

# CAPITAL STRATEGY

## **PPP jako odpowiedź na groźbę zahamowania inwestycji infrastrukturalnych w warunkach kryzysu**

**Stefan Kawalec**

**Prezes Zarządu Capital Strategy Sp. z o.o.**

Prezentacja na konferencji

**IX Doroczny Europejski Szczyt Partnerstwa Publiczno –Prywatnego**

**Organizator:** City & Financial Conferences  
**Współorganizator:** Ministerstwo Gospodarki  
**Oficjalne wsparcie:** Fundacja Centrum PPP

**Warszawa, Hotel Hilton, 5-7 maja 2009**

# Spis treści

---

▪ Kryzys ogranicza możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych ze środków publicznych	3
▪ Kryzys ogranicza możliwości inwestorów prywatnych do finansowania projektów infrastrukturalnych, w których przyszłe przychody są niepewne	4
▪ Propozycja rozwiązania: podział ryzyka w ramach PPP	5
▪ Przykład: Budowa autostrad i dróg w oparciu o opłaty za dostępność	6
▪ Zalety modelu opartego o opłatę za dostępność (1) Możliwość sfinansowania ze środków prywatnych przy relatywnie niskich kosztach	7
▪ Zalety modelu opartego o opłaty za dostępność (2) Możliwość realizacji ważnych projektów infrastrukturalnych bez bieżącego obciążania budżetu i bez obciążania limitu zadłużenia	8
▪ Podział kluczowych ryzyk w zależności od modelu finansowania	9
▪ Dodatkowa zaleta modelu opłat za dostępność (na przykładzie budowy drogi)	10
▪ Zastosowanie systemu opłat za dostępność	11
▪ Podsumowanie	12
▪ Wykorzystane opracowania, podziękowanie i kontakt	13

# Kryzys ogranicza możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych ze środków publicznych

---

- Dochody budżetu centralnego i budżetów samorządowych w Polsce kształtują się znacznie poniżej wcześniejszych założeń.
- W 2008 roku deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 3,9% Produktu Krajowego Brutto (PKB) przekraczając określony w traktacie z Maastricht limit 3%, co sprawi, że Polska zostanie prawdopodobnie objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu.
- Deficyt w roku 2009 i 2010 może ukształtować się na jeszcze wyższym poziomie.
- Rosnący deficyt oraz osłabienie złotego mogą spowodować, że w roku 2009 relacja długu publicznego do PKB przekroczy ustawowe progi 50% a nawet 55%.
- Co najmniej w ciągu najbliższych 2-3 lat agendy rządowe i samorządy lokalne będą musiały bardzo drastycznie ograniczać swoje wydatki.

## **Kryzys ogranicza możliwości inwestorów prywatnych do finansowania projektów infrastrukturalnych, w których przyszłe przychody są niepewne.**

---

- Zasadniczo zmniejszyła się dostępność finansowania.
- Skrócił się okres dostępnego finansowania.
- Długoterminowe finansowanie dla wielu projektów obarczonych ryzykiem komercyjnym jest w praktyce niedostępne.

# Propozycja rozwiązania: podział ryzyka w ramach PPP

---

## Istota obecnego problemu

1. Możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych ze środków publicznych są ograniczone ze względu na obniżone dochody budżetowe oraz limity wzrostu zadłużenia.
2. Brak możliwości pozyskania długoterminowego finansowania ze źródeł prywatnych dla projektów obarczonych ryzykiem komercyjnym.

## Proponowane rozwiązanie

Podział ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym w ramach PPP, w taki sposób, że:

- partner prywatny zapewnia finansowanie oraz przejmuje ryzyko budowy i udostępnienia obiektu, a
- partner publiczny przejmuje ryzyko popytu, gwarantując ustalone opłaty za dostępność.

## Przykład:

# Budowa autostrad i dróg w oparciu o opłaty za dostępność

---

1. Koncesjonariusz prywatny podejmuje odpowiedzialność za pozyskanie środków finansowych, wybudowanie drogi i jej eksploatację przez określony w umowie okres (np. 35 lat).
2. Po oddaniu drogi do użytkowania partner publiczny płaci koncesjonariuszowi przez okres umowy ustaloną opłatę roczną za udostępnienie drogi (*availability fee*), pod warunkiem, że droga jest przejezdna i spełnia określone parametry użytkowe.
3. Opłata za dostępność jest jedyną płatnością na rzecz koncesjonariusza i uwzględnia ona pokrycie kosztów budowy, eksploatacji i zysku koncesjonariusza.
4. Koncesjonariusz nie otrzymuje żadnych dochodów z tytułu ewentualnych opłat od użytkowników za przejazd. Opłaty takie mogą być pobierane w zależności od decyzji partnera publicznego i ewentualne wpływy z tych opłat stanowią dochód partnera publicznego.

# Zalety modelu opartego o opłatę za dostępność (1)

## Możliwość sfinansowania ze środków prywatnych przy relatywnie niskich kosztach

---

W projekcie opartym o opłaty za dostępność, z punktu widzenia banku finansującego nie występuje ryzyko popytu rynkowego. Ryzyka związane z finansowaniem to:

- 1) zdolność koncesjonariusza do wykonania obiektu w terminie, a następnie jego prawidłowej eksploatacji, w ramach założonego budżetu.
- 2) zdolność partnera publicznego do wywiązania się z obowiązku wypłacania opłaty za dostępność.

Jeżeli jednak

- partnerem prywatnym jest firma posiadającą kompetencje i sprawdzone doświadczenia w budowie i eksploatacji tego typu obiektów, a
  - partnerem publicznym jest agenda rządowa lub wiarygodny podmiot samorządowy,
- to z punktu widzenia instytucji finansującej oba wymienione wyżej ryzyka są niskie.

Niskie ryzyko z punktu widzenia banku finansującego przekłada się na możliwość uzyskania finansowania na długi okres po relatywnie niskich kosztach.

Uwolnienie koncesjonariusza od „ryzyka popytu rynkowego” obniży również minimalną premię za ryzyko jakiej oczekiwał będzie koncesjonariusz, co wpłynie na wysokość żądanej opłaty za dostępność.

## Zalety modelu opartego o opłaty za dostępność (2)

### Możliwość realizacji ważnych projektów infrastrukturalnych bez bieżącego obciążania budżetu i bez obciążania limitu zadłużenia

---

Według reguł EUROSTAT (ESA 95), jeśli prywatny koncesjonariusz przejmuje na siebie ryzyka:

- budowy
- udostępniania,

to zobowiązanie partnera publicznego do płacenia koncesjonariuszowi przez okres umowy ustalonej opłaty za dostępność nie jest wliczane do długu publicznego (jest traktowane jako zobowiązanie pozabilansowe).



# Podział kluczowych ryzyk w zależności od modelu finansowania (na przykładzie budowy drogi)

	<b>Budowa finansowana z budżetu</b>	<b>Tradycyjny model koncesyjny</b>	<b>Opłaty za dostępność</b>
	Rząd lub samorząd lokalny buduje drogę ze środków budżetowych, a następnie pobiera (lub nie) opłaty od użytkowników	Koncesjonariusz prywatny finansuje inwestycję, a następnie pobiera opłaty za przejazd.	Koncesjonariusz prywatny finansuje inwestycję, a następnie otrzymuje corocznie opłatę za udostępnianie drogi od partnera publicznego.
<b>Ryzyko budowy</b> (Obejmuje ryzyka: niedotrzymania terminu, niedotrzymania warunków technicznych, przekroczenia planowanych kosztów)	Ponosi strona publiczna	Ponosi partner prywatny	Ponosi partner prywatny
<b>Ryzyko udostępniania</b> (Obejmuje ryzyka: nieutrzymywania zakładanych parametrów technicznych, przekroczenia planowanych kosztów utrzymania).	Ponosi strona publiczna	Ponosi partner prywatny	Ponosi partner prywatny
<b>Ryzyko popytu</b> (Obejmuje ryzyko, że wpływy z opłat o użytkowników będą mniejsze niż planowane)	Ponosi strona publiczna	Ponosi partner prywatny	Ponosi partner publiczny

# Dodatkowa zaleta modelu opłat za dostępność (na przykładzie budowy drogi)

---

## Motywacja do podjęcia racjonalnych decyzji dotyczących technologii i jakości

- Koncesjonariusz nie otrzymuje zapłaty w chwili zakończenia budowy, lecz otrzymuje roczne opłaty przez okres umowy (np. 35 lat), pod warunkiem, że droga spełnia określone parametry użytkowe (m.in. stan nawierzchni).
- Koncesjonariusz jest zatem zainteresowany obniżeniem łącznych kosztów budowy i utrzymania drogi w okresie jej „życia” technicznego.
- Skłania to koncesjonariusza do wyboru technologii i standardów jakości wykonania, tak by zapewnić wieloletnią trwałość nawierzchni i obniżyć późniejsze koszty utrzymania i remontów.
- Taki system motywacji skłania w szczególności do podjęcia racjonalnej ekonomicznie decyzji dotyczącej wyboru rodzaju nawierzchni (asfalt, beton).

# Zastosowanie systemu opłat za dostępność

---

Model Partnerstwa Publiczno Prywatnego oparty o opłaty za dostępność może być zastosowane do budowy rozmaitych obiektów infrastruktury publicznej, takich jak między innymi:

- Drogi
- Mosty, wiadukty i tunele
- Linie tramwajowe i kolejowe (naziemne i podziemne)
- Lotniska
- Oczyszczalnie ścieków
- Spalarnie śmieci
- Sieci wodociągowe i kanalizacyjne
- Sieci światłowodowe
- Budynki przeznaczone na siedziby władz lokalnych
- Budynki przeznaczone dla innych instytucji publicznych (muzea, teatry, opery i inne).

# Podsumowanie

---

## **Podstawowa zaleta modelu finansowania opartego o opłaty za dostępność w warunkach światowego kryzysu**

Możliwość sfinansowania budowy ze środków prywatnych:

- przy relatywnie niskich kosztach finansowych,
- bez wydatkowania środków publicznych w okresie budowy i bez obciążania limitu zadłużenia państwa.

# Wykorzystane opracowania, podziękowanie i kontakt

---

## W prezentacji wykorzystano następujące opracowania:

- „Państwo dla Obywatela. Plan rządzenie 2005-2009”, praca zbiorowa pod kierunkiem Jana Rokity i Stefana Kawalca. Fundacja Instytut Państwa i Administracji. Warszawa, grudzień 2005
- Stefan Kawalec, "Propozycja modelu finansowania autostrad i dróg ekspresowych", prezentacja na Konferencji pt. "Wspieranie Konkurencyjności Polski poprzez Rozwój Infrastruktury Transportowej" zorganizowanej pod patronatem Ministerstwa Infrastruktury przez Amerykańską Izbę Handlową oraz Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., Warszawa, 9 czerwca 2008.

## Podziękowanie

Przedstawiony tu modelu finansowania w oparciu o opłaty za dostępność został zaproponowany jako sposób finansowania autostrad i dróg ekspresowych w raporcie „Państwo dla Obywatela. Plan Rządzenia 2005-2009”. Istotny wkład w opracowanie tego modelu wnieśli między innymi:

Andrew Kozłowski, Jan Friedberg i Waldemar Maj.

## Kontakt

Stefan Kawalec

Capital Strategy Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Sp. k.

Ul. Michała Kajki 75

04-621 Warszawa

[www.capitalstrategy.pl](http://www.capitalstrategy.pl)

E-mail: [skawalec@capitalstrategy.pl](mailto:skawalec@capitalstrategy.pl)