

# Допустимість державної допомоги суб'єктам господарювання в рамках державно-приватного партнерства та концесій

05.04.2023

Даце Беркольде

Старший експерт Проекту SESAR



ПІДТРИМКА  
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ  
ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ  
В УКРАЇНІ



EU4Business

ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ



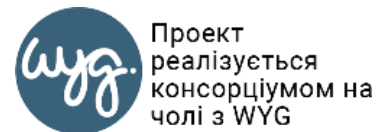
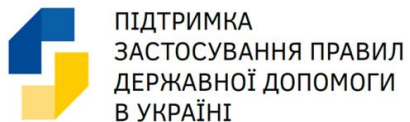
Проект  
реалізується  
консорціумом на  
чолі з WYG



Антимонопольний комітет України

# Зміст

- 1) Державна допомога в проектах державно-приватного партнерства (ДПП) та концесіях
- 2) Приклади справ



# Державна допомога в проектах державно-приватного партнерства (ДПП) та концесіях



ПІДТРИМКА  
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ  
ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ  
В УКРАЇНІ



EU4Business

ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ



Проект  
реалізується  
консорціумом на  
чолі з WYG



Антимонопольний комітет України

# Проекти ДПП

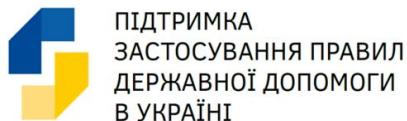
## Що таке ДПП?

ДПП — це договірні угоди між державою та компанією приватного сектора.

За програмою ДПП приватний сектор може будувати, експлуатувати та підтримувати об'єкти громадської інфраструктури та надавати послуги, які традиційно надає держава.

## Хто є власником проектів ДПП?

Уряд володіє проектами ДПП. Навіть коли приватні партнери будують, експлуатують і обслуговують проект, право власності залишається за урядом.



# Проекти ДПП

Приватному партнеру зазвичай платять:

- через плату з користувачів (наприклад, плату за проїзд на автомагістралях),
- органи влади (наприклад, платежі за доступність) або
- шляхом поєднання обох (наприклад, плата за користувачів разом із державною операційною підтримкою).

# Приклади проектів ДПП

1. Автомагістралі, дороги, мости, тунелі та супутні споруди
2. Залізниці, аеропорти, телекомунікації
3. Портова інфраструктура, як-от причали, сховища, поромні переправи та відповідні об'єкти
4. Водопостачання, водовідведення та супутні споруди
5. Інфраструктура освіти та охорони здоров'я
6. Проекти промислових і туристичних комплексів
7. Проекти житла
8. Ринки, склади
9. Екологічні проекти, об'єкти для переробки твердих відходів, наприклад обладнання для збору, компостні установки

# Переваги проектів ДПП

- **ДПП заохочують вливання капіталу приватного сектора**
- **ДПП роблять проекти доступними**
  - приватний сектор фінансує свою частку проекту (включаючи експлуатацію та обслуговування)
- **У ДПП кожен ризик розподіляється на ту сторону, яка найкраще може з ним впоратись або поглинути**

ДПП пропонує грошові та немонетарні переваги для державного сектора. Він спрямований на обмежені ресурси фінансування для місцевої інфраструктури або проектів розвитку державного сектору, що дозволяє розподіляти державні кошти на інші місцеві пріоритети. Це механізм розподілу проектних ризиків між державним і приватним секторами.

# Елементи, які необхідно проаналізувати, щоб виключити державну допомогу

- Ціна, сплачена приватному партнеру: ринкова?
- Гарантія доступна лише деяким учасникам?
- Передача землі за ринковою ціною приватному партнеру?
- Правильно дотримуються процедури державних закупівель?



# Як виключити державну допомогу в тендерних процедурах

**Ринкова ціна** = відкрита, прозора та недискримінаційна процедура державних закупівель

Проблеми з державною допомогою виникнуть, коли:

- є обмежені/єдині учасники; або через обмежений ринок, або пізніше в діалозі (наприклад, якщо забагато учасників вибуло);
- проект суттєво змінюється під час діалогу (наприклад, розмір, обсяг або ціна); або
- ключова інфраструктура або земля, необхідні для реалізації проекту, вже належать одному з учасників торгів

# Тендерна процедура без державної допомоги

- Участь відкрита для будь-якого зацікавленого учасника
- Процедура прозора, щоб усі учасники мали однакову та повну інформацію
- Учасникам тендеру надається достатньо часу для підготовки своїх пропозицій
- Критерії присудження є чіткими, об'єктивними, визначеними заздалегідь і застосовуються однаково до всіх учасників торгів
- Будь-які якісні вимоги мають стосуватися мети контракту, а контракт має бути укладено з «учасником, який запропонує найвищу ціну»
- До уваги приймаються тільки надійні та обов'язкові пропозиції
- Тендер є безумовним [умови, що впливають на економічну цінність контракту, не можуть бути встановлені]

# Як виключити державну допомогу в гарантіях

## Повідомлення Комісії про застосування статей 87 і 88 Договору ЄС до державної допомоги у формі гарантій

### Індивідуальні гарантії:

- позичальник не має фінансових труднощів
- фіксований максимальний розмір гарантії та обмежений у часі
- гарантія не покриває більше 80% непогашеної позики (не стосується ПЗЕІ)
- За гарантію сплачується орієнтована на ринок ціна (**щорічна премія безпечної гавані для МСП**)

# Як виключити державну допомогу при передачі землі (1)

## • Продаж на безумовних торгах

досить широко розрекламована, відкрита та безумовна процедура торгів

- «досить широко розрекламована» — це коли вона неодноразово рекламується протягом достатньо тривалого періоду (два місяці або більше) у національній/міжнародній пресі

- пропозиція є «безумовною», коли будь-який покупець, незалежно від того, чи веде він бізнес та незалежно від характеру його бізнесу, загалом може вільно придбати землю та будівлі та використовувати їх для власних цілей

# Як виключити державну допомогу при передачі землі (2)

## **Продаж без безумовних торгів**

### **(а) Незалежна експертна оцінка**

«Оцінювач активів» — це особа з хорошою репутацією, яка:

- отримала відповідний ступінь у визнаному навчальному центрі або еквівалентну академічну кваліфікацію,
- має відповідний досвід і компетентність в оцінці землі та будівель
- є членом визнаної професійної організації та:

1) призначається судом або органом еквівалентного статусу;

2) має атестат про середню освіту та достатній рівень підготовки з принаймні трирічним посткваліфікаційним практичним досвідом та зі знанням оцінки землі та будівель

# Концесії

## Концесії

- Форма ДПП, при якій уряд надає приватному сектору право будувати, експлуатувати та стягувати плату з громадських користувачів суспільного блага, інфраструктури чи послуг, плату або тариф, які регулюються державними регуляторами та концесійним договором. Тарифи структуровані таким чином, щоб забезпечити відшкодування обслуговування боргу, постійних операційних витрат і рентабельності капіталу.

- Приклад концесії

Департамент громадських робіт та автомобільних доріг надав приватному сектору право на будівництво та експлуатацію швидкісної дороги. Відповідно до договору приватний сектор отримав право стягувати плату за проїзд (плату за користування) з користувачів швидкісної дороги.

# Державна допомога та концесії

- Концесії часто поширюються на період від 25 до 30 років або навіть довше, **і мають бути присуджені на конкурсних умовах.**
- Відповідно до концесійного підходу право власності на всі активи, як існуючі, так і нові, залишається за державним сектором
- Концесії зазвичай надаються на основі таких критеріїв:
  - Кінцева ціна, запропонована користувачам
  - Рівень фінансової підтримки, необхідний від уряду та їх грантодавців
  - Здатність реалізувати проект

# Концесії

Концесійні угоди зазвичай визначають:

- термін експлуатації та вимоги до страхування
- збори

Платежі власнику нерухомості можуть включати орендну плату за місце розташування, відсоток від доходу з продажу або комбінацію цих двох

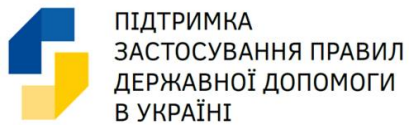
Будь-які додаткові очікування також можуть бути прописані в угоді



# Концесії

- *Як виключити державну допомогу?*
  - відбір концесіонерів шляхом проведення конкурентних, прозорих, недискримінаційних та безумовних тендерів

# Приклади справ



# Рішення Комісії N 264/2002 - Сполучене Королівство - державно-приватне партнерство лондонського метро

Мета - модернізувати лондонське метро за допомогою державно-приватного партнерства (ДПП)

Оцінка наявності державної допомоги щодо механізмів ДПП:

1. Пряма передача державних ресурсів
2. Оцінка наявності переваги
3. Оцінка наявності державної допомоги щодо ДПП

# Рішення Комісії N 264/2002

- Підписано контракт на 30 років з приватною компанією «Infracos».
- Мета ДПП:
  - a) покращити обслуговування пасажирів із гарантованими стандартами безпеки
  - b) зменшити брак інвестицій
  - c) забезпечити реальну передачу ризику приватному сектору
  - d) підтримувати, покращувати та модернізувати інфраструктуру метрополітену

# Рішення Комісії N 264/2002

- Структура ДПП лондонського метро :
- Лондонське метро було розділено на
  - (i) операційну компанію, яка залишиться в державному секторі та
  - (ii) три інфраструктурні компанії, або «Infracos», які будуть передані приватному сектору згідно з укладеними контрактами ДПП

# Рішення Комісії N 264/2002

- Під час впровадження ДПП компанія-оператор, Лондонський метрополітен, буде наприклад:
  - нести відповідальність за обслуговування пасажирів у метрополітені, в тому числі за роботу поїздів і вокзалів
  - нести відповідальність за збір усіх проїзних та інших доходів
  - управляти існуючою мережею
  - керувати своїми відносинами з «Infracos» через Контракти про надання послуг

# Рішення Комісії N 264/2002

- Приватне управління інфраструктурою:
  - «Infracos» була зобов'язана модернізувати активи системи, включаючи рухомий склад, колію, сигналізацію, станції та ескалатори протягом цього 30-річного періоду.
  - «Infracos» отримала в оренду майно, за яке вона відповідала

# Рішення Комісії N 264/2002

- Основні принципи ДПП:
    - проведено платежі за визначені результати
    - «Infracos» відповідала за модернізацію, оновлення або обслуговування активів
    - «Infracos» повинна була відповідати стандартам, щоб забезпечити безпеку
    - існував ряд засобів правового захисту, якщо компанія «Infracos» не виконає вимоги контрактів
    - ДПП періодично переглядалося з інтервалом у 7,5 років. Періодичний перегляд дав можливість лондонському метро переоцінити свої вимоги до послуг, що змінюються
- Лондонський метрополітен має широкі права на моніторинг і аудит діяльності «Infracos» як з фінансових причин, так і з міркувань гарантії



# Рішення Комісії N 264/2002

- Частка ризику: було визначено чотири основні типи ризиків:
  - ризики доходів: від «Infracos» не вимагалось ризикувати доходами Лондонського метрополітену.
  - ризик витрат: якщо «Infracos» несе додаткові витрати, які перевищують порогове значення, визначене в контрактах, і яких не можна було уникнути завдяки ефективній та економічній діяльності «Infracos», у такому випадку вона може вимагати позачергового перегляду контракту.
  - ризики подій: «Infracos» не бере на себе ризик у разі непередбачуваних подій із серйозними потенційними наслідками для витрат, таких як дискримінаційні зміни в законодавстві, зміни безпеки тощо
  - ризики дефолту: це ризики, відмінні від тих, що виникають через режим виконання. «Infracos» не сплачує непрямі збитки, окрім визначених обставин

# Рішення Комісії N 264/2002

- Структура оплати
  - чотиритижневі платежі «Infracos» лондонським метрополітеном протягом терміну дії контрактів на надання послуг
  - Лондонський метрополітен оплачуватиме «Infracos» за їхні послуги відповідно до структури зборів, встановленої протягом перших 7,5 років.
  - Ці фіксовані базові виплати підлягатимуть коригуванню визначеними бонусами та знижками, пов'язаними з продуктивністю

# Рішення Комісії N 264/2002

- Інші потенційні заходи державної допомоги в рамках запланованого ДПП, наприклад:
  - «гарантія материнської компанії» публічної компанії London Underground's
  - «юридично необов'язковий лист спонукання», надісланий Урядом Великобританії спонсорам учасників тендеру, у якому містяться заяви про поточні наміри Уряду та ймовірну реакцію на певні події.
  - процедура позачергового перегляду, яка дає змогу «Infracos» отримати додаткову компенсацію, якщо чистий несприятливий вплив збільшення витрат та/або зменшення доходів перевищує узгоджені порогові значення

# Рішення Комісії N 264/2002

- уникнення певної плати за послуги, які вимагає «Infracos»
- уникнення певної плати за послуги, які вимагає «Infracos»
- Інше (див. пункт 51 рішення)

# Рішення Комісії N 264/2002

- Право власності на активи згідно з угодами ДПП:
  - активи перейшли під контроль «Infracos». Щоб досягти передачі, нерухоме майно було передано в оренду «Infracos» і, у разі необхідності (наприклад, на станціях), передано в оренду Лондонському метро
  - нові та замінні активи залишалися власністю компанії «Infracos» відповідно до застосовної схеми «повернення»

Тобто лондонський метрополітен міг у будь-який час забрати назад усі активи, необхідні для продовження надання інфраструктурних послуг, які певний час надавалися «Infracos»

# Рішення Комісії N 264/2002

- Вибір приватної компанії «Infracos» у світлі домовленостей про ДПП
  - компанії були відібрані за результатами переговорного тендеру
  - тендерні пропозиції не містили детального опису робіт/послуг/поставок. Проте на кожному етапі тендерного процесу лондонський метрополітен надавав інформацію учасникам торгів

# Рішення Комісії N 264/2002

- Наявність державних ресурсів

По-перше, необхідно перевірити, чи передбачають угоди ДПП пряму передачу державних ресурсів.

Різноманітні компенсаційні заходи (наприклад, плата за обслуговування інфраструктури (ПОІ), виплати, які повинні здійснюватися державною компанією на користь «Infracos», необов'язкові листи про підтримку, можлива додаткова компенсація за додаткову роботу, уникнення певних зборів тощо) дійсно можна вважати державними ресурсами, що походять від державної компанії (Лондонський метрополітен) або від самої держави

# Рішення Комісії N 264/2002

Приписуваність заходів державі

- Віце-прем'єр-міністр оголосив про державно-приватне партнерство для лондонського метро
- Компенсації фактично взяла британська держава
- Без підтримки уряду Великобританії домовленості про ДПП були б неможливими

Таким чином, всі заходи покладаються на державу-член



# Рішення Комісії N 264/2002

- наявність переваги
- тендерна процедура відповідала вимогам законодавства ЄС про державні закупівлі
- перед оголошенням конкурсу публікувалися різні періодичні індикативні повідомлення, щоб гарантувати, що ринок мав якомога більше часу для підготовки до участі
- у конкурсі також зазначено, що всі зареєстровані кандидати будуть запрошені на брифінг. Повідомлення про контракти коротко описували структуру ДПП
- пропозиції оцінювалися на основі найбільш економічно вигідної

# Рішення Комісії N 264/2002

- чи спричинили б зміни умов контракту після відбору переважних учасників торгів дискримінацію чи нерівне ставлення?

Єврокомісія вирішила:

*«зміни, внесені після відбору учасників торгів, були такого ступеня, який є прийнятним відповідно до законодавства ЄС, і що вони не були настільки суттєвими, окремо один від одного чи всі разом, щоб, ймовірно, залучити потенційних учасників тендеру, які не розглядали тендер після публікації оригіналу Повідомлення ОЈЕС».*

# Рішення Комісії N 264/2002

- Внесені зміни (приклади. Для отримання додаткової інформації дивіться пункт 95 рішення ЄК):
  - Зміни в термінах і послідовності виконання робіт
  - Зміни в режимі управління активами, що відображають занепокоєння учасників тендеру та високу вартість зобов'язання взяти на себе ризики, які не були повністю зрозумілі
  - зміни розмірів і термінів платежів компанії «Infracos»
  - обсяг роботи зріс, але оплата суттєво не змінилася
  - нові штрафи за інженерні роботи, які перевищують робочий час

# Рішення Комісії N 264/2002

- Рішення Єврокомісії:

*«Процес, проведений лондонським метрополітенем щодо цього ДПП, був відкритим, прозорим і недискримінаційним. На цій основі та відповідно до традиційної практики Комісії можна зробити висновок, що домовленості відображають ринкову ціну, а отже, угоди ДПП не є державною допомогою».*

# Рішення Комісії N 264/2002

- Комісія не розглядала детально різноманітні заходи, які є частиною домовленостей про ДПП (платежі, гарантії, платежі у разі порушення контракту, урядовий лист підтримки до спонсорів учасників тощо). Усі вони були частиною компенсації, «виплачуваної» за виконання завдань, які переслідувалися в рамках домовленостей про ДПП

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

- Концесійний договір на модернізацію, обслуговування, управління та експлуатацію регіональних аеропортів
- Концесія була надана на термін 40 років і може бути продовжена один раз на період до 10 років за взаємною згодою Сторін

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

## **Тендерний процес:**

- Тендерний процес організовано Фондом розвитку активів (ADF)
- активи мали бути повернуті грецькій державі після закінчення терміну концесії

## **Етап 1:** Запрошення подати заявку про зацікавленість:

- 11 проявів зацікавленості; оцінюється за об'єктивними критеріями [технічні та фінансові можливості та досвід]
- 7 запрошено на 2 етап

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

Фаза II: Запит на пропозицію (RfP)

Запит на пропозицію встановлює вимоги, часові рамки та критерії оцінки тендерного процесу

- Етап 1: оцінка нефінансових аспектів; на основі «виконує/не виконує».

[оцінка документів, бізнес-стратегія]

- Етап 2: оцінка фінансових аспектів: авансовий одноразовий платіж і щорічні одноразові та змінні платежі до Фонду розвитку активів ADF, розраховані як відсоток від прибутку до сплати відсотків, податків та амортизації

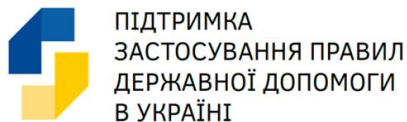


# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

- Інвесторам було надано широкі можливості для проведення належної перевірки (включаючи доступ до віртуальної кімнати даних, що містить всю актуальну інформацію); проводити виїзди на місце; зустрітися з фінансовими, технічними та юридичними радниками

- Згідно з Концесійною угодою: аеропортові збори були обмежені на пасажирів, що відлітає, для надання основних послуг аеропорту та заплановано механізм повернення коштів

- максимальна прибутковість: менше 15%



# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

Обмеження аеронавігаційних зборів аеропортів було встановлено на такому рівні, щоб концесіонер міг покрити всі операційні витрати, накладні витрати, амортизацію активів, будь-які відсотки, сплачені за боргами, податки на прибуток, спрямовані на надання авіаційних послуг, концесійний збір за відповідний фінансовий період, а **також обмежений прибуток на капітал**, виділений на надання авіаційних послуг

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

- Згідно з Концесійною угодою держава надала державні послуги, такі як митний та акцизний контроль, імміграційний контроль, поліція та національна гвардія, ветеринарні та фітосанітарні служби, метеорологічні та аеронавігаційні служби, служби екстреної допомоги тощо.
- Концесіонер не стягував жодної плати за надання таких державних послуг
- Концесіонер мав надавати або закуповувати два типи послуг, пов'язаних із державною політикою: рятувальні служби та служби пожежогасіння

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

- Оцінка
  - 4 критерії державної допомоги з основним фокусом на економічну перевагу
  - ПІРЕ (принцип інвестора ринкової економіки)?

# SA.44259 – концесії – регіональні аеропорти Греції

ЕК:

- Концесії були надані за результатами конкурентного, прозорого, недискримінаційного та безумовного процесу
- Концесію було надано тому, хто запропонував найбільшу ціну
- Конкретні умови, додані до тендеру, були недискримінаційними та були тісно і об'єктивно пов'язані з предметом і конкретною економічною метою контракту (наприклад, обмеження на повернення капіталу)
- умови Концесійних договорів: ПІРЕ (принцип інвестора ринкової економіки)

Дякуємо за увагу!

Чи маєте запитання?



ПІДТРИМКА  
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ  
ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ  
В УКРАЇНІ



EU4Business

ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ



Проект  
реалізується  
консорціумом на  
чолі з WYG



Антимонопольний комітет України