

# Ryzyka związane ze współpracą publiczno-prywatną



## Konferencja UZP – Skuteczne zawieranie umów koncesji na roboty budowlane lub usługi

**Agata Kozłowska**, Investment Support

*Warszawa, 9 lipca 2019 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. PPP to współpraca.
- **Mówimy tym samym o podziale ryzyka: jako konsekwencji przejęcia zadań.**
- 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.

## Definicja ryzyka zgodnie z nauką o ekonomii

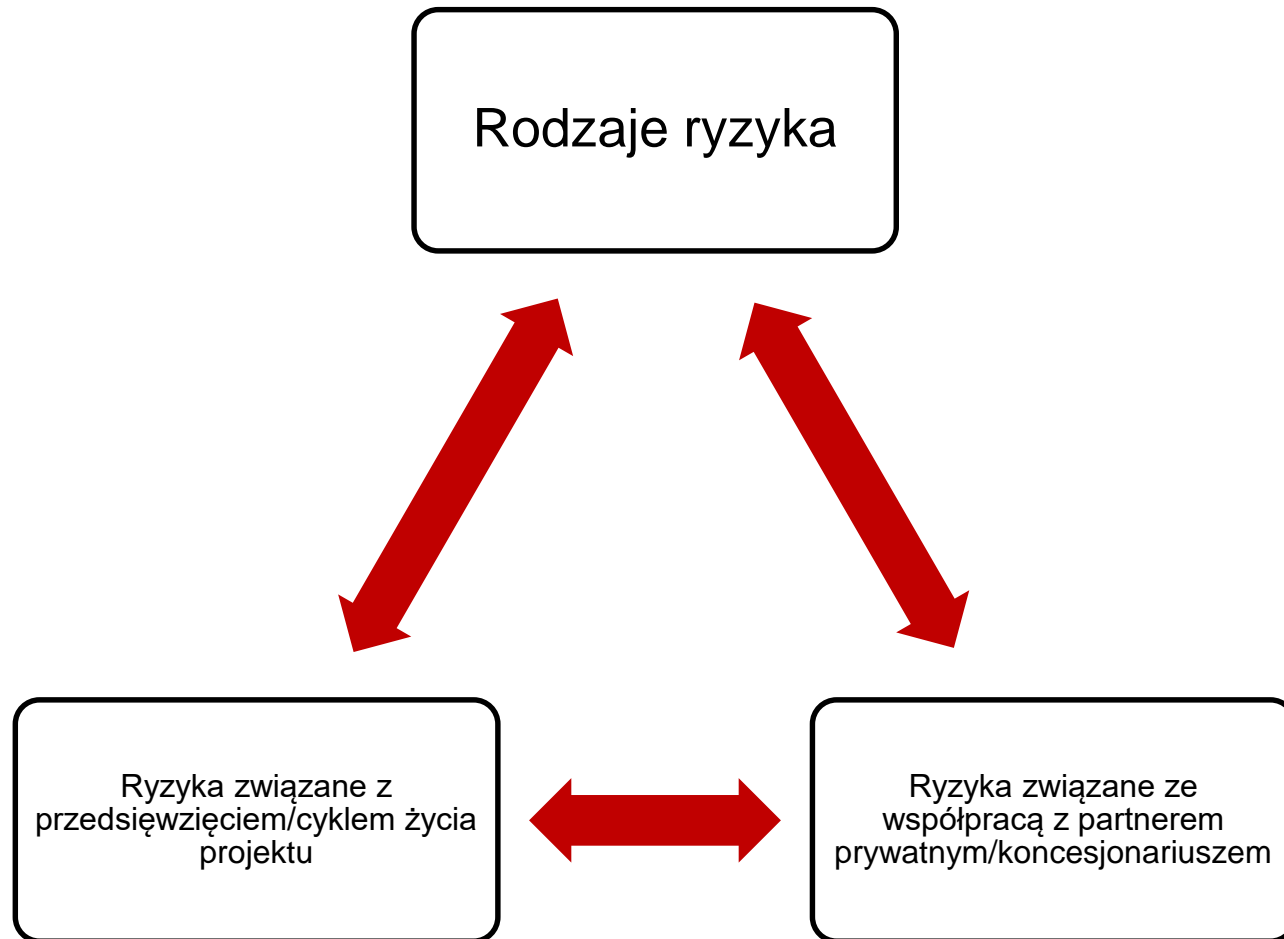
---

### Co to jest ryzyko?

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

# Rodzaje ryzyka związanego ze współpracą publiczno-prywatną

---



# Ryzyka związane z przedsięwzięciem

---

Ustawa z dnia 16.11.2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 r., poz. 1342) w art.16 wprowadziła 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.**
- Określenie definicji ryzyk zostało określone w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r. poz. 284)

# Ryzyko budowy (1)

---

**Ryzyko budowy, zgodnie z § 2 i §5 Rozporządzenia** – obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących, takie jak np. zdarzenia związane m.in. z:

- z wystąpieniem wad w dokumentacji projektowej;
- z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych;
- z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania;
- ze wzrostem kosztów;
- z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi;
- z brakiem środków finansowych ze strony partnerów.

## Ryzyko budowy (2)

---

Analiza podziału ryzyka budowy w przedsięwzięciu PPP powinna uwzględniać te zdarzenia, co do których istnieje jakiekolwiek prawdopodobieństwo ich wystąpienia na etapie inwestycyjnym. Dla kompletności analizy podziału ryzyka budowy w umowie o PPP konieczne jest uwzględnienie takich czynników, jak:

- wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- sposób ujęcia nowego środka trwałego w księgach rachunkowych;
- ustanowienie obciążeń na nieruchomościach gruntowych podmiotu publicznego, a także na wytworzonym nowym środku trwałym.
- 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 dostępności (1)

---

**Ryzyko dostępności zgodnie z § 3 i 6 Rozporządzenia** – 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.

Ryzyko dostępności obejmuje zdarzenia na etapie eksploatacyjnym skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o PPP usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie, m.in.:

- niemożliwość dostarczenia zakontraktowanej ilości usług;
- niemożliwość dostarczenia usług o określonej jakości i określonych standardach;
- zmiany technologiczne;
- wzrost kosztów;
- niewłaściwe utrzymanie lub zarządzanie;
- zniszczenie środków trwałych lub ich wyposażenia.



## Ryzyko dostępności (2)

---

Analiza ryzyka w zakresie dostępności powinna uwzględniać takie elementy, jak:

- uwzględnienie w umowie o PPP standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług przez partnera prywatnego, od których uzależnione jest jego wynagrodzenie;
- charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- charakter i wysokość kar umownych z tytułu nieprzestrzegania przez partnera prywatnego standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- wpływ partnera prywatnego na brak dostępności środka trwałego.

Ryzyko dostępności związane jest ze określonym standardem dostarczania określonych w umowie usług, które mają być świadczone na etapie eksploatacji i związane są z wynagrodzeniem partnera prywatnego (art.7 ust.2 ustawy o PPP).

## Ryzyko popytu (1)

---

- **Ryzyko popytu zgodnie z § 3 i 7 Rozporządzenia** – odnosi się do zmienności poziomu popytu (wyższy bądź niższy od oczekiwanego w momencie podpisywania umowy), niezależnej od działalności (zarządzania) partnera prywatnego na etapie eksploatacji umowy. Dotyczy ono zdarzeń m.in.:
  - zmiany cyklu koniunkturalnego;
  - zmiany demograficzne;
  - zmiany konkurencji, technologii;
  - zmiany inflacji, stóp procentowych lub kursu walut.

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.

## Ryzyko popytu (2)

---

W analizie ryzyka popytu w umowie o PPP konieczne jest uwzględnienie takich czynników, jak:

- charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- wpływ podmiotu publicznego lub innych podmiotów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji mających wpływ na realizację przedsięwzięcia – na zmianę popytu.

Im wyższy będzie udział stałych płatności podmiotu publicznego na etapie eksploatacyjnym, tym mniejsze będzie ryzyko popytu po stronie partnera prywatnego.

Ryzyko popytu powinno obciążać partnera prywatnego w projektach co do zasady komercyjnych, lub posiadających istotny komponent komercyjny (możliwość pobierania opłat od konsumentów).

# Ryzyko popytu 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.

# 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.**

## 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.

## Analiza ryzyk związanych z przedsięwzięciem-podsumowanie

---

- Analizę ryzyka należy przeprowadzić dla danego modelu współpracy publiczno-prywatnej na jak najwcześniejszym etapie w ramach analiz przedrealizacyjnych.
- Analiza ryzyka powinna zostać powtórzona/zaktualizowana po negocjacjach z partnerami prywatnymi w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego/koncesjonariusza i przed zawarciem umowy o PPP.
- Brak analizy ryzyka może skutkować niewłaściwą oceną modeli współpracy publiczno-prywatnej i będzie zwiększać ryzyka związane z samą współpracą.
- Brak analizy ryzyka będzie miało wpływ na niewłaściwą ocenę zaliczania zobowiązań podmiotu publicznego z tytułu umowy o PPP do wskaźników zadłużenia, wówczas wdrożenie PPP może negatywnie wpłynąć na budżet podmiotu publicznego oraz wieloletnie prognozy finansowe.
- Wdrożenie PPP nie może „zablokować” i „usztynić” wydatków podmiotu publicznego.
- PPP musi dawać wyższą wartość *jakości do ceny* (***value for money***) niż tradycyjne rozwiązania.

# 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?



# 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 projektu PPP

---

- ❖ Analiza potrzeb, zasadność, określenie celów,
- ❖ Analiza wykonalności technicznej,
- ❖ Analiza wykonalności prawnej,
- ❖ Wstępna analiza ryzyka rozpatrywanych modeli,
- ❖ 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 (prawne, techniczne, ryzyka)

# 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.

## Ryzyka związane ze współpracą publiczno-prywatną

---

- **Ryzyko braku celu:** cele strony publicznej muszą być zdefiniowane zanim przystąpi do wdrażania PPP, to może być: dostarczanie usług, wyższa jakość usług, wyższa jakość infrastruktury, etc. Nie każdy projekt powinien być realizowany w formule PPP.
- **Ryzyko chęci zarabiania przez podmiot publiczny:** w PPP, poprzez „robienie biznesu” przez stronę prywatną, **zaspokajane są potrzeby publiczne, realizowane są zadania publiczne.** Motywacją strony publicznej do wejścia w PPP, nie może być „robienie biznesu” przez stronę publiczną – jej celem jest wykonywanie zadań/usług publicznych.
- **Ryzyko wyboru partnera:** analizy przedrealizacyjne mają wskazać, jaki rodzaj przedsięwzięcia planujemy zrealizować, w jaki sposób będzie ono prowadzone i zarządzane. W wyniku tego można określić cechy partnera prywatnego, który zostanie wybrany w postępowaniu konkurencyjnym.
- **Ryzyko umowy o PPP i finansowania:** istnieje pokusa po stronie publicznej do uszczegóławiania i „zamykania” rozwiązań przewidzianych w umowie oraz do określenia szczegółów modelu współpracy bez udziału banków i instytucji finansowych.
- **NAJWIĘKSZE RYZYKO:** POWYŻSZE RYZYKA UJAWNIAJĄ SIĘ PO ZAWARCIU UMOWY O PPP, W OKRESIE EKSPLOATACYJNYM, W SZCZYCIE REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA.

# 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.



**Dziękuję za uwagę !**

**Agata Kozłowska**

tel. kom. 604 141 510

[kozłowska@inves.pl](mailto:kozłowska@inves.pl)

**INVESTMENT SUPPORT**

ul. Srebrna 16 lok 202

00-810 Warszawa