

## Projekty Infrastrukturalne dla Polskiego Sektora Publicznego w Oparciu o Model Partnerstwa Publiczno Prywatnego i „Umowy o Koncesji”

### Wprowadzenie

„PARTNERSTWO PUBLICZNO PRYWATNE” (PPP) jest ważnym mechanizmem pozwalającym władzom publicznym, współpracującym z organizacjami sektora prywatnego, realizować ważne i często kosztowne projekty infrastrukturalne, zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym. Projekty mogą obejmować takie dziedziny infrastruktury jak:

- drogi i infrastruktura transportowa
- budownictwo socjalne i komunalne
- opieka zdrowotna (budynki szpitali i przychodnie)
- edukacja (infrastruktura szkolna i uniwersytecka)
- biura i budynki administracji publicznej.

PPP wymaga specjalistycznych rozwiązań finansowych pozwalających na współdziałanie sektora publicznego i prywatnego – pozwalających obu stronom na współpracę i rozłożenie spłaty inwestycji w znaczącym przedziale czasowym (często 20-30 lat).

„Koncesja” to kolejny mechanizm handlowy pozwalający na realizację celów sektora publicznego poprzez prowadzenie inwestycji przez partnera prywatnego. Typowe projekty realizowane w oparciu o „umowę o koncesji” to najczęściej obiekty sportowe i rozrywkowe (np. Aqua Parki) lub projekty infrastruktury miejskiej (parkingi). Chociaż istnieje podobieństwo pomiędzy „Umową o koncesji” a PPP, to istnieją cechy natury komercyjnej różniące oba te modele, które wyjaśnimy w tym dokumencie.

Pomimo korzyści jakie daje model PPP w dostarczaniu potrzebnych państwu projektów infrastrukturalnych, Polska jeszcze nie w pełni doceniła ten model współpracy. Biorąc pod uwagę stan obecny polskiej infrastruktury i sektora finansów publicznych, PPP jest istotnym narzędziem pomocy w osiągnięciu dynamicznego poziomu rozwoju inwestycji zarówno dla władz centralnych jak i lokalnych. Ważne jest aby pamiętać, że w 2009 roku zostało wprowadzone nowe ustawodawstwo ułatwiające przeprowadzanie projektów w oparciu zarówno o model PPP jak i model „koncesyjny”. Ponadto inicjatywy na szczeblu centralnym promujące i wspierające PPP, pokazują nowe podejście do tematyki, chęć przyspieszenia i ułatwienie realizacji projektów PPP zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym.

## Zarys sytuacji

Partnerstwo publiczno-prywatne jest obecne w Polsce od kilku lat, ale przed wprowadzeniem nowego ustawodawstwa na początku 2009 roku próby wdrażania tej koncepcji były przeważnie nieudane. Przedsięwzięcia kończyły się niepowodzeniem z powodu konfliktu, jaki istniał pomiędzy mało elastyczną ustawą o zamówieniach publicznych i rygorystycznymi aktami prawnymi regulującymi PPP. O tych niepowodzeniach decydował też czynnik ludzki, gdyż wśród jednostek administracji publicznej panował kulturowy opór, a nawet podejrzliwość w stosunku do PPP – zawarcie umowy “partnerskiej” z podmiotem prywatnym jawiło się im jako coś uciążliwego.

Jednak z uwagi na dynamiczny rozwój gospodarki w Polsce i znaczne zapotrzebowanie na infrastrukturę a zarazem ścisłą kontrolę finansową w sektorze publicznym, PPP z konieczności ewoluowało. Na początku roku 2009 wprowadzono nowe ustawodawstwo, które uczyniło PPP bardziej “przyjaznym dla użytkownika” i wyeliminowało wiele wcześniejszych konfliktów legislacyjnych. Podjęte przez nas długofalowe działania na tym rynku wskazują, że podejście sektora publicznego do PPP również ulega zmianie. Daje nam to podstawę do optymizmu i wiarę, że PPP będzie się nadal szybko rozwijać, gdyż do spełnienia społecznych, gospodarczych i politycznych ambicji Polski w tych wymagających warunkach niezbędne są korzyści, jakie ono zapewnia.

## PPP stan obecny

Jednak mimo chęci, nadal istnieją znaczące problemy. Na dzień dzisiejszy w Polsce odbyło się kilka postępowań w oparciu o PPP i niewiele więcej w oparciu o „koncesję”. Przyczyny tego stanu są wielorakie ale odnoszą się głównie do braku zrozumienia (po obu stronach) tego, jak prowadzić skuteczne negocjacje kontraktu PPP. Spotykamy się z brakiem zrozumienia dla ograniczeń natury komercyjnej jak i prawnej dotyczących zarówno partnera publicznego jak i prywatnego. Jak obserwujemy tylko prawdziwy kompromis i zaangażowanie obu stron poparte chęcią zrealizowania projektu może doprowadzić do podpisania umowy. Istnieje jeszcze jeden ważny fakt powszechnie niezauważany w procesie negocjacyjnym; fakt istnienia trzeciej strony zaangażowanej w proces, strona ta to Bank, który finansuje w większej części koszty projektu.

Z naszego doświadczenia wynika, że najczęstszą przyczyną niepowodzenia przy projektach PPP jest niedostosowanie umów i celów pomiędzy partnerami do oczekiwań strony bankowej. Bankowość projektów omawiamy szczegółowo w innym miejscu naszej strony internetowej.

Poniżej będziemy się zajmować również innymi kluczowymi czynnikami których zrozumienie daje większe szanse na doprowadzenie do sukcesu w negocjacjach umów o PPP. Są to:

- różnice pomiędzy PPP a „umową o koncesji” , wymogi natury komercyjnej obu modeli
- kwestie „podziału ryzyk” pomiędzy partnerów i dlaczego ma to tak duże znaczenie w postępowaniu z umowami PPP
- oraz jaki wpływ praktyczny ma podział ryzyk na poziom długu publicznego (lub „wskaźnik zadłużenia”) i jak PPP pozwala kontrolować ten poziom.

Kluczem do realizacji udanych projektów jest potrzeba zrozumienia wszystkich zaangażowanych stron procesu, docenienia ich wymagań komercyjnych – w tym Banku. Podstawowymi czynnikami tego procesu są : przekazywanie informacji, pomoc i porady. Przekazywanie doświadczeń handlowych i negocjacyjnych zdobytych w „świecie rzeczywistym” jest istotnym bodźcem do przełamania „klinczu” , który istnieje w polskim środowisku PPP. Niniejszy dokument to nasz wkład do tego procesu.

## Saritor

Saritor nie jest firmą konsultingową zajmującą się doradztwem w PPP – jesteśmy praktykami PPP – uczestniczymy w przetargach i dostarczamy projekty PPP związane z sektorami budownictwa socjalnego, ochrony zdrowia, edukacji i budynków administracji publicznej. Nasze usługi obejmują architekturę, finansowanie PPP, budowę i zarządzanie powstałą infrastrukturą.

Saritor jest jedyną firmą która uczestniczyła we wszystkich projektach PPP związanych z budownictwem socjalnym w Polsce, które zakończyły się przetargami. Jesteśmy również zaangażowani w wiele projektów z zakresu dziedzin infrastruktury podanej powyżej. Stąd nasze komentarze i spostrzeżenia pochodzą z „prawdziwego świata PPP” i poparte są doświadczeniami w negocjacjach zarówno pod względem finansowym jak i prawnym, prowadzonymi ze strony publicznej jak i bankami.

Nasze doświadczenia pokazują, że projekty PPP, chociaż często bardzo złożone i zawierające w sobie wiele sprzeczności co do potrzeb stron zaangażowanych, mogą być negocjowane z sukcesem. Jednakże negocjacje wymagają elastyczności i kompromisu ze wszystkich stron oraz chęci do odniesienia sukcesu. Co ważniejsze, wszystkie zainteresowane strony posiadają swoje własne nieprzekraczalne granice komercyjne jak i prawne oraz warunki które muszą być spełnione aby mogły uczestniczyć w projekcie. Wszystkie te ograniczenia omówimy poniżej.

## Formalny podział ryzyk

PPP wymaga specjalistycznego ustawodawstwa do wspierania jego realizacji, w którym zawarte jest kilka najważniejszych wymogów:

- dług sektora publicznego
- formalny podział ryzyk
- zabezpieczenie finansowania
- wypowiedzenie umowy

Jeden z ważniejszych aspektów PPP odnosi się do zadłużenia sektora publicznego. Konstytucja określa maksymalny poziom zadłużenia sektora publicznego i określa go jako „wskaźnik zadłużenia sektora publicznego”.

Kontrola poziomu długu publicznego do poziomu 55% pomogło chronić Polskę w ostatnich niespokojnych czasach globalnego kryzysu finansowego. Kwestia długu publicznego jest bardzo uważnie monitorowana przez władze. Ze względu na stan bieżący finansów publicznych poziom zadłużenia wielu samorządów lokalnych zbliżony jest do poziomu maksymalnego dopuszczonego przez polską konstytucję.

Przy spełnieniu określonych warunków, wśród których kluczowym jest sformalizowanie podziału ryzyk, PPP umożliwi realizowanie projektów infrastrukturalnych bez ich wpływu na wysokość długu publicznego. Dlatego właśnie PPP jest istotnym narzędziem realizacji projektów infrastruktury publicznej, szczególnie dla samorządów, których poziom długu publicznego jest wysoki.

Zauważyliśmy powyżej, że monitorowanie i kontrola zadłużenia sektora publicznego jest jednym z kluczowych aspektów dla polskich władz.

Rozporządzenie Ministerstwa Finansów wydane w grudniu 2010 wprowadziło wiele niepewności w sektorze publicznym. Jego interpretacja z marca 2011 roku jednoznacznie określa wpływ umów zawartych w oparciu o PPP na dług publiczny.

Rozpatrując kwestię formalnego podziału ryzyk trzy z nich są najważniejsze:

- ryzyko budowy
- ryzyko popytu
- ryzyko dostępności

Podsumowując, umowy zawarte w oparciu o PPP nie mają wpływu na dług publiczny jeżeli 2 z 3 ryzyk podstawowych (ryzyko budowy, popytu i dostępności) bierze na siebie partner prywatny.

## Ryzyko budowlane

– odnosi się do partnera prywatnego gwarantującego, że przedmiot umowy zostanie ukończony w procesie budowy. Wymaga to od partnera prywatnego zapewnienia odpowiednich gwarancji bankowych lub innych odpowiednich form ubezpieczenia budowy. Nie należy mylić ryzyka budowlanego z gwarancjami na obiekt po procesie konstrukcyjnym – takowe dostarczane są przez głównego wykonawcę jako standardowa część kontraktu. Co ważne, należy pamiętać iż tylko duże firmy wykonawcze są w stanie zapewnić wymagane zabezpieczenia finansowe dot. projektu co sprawia, że wybór partnera prywatnego staje się warunkiem krytycznym.

## Ryzyko popytu

– najłatwiej wyjaśnić na przykładzie budownictwa socjalnego. Partner prywatny finansuje, buduje i często zobowiązany jest do zarządza projektem. Partner publiczny zasiedla mieszkania socjalne najemcami i pobiera od nich czynsz. Często poziom zasiedlenia waha się co ma wpływ na osiągnięty przychód z czynszu. To z kolei może doprowadzić do sytuacji kiedy przychód z czynszu może być niewystarczający dla pokrycia opłaty dla partnera prywatnego. Spadek dochodu z tytułu wynajmu i niedofinansowanie opłaty miesięcznej, a tym samym brak zapewnienia finansowania projektu jest nazywany „ryzykiem popytu”.

## Ryzyko dostępności

– ponownie używając przykładu budownictwa socjalnego, jest to ryzyko związane z zapewnieniem ciągłej dostępności zakwaterowania. W sytuacji braku spełnienia warunku dostępności mieszkań przez partnera prywatnego, opłata od partnera publicznego może zostać wstrzymana do momentu ponownego uzyskania dostępności lokali mieszkalnych. Ryzyko to staje się szczególnie istotne w momencie pożaru lub całkowitego zniszczenia budynku. Ze względu na charakter tego ryzyka i fakt że zazwyczaj partner prywatny ponosi ten rodzaj ryzyka, opłata od partnera publicznego nazywana jest „opłatą za dostępność”.

W tym miejscu po raz kolejny chcielibyśmy podkreślić fakt, że z godnie z marcową interpretacją rozporządzenia Ministerstwa Finansów, w momencie zaakceptowania przez partnera prywatnego ryzyka budowlanego i jednego z pozostałych ryzyk podstawowych (popytu lub dostępności) – umowa o PPP nie wpisuje się w dług publiczny partnera.

Być może mniej znaczące w kontekście długu publicznego, jednakże tak samo ważne, inne rodzaje ryzyk występują w PPP i powinny być analizowane podczas przygotowania projektu. Więcej szczegółów dotyczących innych rodzajów ryzyk znajdują Państwo w aneksie A do tego dokumentu.

---

## Ryzyka Partnera Prywatnego

Podobnie partner prywatny musi pracować w „ramach ryzyka”. Zdobycie finansowania (zwykle świadczonego przez bank partnera prywatnego) jest możliwe tylko pod warunkiem wyeliminowania zagrożeń dla trwałości kontraktu.

W momencie zaistnienia sytuacji wypowiedzenia umowy kontraktu, ryzyko związane ze zwrotem kapitału nie może być zaakceptowane przez bank. Istnieją również inne ryzyka handlowe, które często nie mogą być zaakceptowane przez partnera prywatnego, które muszą być starannie rozważone w trakcie negocjacji umowy.

Jak zauważyliśmy podział ryzyk pomiędzy partnerami jest często trudny do osiągnięcia i jest często przyczyną niepowodzenia wielu planowanych projektów PPP. Ważnym jest aby w trakcie negocjacji zrozumieć i dokładnie rozważyć alternatywne stanowiska w sprawie podziału ryzyk.

Biorąc udział w wielu procesach negocjacyjnych przy umowach PPP, SARITOR posiada praktyczne doświadczenie w zarządzaniu i podziale ryzyk. Rozumiemy również doskonale potrzeby strony finansującej (banku). Łącząc te wszystkie elementy wiemy co jest potrzebne do osiągnięcia sukcesu w dostarczaniu projektów opartych o model PPP.

Więcej szczegółowych informacji na temat PPP i modeli „umów o koncesję” znajdą Państwo w załączniku do tego dokumentu.

W przypadku dodatkowych pytań związanych z tym dokumentem, prosimy o kontakt bezpośredni:

### Saritor Group

Tel: +48 (0) 12 421 17 29

Fax: +48 (0) 12 421 17 29

Błażej Buraczewski

Business Development Director

Mob: +48 (0) 790 550 908

[www.saritor.com](http://www.saritor.com)

Aneks A:

- I. Źródła prawa w Polsce w zakresie koncesji i PPP
- II. Przedmiot Partnerstwa Publiczno Prywatnego
- III. Elementy Partnerstwa Publiczno Prywatnego
- IV. Modele współpracy w oparciu o PPP
- V. Definicja „umowy o koncesji”
- VI. Modele współpracy w oparciu o „umowę o koncesji”
- VII. Identyfikacja i podział ryzyk związanych z realizacją projektów w formie Partnerstwa Publiczno Prywatnego

## Aneks A

### I. ŹRÓDŁA PRAWA W POLSCE W ZAKRESIE KONCESJI I PPP

- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675)

- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, z 2010 r. Nr 106, poz. 675)

### II. PRZEDMIOT PARTNERSTWA PUBLICZNO PRYWATNEGO

- Przedmiotem partnerstwa publiczno-privatnego jest **wspólna realizacja przedsięwzięcia** oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Poprzez zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-privatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego i inne wsparcie natury administracyjnej.

### III. ELEMENTY PRZEDMIOTU PARTNERSTWA PUBLICZNO PRYWATNEGO

- Przedsięwzięcie ( budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług – w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, wykonanie dzieła, świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym )

- Podział zadań

- Podział ryzyk

#### **IV. MODELE WSPÓŁPRACY W OPARCIU O PPP**

##### **1. BOT (Build-Operate-Transfer)**

- Partner publiczny dostarcza założenia architektoniczne projektu i zleca budowę partnerowi prywatnemu. Partner prywatny jest również zobowiązany do zarządzania i utrzymania aktywów przez okres czasu określony w umowie. Podczas tego czasu Partner prywatny jest odpowiedzialny za pozyskanie finansowania projektu, a więc ma prawo do zatrzymania wszelkich dochodów z projektu, lecz nie jest właścicielem majątku – przez cały okres umowy jest to partner publiczny. Aktywa są przekazywane stronie publicznej po zakończeniu umowy bez dodatkowego wynagrodzenia dla strony prywatnej.

##### **2. BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)**

- BOOT różni się od BOT tym, że partner prywatny jest właścicielem aktywów podczas trwania budowy i podczas długotrwałego etapu operacyjnego (po zakończeniu budowy). Partner prywatny jest właścicielem i operatorem obiektu z celem odzyskania kosztów poniesionych na inwestycję i koszty utrzymania i osiągnięcia zysku. Pod koniec trwania umowy aktywa przekazywane są stronie publicznej za wcześniej uzgodnioną kwotę lub po cenach obowiązujących w danym momencie na wolnym rynku.

##### **3. DBFO ( Design-Build-Finance-Operate)**

Jest to model zbliżony do modelu BOOT z tym że partner prywatny nie posiada własności aktywów w trakcie fazy operacyjnej. Partner prywatny bierze na siebie odpowiedzialność za projektowanie i budowę oraz ryzyko finansowania do końca okresu obowiązywania umowy.

##### **4. BTL (Build-Transfer-Lease)**

Partner prywatny projektuje i buduje obiekt, przekazuje go organowi publicznemu jednocześnie wynajmując go (zazwyczaj na okres od 10 do 30 lat). Po wygaśnięciu dzierżawy aktywa przekazywane są partnerowi publicznemu po wcześniej uzgodnionej cenie lub po cenie obowiązującej na wolnym rynku.

## V. DEFINICJA „UMOWY O KONCESJI”

Kolejnym modelem współpracy sektorów publicznego i prywatnego jest „Umowa o koncesji”. Przez wiele osób model ten uważany jest za podobny lub nawet taki sam jak model PPP, jednakże istnieje wiele znaczących różnic pomiędzy nimi. Główne z nich to :

- w modelu koncesyjnym partner prywatny zazwyczaj musi zaakceptować znaczne ryzyko komercyjne
- zazwyczaj tylko 49% jednostkowej opłaty jest gwarantowane przez partnera publicznego, pozostała kwota pochodzić powinna z przychodów z komercyjnego wykorzystania obiektu. Sztandarowym przykładem może być aqua park czy parking samochodowy – partner prywatny zobowiązany jest do sfinansowania budowy, funkcjonowania takiego obiektu – jednakże 51% dochodów pozwalających na spłatę jednostkową inwestycji musi pochodzić z przychodów generowanych przez wykorzystanie komercyjne obiektu.

Umowa o koncesję musi zawierać następujące elementy:

- przedmiot umowy
- datę zakończenia prac budowlanych
- datę wygaśnięcia umowy
- strukturę płatności
- strukturę podziału ryzyk pomiędzy stronami
- standardy techniczne i jakościowe mające zastosowanie do przedmiotu zamówienia
- warunki przedłużenia lub skrócenia trwania umowy o koncesję
- warunki anulowania umowy koncesyjnej
- warunki i zakres odpowiedzialności stron, gdy zamówienie jest wykonywane w niewłaściwy sposób
- warunki ubezpieczenia umowy
- zasady i tryb rozwiązywania ewentualnych sporów
- warunki przekazania aktywów pomiędzy stronami
- pozyskiwanie płatności od przyszłych użytkowników obiektów
- warunki współpracy z podwykonawcami

---

## **VI. VI. MODELE WSPÓŁPRACY W OPARCIU O „UMOWĘ O KONCESJĘ”**

1. Umowa koncesji na wybudowanie i eksploatację obiektu budowlanego (BOT)
2. Umowa koncesji na zaprojektowanie, budowę i eksploatację obiektu budowlanego (DBFO)
3. Umowa koncesji na przebudowę lub modernizację obiektu budowlanego i jego eksploatację po oddaniu go do użytku (DOT- develop, operate, transfer)
4. Umowa koncesji na modernizację instalacji wewnętrznej obiektu budowlanego i jej eksploatację po oddaniu do użytku
5. Umowa koncesji na wykonanie lub modernizację i eksploatację istniejącej sieci zewnętrznego uzbrojenia terenu
6. Umowa koncesji na wykonanie budowli będącej elementami układu drogowego tramwajowego lub kolejowego

Warto zauważyć, że model „koncesyjny” najlepiej sprawdza się w inwestycjach takich jak:

- rekreacja i wypoczynek (aqua park, stadion)
- płatne parkingi miejskie
- drogi płatne

## **VII. IDENTYFIKACJA I PODZIAŁ RYZYK ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ PROJEKTÓW W FORMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO PRYWATNEGO**

Projekty PPP z reguły składają się z trzech faz przed projektowych:

1. Wstępna analiza projektu
  - identyfikacja potrzeb i możliwości ich realizacji
  - wybór zespołu wdrożeniowego, zespołu profesjonalnych doradców
  - wybór modelu finansowania
  - wybór modelu realizacji przedsięwzięcia

## 2. Właściwa analiza projektu

- analiza techniczna
- analiza prawna
- analiza finansowa
- analiza ryzyk

## 3. Analiza ryzyk

- identyfikacja rodzajów ryzyk związanych z przedsięwzięciem
- ocena prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyk w planowanym wariantcie realizacji inwestycji
- założenia dotyczące rozkładu ryzyk pomiędzy strony umowy PPP
- analiza kosztów i sposobów minimalizacji poszczególnych kategorii ryzyka
- wpływ zidentyfikowanych ryzyk na poziom długu publicznego

## 4. Rodzaje ryzyk

- ryzyko związane z przygotowaniem przedsięwzięcia
- ryzyko budowy
- ryzyko dostępności
- ryzyko popytu
- ryzyko związane z dostępnością nakładów (ryzyko rynkowe)
- ryzyko polityczne
- ryzyko legislacyjne
- ryzyko makroekonomiczne
- ryzyko regulacyjne
- ryzyko przychodów przedsięwzięcia
- ryzyko siły wyższej
- ryzyko związane z rozstrzyganiem sporów
- ryzyko związane ze stanem środowiska naturalnego
- ryzyko związane z lokalizacją przedsięwzięcia
- ryzyko związane z przekazaniem składników majątkowych

## 5. Korzyści związane z prawidłowym rozkładem ryzyk między strony umowy PPP

- zmniejszenie kosztów projektu w długim okresie poprzez przeniesienia ryzyka na stronę, która w najlepszy sposób sobie z nim poradzi
- dostarczenie zachęt dla wykonawcy, aby dostarczył projekt na czas, zgodnie z wymaganymi normami i w ramach budżetu
- poprawna jakość usług oraz zwiększenie dochodu poprzez bardziej efektywne działanie
- zapewnienie bardziej spójnego i przewidywalnego profilu wydatków