

# Rekomendowane kierunki działań samorządów w perspektywie finansowej 2007-2013 przy stosowaniu formuły PPP

Prezentacja na Konferencję Śląskiego Związku Gmin i Powiatów na temat  
polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE w latach 2007 - 2013

**Katowice, 11-12 stycznia 2007**

*Jan Friedberg, Paweł Malinowski, Michał Urbankowski*

*Ernst&Young, Warszawa  
Business Advisory*

## Podsumowanie dotychczasowej współpracy sektora publicznego i prywatnego

Dotychczasowa współpraca jest nieefektywna, ze względu na:

- Nie zawieranie kontraktów długoterminowych przez jednostki samorządu terytorialnego na świadczenie usług przewozowych
- Sektor publiczny finansuje 100% nakładów inwestycyjnych oraz partycypuje w kosztach eksploatacji w okresie trwania projektu
- Słaby nadzór i nieaktywni wyborcy nie wywierają presji na poszukiwanie innych niż tradycyjne metody realizacji projektów

Dotychczasowa współpraca jest ograniczana, m.in. ze względu na:

- Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego
- Ostre wymogi formalne
- Brak doświadczeń i niechęć do nowinek w zakresie zarządzania
- Brak ustabilizowanych strategii rozwojowych

# Kluczowe cechy umowy PPP

PPP jest umową:

- pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym wybranym w drodze przetargu,
- długoterminową – nawet na okres 30 lat,
- w której podmiot prywatny angażuje kapitał własny i realizuje zadania inwestycyjne bądź usługowe sektora publicznego,
- dzielącą ryzyka partnerstwa według zasady: tego ryzyko, kto lepiej sobie z nim radzi.

## Dlaczego PPP?

- Zapewnia przejrzystość i konkurencję w dostępie do rynku
- Umożliwia szybką realizację programów rozwoju i modernizacji infrastruktury / innych zasobów majątkowych / usług w określonym czasie
- Zwiększa skalę i efektywność wykorzystania prywatnych kapitałów do rozwoju sektora publicznego
- Pozwala optymalizować koszty inwestycji i eksploatacji realizowanego przedsięwzięcia (pełny cykl życia projektu)
- Zapewnia „*value for money*” – lepszą wartość (opłacalność) rozumiana jako:
  - ⤵ maksymalizacja usług publicznych za rozsądną cenę i w uzasadnionych kosztach
  - ⤵ minimalizacja kosztów przy zapewnieniu usług na akceptowalnym poziomie

## Cechy współpracujących stron w PPP

### ■ Partner Prywatny

- ⤵ Ryzykuje środki prywatne, nadzorowane przez akcjonariuszy
- ⤵ Wejście w PPP jest jedną z możliwych aktywności na konkurencyjnym rynku
- ⤵ Dysponuje doświadczeniem biznesowym
- ⤵ Posiada wiarygodność kredytową w prywatnych bankach
- ⤵ Jest operatywny, procedury wewnętrzne są elastyczne i szybko egzekwowane

### ■ Partner Publiczny

- ⤵ Dysponuje środkami publicznymi, za które odpowiada przed wyborcami i instytucjami kontrolnymi
- ⤵ Ma publiczne zobowiązania wobec mieszkańców, instytucji i podmiotów gospodarczych
- ⤵ Często jest regulatorem rynku
- ⤵ Może mieć dostęp do środków UE
- ⤵ Stwarza ryzyko polityczne (zmienność organów, brak doświadczenia i poczucia odpowiedzialności)

## Podział zadań w PPP

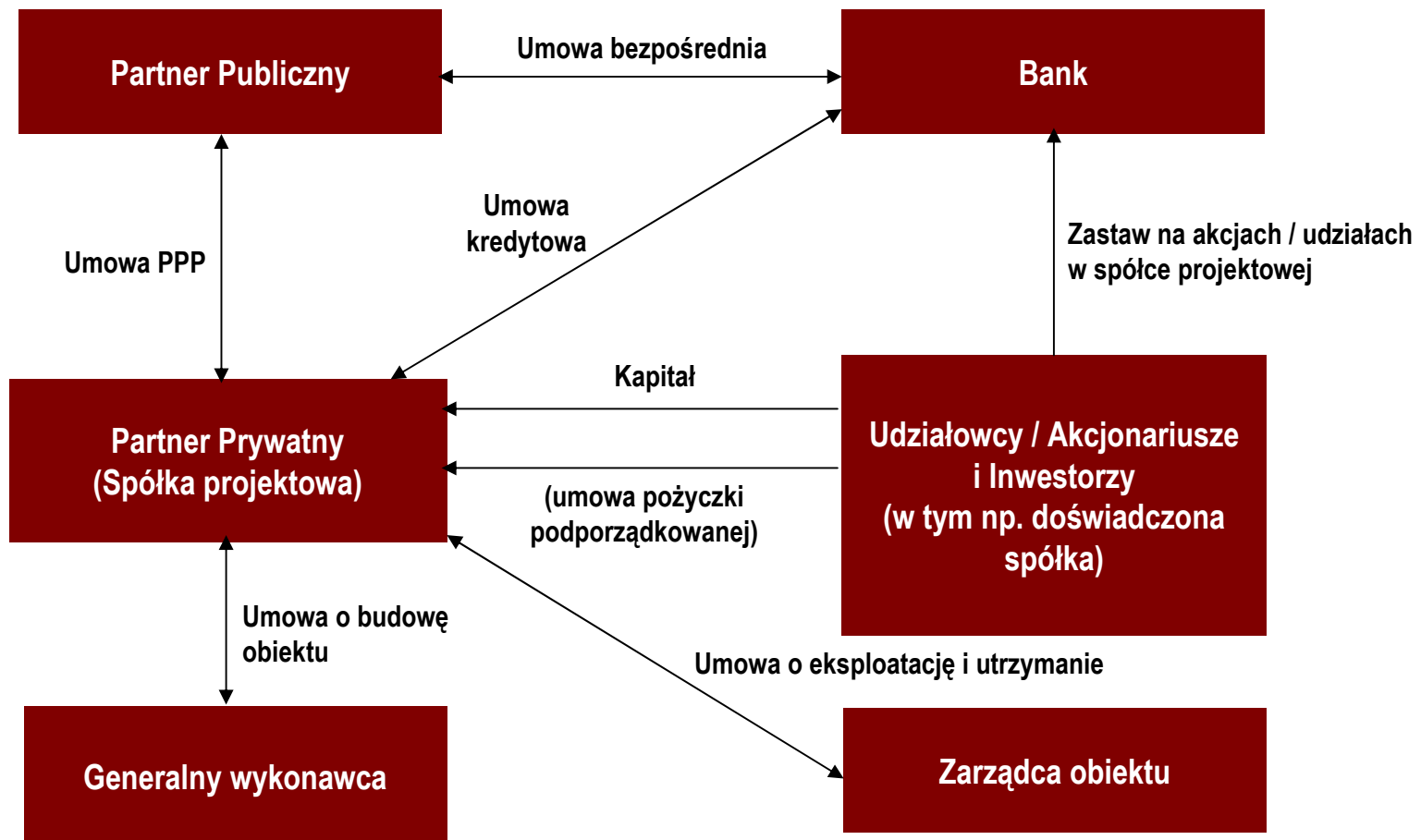
### ■ Partner Prywatny

- ⤵ Wykonuje zadanie będące tradycyjnie domeną sektora publicznego
- ⤵ Odpowiada za projektowanie, budowę i eksploatację projektu
- ⤵ Odpowiada za zapewnienie finansowania projektu, we współpracy z sektorem publicznym
- ⤵ Odpowiada za dotrzymanie wcześniej ustalonych standardów, jest rozliczany z efektu

### ■ Partner Publiczny

- ⤵ Określa warunki ramowe projektu oraz wymagany poziom standardów (technicznych, usługi, etc.)
- ⤵ Kontraktuje partnera prywatnego do realizacji projektu w drodze konkurencyjnej procedury
- ⤵ Zapewnia finansowanie wspomagające (np.: fundusze unijne)
- ⤵ Monitoruje zgodność wykonania projektu z kontraktem oraz dotrzymanie uzgodnionych standardów

# Struktura Projektu PPP



# Główne korzyści z PPP

## Pomiar efektywności

Pomiar efektywności i system motywowania są integralną częścią PPP i zapewniają wysokiej jakości usługi świadczone przez sektor prywatny w ramach PPP w relacji do ceny.

## Zarządzanie przez cele

Usługi dostarczane przez prywatny sektor określone są poprzez cele, które muszą być spełnione. Wynagrodzenie podmiotu prywatnego uzależnione jest od ich jakości i terminowości dostarczenia.

## Długoterminowe kontrakty

Kontrakt obejmuje koszty całego okresu użyteczności obiektu, co jest kluczowym czynnikiem decydującym o najbardziej efektywnym wykorzystaniu zaangażowanych środków.

Dostarczający usługę podmiot prywatny jest zainteresowany optymalizacją kosztów w czasie całego cyklu inwestycji i eksploatacji obiektu.



## Główne korzyści z PPP (c.d.)

### Transfer ryzyk

W kontraktach PPP dokonuje się przeniesienia ryzyk na tę stronę umowy, która będzie najlepiej zarządzała danym ryzykiem.

### Kwalifikacje sektora prywatnego

Zdolności zarządzania projektem i inne kwalifikacje sektora prywatnego w zakresie dostarczania efektywnych całościowych rozwiązań są uznawane za krytyczny czynnik sukcesu PPP

### Konkurencyjność

Podstawą uzyskania korzystnej relacji wartości usługi do ceny jest konkurencyjność procesu wyboru partnera do PPP.

# Typowa alokacja ryzyka w PPP

- Ryzyko sektora publicznego:
  - ⤵ Planowanie przedsięwzięcia / uzyskanie akceptacji / dostępność nieruchomości
  - ⤵ Zmiany (standardy, wymagania klienta itd.)
  
- Ryzyko sektora prywatnego:
  - ⤵ Projektowanie i budowa (koszt, czas, protesty)
  - ⤵ Testy i rozpoczęcie eksploatacji
  - ⤵ Obsługa i utrzymanie (koszt, czas, pozostałe warunki)
  - ⤵ Finanse (stopy procentowe, inflacja, dochody)
  - ⤵ Nie dyskryminujące zmiany prawa

# Główne kryteria wyboru Partnera (z propozycją rankingu)

- Doświadczenie i sytuacja finansowa Partnera i jego akcjonariuszy
- Atrakcyjność techniczna i technologiczna oferty
- Terminy realizacji inwestycji
- Poziom ceny za zakup/budowę i eksploatację
- Poziom i forma oczekiwanego zewnętrznego wsparcia finansowego
- Stopień akceptowalności projektu umowy PPP
- Stopień realizacji i zapewnienia minimalnych standardów usług

## Kluczowe zasady racjonalnych projektów

- Projekt wynika z [formalnie przyjętych] **zasad polityki**: unijnej - krajowej – regionalnej – lokalnej
- Projekt jest **efektywny** ekonomicznie i wykonalny finansowo
- Projekt uzyskuje **wsparcie społeczne**, ewentualne protesty są wyjaśnione na gruncie prawa; niemniej dąży się do negocjacyjnego rozwiązywania sporów
- Projekt uzyskuje **wsparcie w procedurze konkurencyjnej**, opartej na możliwie mierzalnych kryteriach

# Lista kontrolna logiki planowania

- jaki problem ma być rozwiązany (definicja),
- jaki jest istniejący i potencjalny rynek klienta i wykonawcy / usługodawcy
- otoczenie - jacy są potencjalni „aktorzy”, którzy mogą pomóc w rozwiązaniu problemu, a także którzy mogą być stroną utrudniającą (zainteresowani niepowodzeniem bądź „etatowi utrudniacze”),
- jakie jest dostępne pole rozwiązań,
- jaki jest horyzont czasowy i potencjalne źródła finansowania oraz skala ich zasobów,
- jak należy ukształtować system zarządzania dla osiągnięcia sukcesu.

**Istota strategii / polityki w kształtowaniu projektów:**

**Wyrazem jakiej strategii / polityki  
ma być nasz projekt?**

# Uwarunkowania przygotowania przedsięwzięcia

- **Jasne określenie celów** do osiągnięcia i ich zgranie z polityką sektora publicznego
- **Realistyczne planowanie**: partner prywatny zastąpi podmioty publiczne, co nie „tworzy” nowych środków czy możliwości, jedynie stwarza szansę wyższej sprawności i dostępu do kapitału, technologii i *know how* oraz mechanizmów skutecznego zarządzania
- **Rozwiązanie wszystkich problemów przed uruchomieniem procedur** przetargowych na partnera prywatnego; zapewnione prawdopodobieństwo otrzymania uzgodnień i pozwoleń
- **Zapewnienie wsparcia sektora publicznego** - odrzucenie pozycji władzy, a przyjęcie pozycji klienta, zainteresowanego sukcesem

# Uwarunkowania przygotowania przedsięwzięcia

## - kilka uwag praktycznych

- Projekt musi wynikać ze stabilnej polityki administracji: tylko głęboko przemyślane i uzgodnione wielostronnie przedsięwzięcia mogą być poddane systemowi PPP
- Jasno sformułować oczekiwania, przede wszystkim użytkowe, ekonomiczne i finansowe (są między sobą ściśle powiązane!)
- Z tego powodu w przetargu czynnik cenowy winien być ściśle związany z parametrami użytkowymi. Należy to oprzeć na wiarygodnym modelu finansowym projektu.
- Nie przesadzać z szczegółowymi wymaganiami technicznymi – pozostawić je konkurentom do zaoferowania w procedurze przetargu
- Kluczowa jest wieloletnia umowa PPP – musi być realistyczna, wystarczająco precyzyjna ale z pozostawieniem elastycznych mechanizmów zmian
- Umowie musi towarzyszyć czynnik zaufania i wiarygodności partnerów, stąd umowa powinna być możliwa do stosowania przez długi okres (nawet do 30 lat)



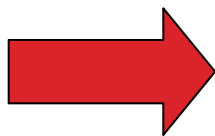
# Kto powinien uczestniczyć w transakcji po stronie publicznej?

- Leader Projektu ze strony publicznej
- Wewnętrzny zespół ds. finansowania
- Wewnętrzny zespół ds. technicznych
- Doradcy Zewnętrzni → Wiedza i doświadczenie w zawieraniu podobnych transakcji
  - ↳ Doradcy Finansowi
  - ↳ Doradcy Techniczni
  - ↳ Doradcy Prawni

# Model Finansowy – jakość danych

Należy się upewnić, że posiadamy aktualne dane:

- Warunki techniczne, parametry, standardy
- Badania geotechniczne i geologiczne
- Badania runku użytkowników / klientów systemu
- Aktualne dane nt. kosztów projektu, np. zarządzania i administracji, eksploatacji, etc.



**Wyniki modelu zależą krytycznie od dobrej jakości danych wejściowych!**


**Zastosowanie modelu jest kluczowe dla zawarcia racjonalnego kontraktu.**

# Uwarunkowania eksploatacji przedsięwzięcia

- Ścisła kontrola uzyskiwanych efektów projektu od strony:
  - ⤵ kosztów
  - ⤵ parametrów użytkowych (np. czas podróży w transporcie, jakość wody itp.),
  - ⤵ poziomu satysfakcji użytkowników / klientów
- Analizowanie sytuacji na bieżąco i reagowanie na zmiany warunków zewnętrznych, takich jak:
  - ⤵ przepisy nadrzędne,
  - ⤵ zachowania użytkowników i klientów
  - ⤵ Pojawianie się na rynku nowych technologii i innych możliwości usprawnień

# Uwarunkowania eksploatacji przedsięwzięcia

## *O co należy dbać, a czego unikać:*

- Kontrakt wieloletni PPP musi podlegać aktualizacjom – należy dbać bieżącą obserwacją i sprawnie reagować na zmiany. Dlatego projekt PPP musi mieć stały Zespół Projektowy w zlecającej administracji publicznej
- Nie oczekiwać, że tylko partner prywatny będzie w tym  aktywny
- Należy traktować umowę PPP jako przeniesienie dotychczasowego zadania administracji do innego rodzaju podmiotu; nadal jednak jest to zadanie publiczne, za którego efektywne wykonywanie odpowiada formalnie (i politycznie) administracja publiczna. Ewentualne niepowodzenie obciążą obie strony!
- Starannie dobierać doradców i konsultantów, szczególnie w okresie początkowym, kiedy niewielu z nich posiada praktyczne doświadczenie
- Z należyta ostrożnością badań oferty poszczególnych podmiotów – czy zostały dobrze zrozumiane warunki, czy znane są uwarunkowania polskie i kultura prowadzenia działalności gospodarczej

# Dziękujemy za uwagę!

## Zespół Projektów Infrastrukturalnych E&Y

**Marcin Borek – Partner**

**[marcin.borek@pl.ey.com](mailto:marcin.borek@pl.ey.com)**

**Jan Friedberg – Dyrektor**

**[jan.friedberg@pl.ey.com](mailto:jan.friedberg@pl.ey.com)**

**Paweł Malinowski – Menedżer**

**[pawel.malinowski@pl.ey.com](mailto:pawel.malinowski@pl.ey.com)**

**Michał Urbanowski – Menedżer**

**[michal.urbanowski@pl.ey.com](mailto:michal.urbanowski@pl.ey.com)**

**[www.pl.ey.com](http://www.pl.ey.com)**

**Tel.: 22 557 66 25**

**Rondo ONZ 1**

**Fax: 22 557 70 01**

**00-124 Warszawa**