **ponosi** ryzyko budowlane.
- partner prywatny **ponosi** ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.

Decyzja nie rozpatruje transakcji koncesyjnych

* New decision of Eurostat on deficit and debt: Treatment of public-private partnerships, 11/02/2004.

Podział ryzyka wg Eurostatu

W przypadkach, gdy analiza ryzyka nie prowadzi do jednoznacznych konkluzji, Eurostat zaleca stosowanie dodatkowych kryteriów, na przykład: statusu partnera prywatnego, znaczenia środków finansowych zapewnianych przez podmiot publiczny, zakresu gwarancji publicznych, statusu własnościowego aktywów po zakończeniu realizacji PPP.

Zgodnie z Decyzją Eurostatu, jeżeli ryzyka w umowie PPP odpowiadać będą wyrażonej w Decyzji zasadzie neutralności zobowiązań z tytułu umów o PPP (odpowiedni podział ryzyk), to wytworzone w ramach takiej umowy aktywa i pasywa zaliczać się będą do bilansu partnera prywatnego i będą neutralne dla bilansu podmiotu publicznego.

Dziękuję za uwagę !

KONTAKT

Agata Kozłowska
INVESTMENT SUPPORT

ul. Srebrna 16 lok 202
00-810 Warszawa
Tel. kom. 604 141 510
Tel. 22 699 70 01
Email: kozłowska@inves.pl

www.inves.pl