

## Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych

Edycja 2014

### VI.4 Partnerstwo publiczno – prywatne (PPP)

#### VI.4.1 Wstęp

1. Termin "partnerstwo publiczno-prywatne" (PPP) jest szeroko stosowany w odniesieniu do różnego rodzaju umów długoterminowych, dotyczących zapewnienia aktywów publicznych, zawieranych pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a przedsiębiorstwami. W ramach takiego partnerstwa sektor wyraża zgodę na długoterminowy zakup usług, od jednostki spoza sektora, wynikających z wykorzystywania konkretnych "dedykowanych aktywów" przy czym jednostka spoza sektora buduje specjalnie zaprojektowane dla dostarczenia usługi aktywo. Zazwyczaj mamy do czynienia z przypadkiem, gdy wyposażenie aktywa jest używane do dostarczenia usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna (szpitale), edukacja (szkoły i uczelnie), bezpieczeństwo publiczne (więzienia) lub użytkowania pewnych elementów infrastruktury komunikacyjnej. Usługi nabywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mogą także służyć realizacji potrzeb własnych sektora (np. budynek biurowy).
2. W kontekście niniejszego rozdziału, termin "PPP" jest używany wyłącznie w celu opisanie tych umów długoterminowych, w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi na rzecz partnera całość lub większość płatności wynikających z umowy, pokrywając w ten sposób większość ogólnych kosztów usługi (włącznie z amortyzacją aktywów). W rachunkach narodowych aspekt ten odróżnia PPP od koncesji (patrz rozdział VI.3), w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi żadnych stałych płatności na rzecz partnera lub płatności te nie stanowią większości opłat otrzymywanych przez partnera. W kontraktach PPP będących przedmiotem niniejszego rozdziału, końcowi użytkownicy nie płacą bezpośrednio (tj. proporcjonalnie do użytkowania i w sposób wyraźnie zidentyfikowany tylko dla tego użytkownika) lub płacą drobną część (i generalnie za pewne określone przypadki użytkowania aktywa<sup>1</sup>) za użytkowanie aktywów, w momencie dostarczenia usługi.
3. Kluczową kwestią statystyczną jest klasyfikacja aktywów, o których mowa w umowie PPP – jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych (mająca tym samym natychmiastowy wpływ na deficyt/nadwyżkę i dług sektora) lub jako aktywów partnera (co powoduje rozłożenie wpływu na deficyt sektora - i ewentualnie pośrednio na dług - na czas obowiązywania umowy).

---

<sup>1</sup> Przykładem są płatności za użytkowanie obiektów sportowych w placówce edukacyjnej przez osoby nie będące uczniami.

Kwestia ta jest zbliżona do różnicy pomiędzy leasingiem operacyjnym a leasingiem finansowym, jak wyjaśniono w rozdziale 15 ESA 2010<sup>2</sup> (patrz szczególnie Tablica 15.1 Rejestracja trzech różnych rodzajów leasingu).

4. W wyniku zastosowanego podejścia metodologicznego, aktywa wykorzystywane w ramach PPP mogą być uznane w rachunkach narodowych za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku istnienia mocnych dowodów na to, że partner ponosi większość ryzyka związanego z aktywem (bezpośrednio i w związku z jego użytkowaniem) wynikającego z danego partnerstwa. Z tego względu, analiza alokacji ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem prywatnym jest zagadnieniem kluczowym. Pojęcie ryzyka odnosi się tu do wpływu (na przychód lub zysk) ewidentnych działań jednej ze stron (w zakresie budowy, utrzymania, dostarczania usług, dla których została jasno określona odpowiedzialność) i/lub rezultatu zachowań innych podmiotów, dla których działalność jest prowadzona (takich, jak zmiana popytu na usługi po stronie jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych lub końcowego użytkownika). Ponoszenie ryzyka oznacza również bycie uprawnionym do podejmowania działań w celu jego uniknięcia lub zmniejszenia jego wpływu.
5. W tym kontekście, wytyczne dotyczące sposobu oceny ryzyka są oparte, w pierwszym kroku, na trzech głównych kategoriach ryzyka:  
"ryzyku budowy": obejmującym zdarzenia takie, jak opóźnienie dostawy, przestrzeganie specyfikacji i koszty dodatkowe,  
"ryzyku dostępności": obejmującym wolumen i jakość produkcji (działanie partnera),  
"ryzyku popytu": obejmującym zmienność popytu (faktyczne wykorzystanie przez użytkowników końcowych).
6. Zgodnie z zasadniczą regułą, wraz z innymi warunkami wymienionymi poniżej (finansowanie, gwarancja, wcześniejsze rozwiązanie umowy), aktywa w ramach PPP są klasyfikowane w bilansie partnera, a nie w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, o ile spełnione zostaną obydwa poniższe warunki:
  - partner ponosi ryzyko budowy;
  - partner ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu, jak określono w kontrakcie<sup>3</sup>, i, w niektórych przypadkach, (patrz poniżej podrozdział VI.4.3.2), łącznie ryzyko dostępności i ryzyko popytu;
  - należy brać także pod uwagę następujące ważne elementy: finansowanie, gwarancje i zapisy dotyczące wcześniejszego wykupu.
7. W przypadku spełnienia powyższych warunków - ważne jest również rozpatrzenie innych mechanizmów (takich, jak gwarancja lub współfinansowanie przez zamawiającego) w celu sprawdzenia, czy nie następuje alokacja ryzyka do sektora instytucji rządowych

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej  
<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/europejski-system-rachunkow-narodowych-i-regionalnych-esa-2010/rozporzadzenie-parlamentu-europejskiego-i-rady-ue-nr-5492013-z-dnia-21-maja-2013-r-1,1.html>

<sup>3</sup> W większości kontraktów tylko jeden rodzaj ryzyka powoduje całą (lub prawie całą) płatność; jest ona oparta na wskaźnikach dostępności aktywa lub na stopniu wykorzystania aktywa. Drugi przypadek jest obserwowany tylko, gdy płatność zależy od końcowych użytkowników, a nie od płatności ponoszonych przez jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych (patrz np. różnica pomiędzy szpitalami, stadionami, drogami, ewentualnie szkołami z jednej strony, a więzieniami, koszarami z drugiej).

i samorządowych. Wtedy ujęcie kontraktu jest zbliżone do stosowanego w rachunkach narodowych dla leasingu operacyjnego; byłby on klasyfikowany jako zakup usług przez sektor.

8. W przypadku niespełnienia warunków wymienionych w pkt. 6 lub gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje kategorie ryzyka poprzez inny mechanizm, aktywa powinny zostać zarejestrowane w bilansie tego sektora. Postępowanie w takim przypadku jest podobne do obowiązującego w rachunkach narodowych postępowania w przypadku leasingu finansowego wymagającego zarejestrowania w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wydatków inwestycyjnych oraz zobowiązania finansowego.

## **VI.4.2 Tło zagadnienia**

### **VI.4.2.1 Rozwój PPP**

9. PPP oznacza relację długoterminową (umownie przyjmuje się, że oznacza to minimum 3 lata) regulowaną umową, która wyraźnie określa obowiązki i prawa każdego z partnerów.
10. Oprócz wykorzystania umiejętności i kompetencji przedsiębiorstwa w celu podnoszenia jakości usług publicznych oraz ograniczania ich kosztów, impulsem dla stosowania formuły PPP mogą być także ograniczenia budżetowe, które zmuszają sektor instytucji rządowych i samorządowych do poszukiwania alternatywnych środków dla rozwoju zbiorowo użytkowanej infrastruktury. Zazwyczaj kontrakty takie pozwalają na rozłożenie kosztów nowych aktywów na czas ich użytkowania, co pozwala na uniknięcie ponoszenia przez sektor instytucji rządowych i samorządowych znaczących początkowych nakładów inwestycyjnych i adekwatnego wykorzystania gotówki, co mogłoby mieć miejsce, gdyby sektor zastosował bezpośrednią procedurę nabycia.
11. Badanie motywów, zasadności oraz efektywności partnerstwa nie jest rolą statystyków. Nie jest nią także wygłaszanie opinii na temat "rentowności ekonomicznej" ani "rentowności finansowej" poszczególnych projektów, także poprzez porównanie z innymi sposobami realizacji inwestycji. Ich rolą jest dostarczenie przejrzystych wytycznych w zakresie traktowania PPP w rachunkach narodowych oraz ocena wpływu na deficyt/nadwyżkę netto (B.9) i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście procedury nadmiernego deficytu. Istotne jest stworzenie w ramach rachunków narodowych ogólnych zasad w tej dziedzinie w celu zagwarantowania jednolitości statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych we wszystkich państwach członkowskich UE, tak aby zapewnić całkowitą porównywalność danych liczbowych dotyczących deficytu/nadwyżki netto (B.9) i długu<sup>4</sup>.
12. Analogicznie, do statystyków nie należy dostarczenie bardzo dokładnej definicji PPP, jako że termin ten jest szeroko stosowany w celu opisanego różnego rodzaju przedsięwzięć, a zbyt ograniczająca definicja nie byłaby właściwa w kontekście złożoności i innowacyjności zagadnienia. Zamiast tego, powinni oni określić wymienione wyżej podstawowe kryteria, które pozwolą ekspertom z zakresu rachunków narodowych na jasne rozpoznanie różnego rodzaju przedsięwzięć.

---

<sup>4</sup> Poniższe zalecenia, związane z traktowaniem w rachunkach narodowych, są oparte na podejściu dotyczącym ryzyka i korzyści, które może powodować odmienną klasyfikację aktywów niż przy zastosowaniu innych standardów rachunkowości (takich jak IFRS lub IPSAS). Kwestią zasadniczą jest, że Eurostat koncentruje swoje analizy na przestrzeganiu kryteriów określonych w niniejszym rozdziale dla przypadków, gdzie aktywa PPP są klasyfikowane poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych przez władze statystyczne kraju członkowskiego.

#### VI.4.2.2. Charakterystyka PPP

13. PPP odnosi się do form partnerstwa, których celem jest dostarczenie usług publicznych i w których płatności sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią większość płatności otrzymywanych przez partnera na mocy kontraktu.
14. W praktyce, PPP występują w tych obszarach aktywności, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zwykle silnie zaangażowany (np. transport, edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo, itp.). Kontrakt taki zawierany jest z jednym lub kilkoma doświadczonymi partnerami biznesowymi, bezpośrednio lub za pośrednictwem jednostki prawnej ustanowionej specjalnie, aby realizować PPP, dla dostarczenia usług z wykorzystaniem dedykowanego aktywa.
15. Ten typ umów mówi o aktywach dedykowanych, które wymagają znaczących początkowych nakładów majątkowych lub znaczącego ulepszenia bądź odnowienia (co wyjaśnia, dlaczego sektor instytucji rządowych i samorządowych wykorzystuje tego rodzaju umowy w licznych przypadkach) oraz dostarczaniu uzgodnionych usług, wymagających wykorzystania tych aktywów, chociaż kontrakt może także obejmować usługi nie związane z nimi bezpośrednio<sup>5</sup>, z zachowaniem standardów jakościowych i ilościowych określonych w kontrakcie. To właśnie kwestia świadczenia usługi odróżnia kontrakty PPP od leasingu.
16. Kontrakt może odnosić się do nowego aktywa lub do znaczącego ulepszenia (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących aktywów pierwotnie należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych i przez niego wykorzystywanych. Jeżeli kontrakt dotyczy ulepszenia itp., to w takim przypadku wydatki na nie, muszą stanowić główną (większą) część wartości danego aktywa po zakończeniu prac. Jeżeli tak nie jest (część ta jest mniejsza niż 50%), kontrakt nie powinien być postrzegany jako PPP zdefiniowane w tym rozdziale), a zatem kontrakt powinien być podzielony na kontrakt dotyczący dostarczenia aktywów i kontrakt dotyczący świadczenia usług, przy czym aktywa pozostają zarejestrowane w bilansie jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych.<sup>6</sup>
17. Kluczową cechą PPP jest fakt, że głównym nabywcą jest sektor instytucji rządowych i samorządowych. Właśnie to odróżnia PPP od "koncesji", zgodnie z definicją obowiązującą w rachunkach narodowych (patrz rozdział VI.3), w przypadku których główne ryzyko zależy od „gotowości do płacenia” użytkowników końcowych. W przypadku PPP, sektor instytucji rządowych i samorządowych nabywa usługę poprzez dokonywanie regularnych płatności po dostarczeniu aktywów przez partnera, niezależnie od tego czy popyt kreowany jest przez sektor instytucji rządowych i samorządowych czy też przez osoby trzecie (tak, jak ma to miejsce w przypadku usług związanych z ochroną zdrowia i edukacją, a także niektórych rodzajów infrastruktury transportowej). Nie ma konieczności określenia w tym miejscu progu pomiędzy zapotrzebowaniem sektora, a osób trzecich. Chociaż potrzeba, by nieco przekraczał 50%, w praktyce jest on znacznie wyższy, przekraczając zazwyczaj 90%, co wynika z faktu, że większość kontraktów odnosi się do "podobnych" modeli ekonomicznych. Często,

---

<sup>5</sup> Przykładowo, sprzątnięcie jako część utrzymania lub catering jako część administrowania budynkiem.

<sup>6</sup> W przypadku niektórych aktywów, gdy z uwagi na brak transakcji nie obserwuje się ceny rynkowej lub aktywa są zbyt specyficzne, aby stosować metodę porównawczą dla ich wyceny, ich wartość musi być oparta na „zrewaloryzowanych kosztach nabycia pomniejszonych o zakumulowane odpisy”. Dodatkowo, wartość ta musi uwzględniać dokładny stan aktywów, który może powodować ich niską wartość, w przypadku występowania potrzeby znaczącej renowacji. Innym problemem, który może wystąpić jest sytuacja, w której wydatki na renowację/odnowienie podnoszą wartość całych aktywów, także tej ich części, która w ogóle nie podlegała renowacji, ponad wartość poniesionych wydatków. Efekt taki jest trudny do zmierzenia. Praktyczną zasadą jest, aby sprawdzić czy przewidywane nakłady inwestycyjne przewyższają przynajmniej bieżącą wartość aktywów przed renowacją.

szczególnie w przypadku infrastruktury transportowej, używa się określenia "opłata ukryta" (ang. shadow toll), które odnosi się do wynagrodzenia uiszczanego przez sektor instytucji rządowych i samorządowych za dany wolumen wykorzystania infrastruktury.

18. Użytkowanie aktywów jest szczegółowo określone w kontrakcie, prawdopodobnie poprzez „proces dialogu” i są tam zawarte ograniczenia odnośnie sposobu, w jaki aktywa mogą być wykorzystywane przez partnera. Na przykład, partner nie może dysponować nimi dowolnie i, tam gdzie ma to zastosowanie, musi traktować priorytetowo użytkowników z kręgu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Należy odnotować, że wiele kontraktów nie wyklucza płatności ponoszonych przez "osoby trzecie", jeśli można je zastosować, jednakże stanowią one zazwyczaj nieznaczną (wręcz nieistotną) część przychodów partnera i często odnoszą się do działalności drugorzędnej związanej z dedykowanymi aktywami (na przykład "prywatne" wykorzystanie infrastruktury sportowej, edukacyjnej lub kulturalnej w danym okresie albo płatności pobrane za kable telefoniczne położone wzdłuż lub pod autostradą).
19. Ponadto należy podkreślić, że używane w tym kontekście pojęcie "sektor instytucji rządowych i samorządowych" odnosi się do wszystkich podmiotów sektora oraz jego podsektorów (ang. "General government sector" (S.13) zdefiniowanych zgodnie z ESA 2010). W umowach mogą uczestniczyć w różnym stopniu różne jednostki sektora, nawet jednostki sklasyfikowane w różnych podsektorach.

#### VI.4.2.3 Kluczowa kwestia w rachunkach narodowych

20. Kontrakty długoterminowe, a w szczególności PPP, są tymi odnośnie których pojawiają się, w kontekście rachunków narodowych, pytania o to w bilansie którego sektora powinny być ujęte związane z nimi aktywa. Odnosi się to do początkowej rejestracji stosownych aktywów (a priori, w momencie, gdy rozpoczyna się budowa lub w momencie, gdy kontrakt wchodzi w życie - dla istniejących aktywów) w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych lub w bilansie partnera. Ujęcie w bilansie sektora może mieć istotne konsekwencje dla statystyki sektora, zarówno w zakresie deficytu/nadwyżki netto (B.9) (wydatek majątkowy jest rejestrowany jako nakłady brutto na środki trwałe w rachunku niefinansowym, w kategorii P.51g), jak i długu (rachunek finansowy odzwierciedla wydatki inwestycyjne poprzez przypisanie zobowiązania, które zwiększa zadłużenie brutto w związku z faktem, że jest rejestrowane jako przypisany kredyt (AF.4), który jest częścią długu EDP).
21. Ponadto, zgodnie z zasadami rachunków narodowych (patrz ESA 2010 par.3.148 (b) (3)), w przypadku gdy aktywa (w formie budynków lub innych budowli) są uznawane za aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatek inwestycyjny jest rejestrowany na zasadzie memoriałowej w trakcie realizacji prac, a nie pod koniec okresu budowy / ulepszenia. Ze względów praktycznych, występowanie płatności etapowych (rat) otrzymywanych przez budującego lub producenta może być wykorzystywane jako przybliżenie dla określenia odpowiedniego momentu rejestracji. Zasada ta jest stosowana z definicji do nakładów inwestycyjnych brutto w kontraktach PPP, patrz ESA 2010 par. 3.55, odnoszący się do budynków i innych budowli.
22. Wiąże się to także z konsekwencjami dla rejestracji przepływów pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych, a partnerem w okresie obowiązywania kontraktu. W przypadku, gdy przypisany kredyt został zarejestrowany w bilansie sektora, spłata kredytu (kapitał) musi zostać rozłożona na cały okres (co nie ma wpływu na deficyt/nadwyżkę netto sektora (B.9)). Przypisane odsetki muszą być także obliczane i uwzględniane w wydatkach sektora razem z kosztami usług, którymi zgodnie z kontraktem obciążany jest sektor instytucji rządowych i samorządowych, wpływając wraz z nimi na deficyt/nadwyżkę netto (B.9).

## **VI.4.3 Ujmowanie w rachunkach narodowych<sup>7</sup>**

### **VI.4.3.1 Klasyfikacja sektorowa partnera**

23. Partnerzy zaangażowani w kontrakty długoterminowe zawierane z sektorem instytucji rządowych i samorządowych mogą być podmiotami publicznymi lub prywatnymi. Jeżeli jest to jednostka publiczna, oznacza to, zgodnie z zasadami rachunków narodowych, iż sektor instytucji rządowych i samorządowych lub jednostka publiczna określa ogólną politykę tej jednostki.
24. Partner publiczny powinien być klasyfikowany jako przedsiębiorstwo niefinansowe, o ile działa jako jednostka rynkowa (spełniając test pokrycia 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży), a płatności uiszczane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mogą być uznawane za sprzedaż (odpowiednik świadczenia usług).
25. Jednakże szczególną uwagę należy poświęcić przypadkom, w których przedsiębiorstwo publiczne jest w 100% (lub w prawie 100%, z innymi znacząco mniejszościowymi udziałowcami niezdolnymi do wywierania znaczącego wpływu)<sup>8</sup> własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych i tym samym w przedsiębiorstwie tym brak jest inwestorów prywatnych, którzy wywieraliby znaczący wpływ na zapewnienie jego zyskowności i efektywności. W przypadkach, gdy płatności dokonywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w ramach kontraktu stanowią główną część przychodów partnera, płatności te powinny zostać przeanalizowane w celu określenia czy mogą być zaklasyfikowane jako sprzedaż, szczególnie gdy sam kontrakt skutkuje znaczącą zmianą rozmiaru lub charakteru działalności jednostki. Postępując zgodnie z zasadami, o których mowa w części I niniejszego Podręcznika (Określenie zakresu podmiotowego sektora instytucji rządowych i samorządowych), przedsiębiorstwo to może w efekcie zostać uznane za jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych.
26. W odniesieniu do kontraktów, w których partnerem jest jednostka specjalnego przeznaczenia, utworzona w określonym celu (określana często jako spółka celowa - SPV, ang. special purpose vehicle - spółka specjalnego przeznaczenia), jedynym aspektem, który należy rozważyć jest to, czy utworzenie spółki odbyło się w głównej mierze przez sektor instytucji rządowych i samorządowych i czy sektor sprawuje pełną kontrolę nad spółką.
27. Wreszcie, w każdym przypadku gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych celowo oferuje wsparcie dla partnera zaklasyfikowanego poza sektorem jako rekompensatę za zdarzenia, które nie zostały wyraźnie określone jako zobowiązania w momencie zawarcia kontraktu, wsparcie takie musi zostać zarejestrowane, w momencie podjęcia decyzji lub jej wprowadzenia w życie, jako transfer mający wpływ na deficyt/nadwyżkę netto sektora (B.9), chyba że wsparcie takie jest elementem ograniczonej listy zdarzeń, które mogą być uważane za „siłę wyższą”.

---

<sup>7</sup> Zagadnienia PPP są ogólnie opisane w ESA 2010 par.20.276-20.290.

<sup>8</sup> Nie ma znaczenia, czy jednostką posiadającą udziały jest jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych zawierająca kontrakt, czy inna jednostka sektora, która może nawet wchodzić w skład innego podsektora sektora instytucji rządowych i samorządowych.

28. Reklasyfikacja aktywów do bilansu sektora będzie wynikać z reklasyfikacji partnera jako jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy powtarzające się wsparcie skutkuje zmianą charakteru jednostki publicznej z rynkowej na nierynkową (tj. niespełnieniem kryteriów koniecznych dla uznania jednostki za zaangażowaną w działalność rynkową).

#### VI.4.3.2 Ocena ryzyka ponoszonego przez każdą ze stron umowy

##### Zasada ogólna

29. W rachunkach narodowych, aktywa związane z kontraktami długoterminowymi zawieranymi pomiędzy jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych i jednostką spoza tego sektora mogą być uznawane za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku, gdy partner spoza sektora ponosi większość kategorii ryzyka związanego z aktywami przez cały czas obowiązywania kontraktu i jest także uprawniony do uzyskiwania prawie wszystkich bieżących korzyści z aktywów.
30. ESA 2010 par. 20.283 stanowi, że konieczne jest przeniesienie większości kategorii ryzyka i korzyści. Nie jest wymagane przeniesienie „wszystkich” z nich. W praktyce partnerstwa obserwowane jest jednak dzielenie kategorii ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem. Jak będzie wspomniane poniżej, normalnym zjawiskiem może być przyjmowanie pewnych rodzajów ryzyka przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (na przykład w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych lub działań podejmowanych przez rząd, które skutkują zmianą w zakresie uprzednio uzgodnionych warunków działalności), ale ryzyka przyjmowane przez partnera prywatnego muszą mieć znaczący wpływ na jego zysowność i możliwie, w niektórych przypadkach, na jego wypłacalność, wtedy gdy w normalnych okolicznościach istnieje jasne powiązanie pomiędzy wystąpieniem tych kategorii ryzyka, a działaniami (lub ich brakiem) podejmowanymi przez partnera. Dlatego też analiza kategorii ryzyka ponoszonego przez strony umowy stanowi podstawowy element w procesie klasyfikacji aktywów związanych z umową, w celu zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania wpływu tego rodzaju partnerstwa na deficyt/nadwyżkę netto (B.9) i dług sektora.
31. Należy odnotować, że umowy (kontrakty) te dotyczą pojedynczych aktywów lub grupy aktywów, które nie są, zgodnie z umową, podzielne. Z powodu cech kontraktów, aktywa PPP w rachunkach narodowych nie powinny być dzielone. Aktywa powinny być rejestrowane (w pełnej wartości) w bilansie tylko jednego podmiotu.
32. Aby uprościć analizę, w celach klasyfikacji PPP w rachunkach narodowych, wybrane zostały trzy główne kategorie ryzyka:
33. "Ryzyko budowy" obejmuje zdarzenia związane z trudnościami napotkanymi w trakcie budowy i stanem przedmiotowego aktywa/przedmiotowych aktywów w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. W praktyce dotyczy ono zdarzeń związanych z opóźnioną dostawą, nieprzestrzeganiem określonych standardów, znaczącymi kosztami dodatkowymi, kwestiami prawnymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym, wadami technicznymi oraz negatywnymi skutkami zewnętrznymi (w tym ryzykiem związanym ze środowiskiem naturalnym) skutkującymi wypłatą rekompensaty na rzecz osób trzecich.
34. "Ryzyko dostępności" obejmuje przypadki, w których w trakcie użytkowania aktywa partner został wezwany do poniesienia odpowiedzialności w związku z nienależytym zarządzaniem ("złe działanie"), skutkującym niższym wolumenem usług w porównaniu z uzgodnionym w umowie lub niespełnieniem określonych w umowie standardów jakości świadczonych usług.

35. "Ryzyko popytu" obejmuje zmienność popytu (popyt większy lub mniejszy niż przewidywano w momencie zawierania umowy), niezależnie od działań partnera prywatnego. Inaczej ujmując, zmiana popytu nie może być łączona bezpośrednio z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera. Jakkolwiek ilościowe i jakościowe niedobory mają wpływ na faktyczne korzystanie z usług i w niektórych przypadkach wywierają efekt odstąpienia od korzystania z usług, ale głównie wynikają one ze złego zarządzania ryzykiem dostępności. Zmienność popytu powinna jednakże wynikać z innych czynników, takich jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, zmiana preferencji użytkowników końcowych lub starzenie się danych technologii. Stanowi to część zwykłego "ryzyka ekonomicznego" ponoszonego przez podmioty prywatne w warunkach gospodarki rynkowej.
36. Zazwyczaj, ryzyko popytu nie ma zastosowania do kontraktów, w których użytkownik końcowy nie ma możliwości wolnego wyboru w odniesieniu do usług, świadczonych przez partnera z wykorzystaniem danego aktywa (a zatem wyłączając „drugorzędne” usługi podlegające pod pojęcie przychodu od „stron trzecich”). Przykładowo dotyczy to aktywów takich, jak więzienia. Może to odnosić się także, w pewnych warunkach, do szpitali lub szkół oraz, w pewnych przypadkach, infrastruktury sportowej i kulturalnej, ale w takich przypadkach wzmacnia to konieczność niepodważalnego transferu ryzyka budowy i dostępności.
37. Ponadto, niektóre umowy mogą określać, że płatności sektora są powiązane głównie z rzeczywistym wykorzystaniem aktywów (wskaźniki wolumenu), bez względu na stopień inicjatywy własnej użytkowników końcowych w zakresie ich wykorzystania, i pomimo, że wolumen jest często ściśle skorelowany z działaniem partnera prywatnego związanym z dostępnością i jakością aktywów.
38. Pewne kontrakty mogą łączyć regularne (jednostkowe) płatności związane z dostępnością aktywów i regularne (jednostkowe) płatności związane z rzeczywistym użytkowaniem aktywów, przy czym oba rodzaje płatności są identyfikowalne. Partner może być postrzegany jako ponoszący kilka kategorii ryzyka. W przypadkach, gdy żaden z rodzajów płatności nie przekracza 60% wartości ogółem jednostkowych płatności sektora instytucji rządowych i samorządowych, zarówno ryzyko dostępności, jak i ryzyko popytu muszą być ocenione oddzielnie i obie kategorie ryzyka muszą być przeniesione łącznie na partnera prywatnego (wraz z ryzykiem budowy, co jest warunkiem niezbędnym) w celu klasyfikacji aktywów poza bilansem sektora. W sytuacji, gdy jeden z rodzajów płatności stanowi część dominującą, większą niż 60% całości, wówczas analiza powinna skupić się w pierwszej kolejności na dotyczącym go ryzyku. Tym niemniej, pozostały komponent płacony przez sektor nie powinien być pominięty w analizach. Należy sprawdzić, do jakiego stopnia mógłby zmniejszać on wpływ dominującego ryzyka na dochód/zysk partnera.<sup>9</sup>
39. We wszystkich przypadkach, analiza kategorii ryzyka ponoszonych przez każdą ze stron musi uwzględniać ocenę, która ze stron ponosi główną część ryzyka w ramach każdej kategorii wspomnianej powyżej, a także brać pod uwagę inne cechy kontraktu opisane poniżej.
40. Jednakże niniejsza ocena nie uwzględnia kategorii ryzyka, które nie są ściśle powiązane z aktywem/aktywami i które mogą być wydzielone z głównego kontraktu tak, jak ma to miejsce w przypadku, gdy część kontraktu może być okresowo renegowana, a także w przypadku

---

<sup>9</sup> Na przykład, jeżeli „mniejszościowy” komponent przewiduje mechanizmy, które mogłyby gwarantować partnerowi minimum przychodu lub zysku w każdej sytuacji, nawet w przypadku kar związanych z „większościowym” komponentem, powinno być to wzięte pod uwagę w całościowej ocenie kontraktu.



gdy istnieją płatności związane z wywiązywaniem się z umowy lub kary, które nie zależą w znacznej mierze od stanu głównych aktywów lub od jakości usług<sup>10</sup>.

41. Aktywa związane z takimi PPP należy ujmować w bilansie partnera, a tym samym poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, jedynie w przypadku spełnienia obydwu warunków określonych poniżej:
  - partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne, oraz
  - partner prywatny ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu, jak określono w kontrakcie.
42. Dlatego też, w przypadku, gdy ryzyko konstrukcyjne jest ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub w przypadku, gdy partner prywatny ponosi jedynie ryzyko konstrukcyjne i nie ponosi żadnego z pozostałych kategorii ryzyka, aktywa są ujmowane w bilansie sektora.
43. Kluczowym kryterium jest możliwość zastosowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych kar w przypadkach, gdy partner zaniedbuje zobowiązania w zakresie usług. Stosowanie kar powinno odbywać się automatycznie (tj. powinno być wyraźnie określone w kontrakcie i nie może być przedmiotem negocjacji). Kary powinny mieć znaczący wpływ na przychody/zysk partnera, dlatego też nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego. W przypadku, gdy aktywo nie będzie dostępne przez istotny okres, oczekuje się, że płatności uiszczane przez sektor za ten okres zostaną obniżone do zera. Konsekwentnie, jeśli partner jest w stanie wypełniać swoje zobowiązania na warunkach określonych w kontrakcie lepiej niż przewidywano (poprzez większą produktywność, niższe koszty własne, lepsze warunki finansowania, itd.), powinien mieć prawo do zatrzymania większości lub całości związanego z tym zysku.
44. Ponadto, wszelkie inne mechanizmy, na skutek zastosowania których sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje większość kategorii ryzyka dotyczących projektu (np. zakończenie umowy, finansowanie większościowe lub gwarancje, patrz VI.4.3.4 do VI.4.3.6 poniżej) determinują, że aktywa zostaną zaklasyfikowane w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, niezależnie od wyników analizy kategorii ryzyka wymienionych wyżej. Inaczej mówiąc, aktywa będą sklasyfikowane jako aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeżeli jedno z poniżej wymienionych zastrzeżeń odnoszących się do gwarancji, finansowania lub wcześniejszego zakończenia umowy nie jest ściśle spełnione.

### **VI.4.3.3 Alokacja aktywów na koniec obowiązywania kontraktu**

45. Jako kryterium dodatkowe służące określeniu ogólnego przeniesienia ryzyka, szczególnie w przypadku, gdy analiza kategorii ryzyka wspomniana powyżej nie daje konkretnych wniosków (na przykład, gdy podział ryzyka jest szacowany jako zrównoważony lub opiera się o niepewne hipotezy), wykorzystana może zostać analiza klauzul dotyczących rozdysponowania aktywów PPP na zakończenie kontraktu. Warunki na jakich dokonywana byłaby finalna alokacja aktywów mogą dawać, w niektórych przypadkach, dodatkowy, istotny wgląd w kategorie ryzyka ponoszone przez partnerów będących stronami umowy. Wynika to z faktu, że takie klauzule mogą być pomocne do dokonania oceny, czy partner prywatny ponosi istotne ryzyko. W kontekście bardzo długich kontraktów, ekonomiczna wartość aktywów na koniec obowiązywania kontraktu może być dość niejednoznaczna (szczególnie z uwagi na

---

<sup>10</sup> Może to dotyczyć kwestii drugorzędnych, w odniesieniu do których zaniedbania w działaniu nie powinny oczywiście prowadzić do reklasyfikacji aktywów.

nieprzewidywalne starzenie), podczas gdy jakakolwiek płatność sektora instytucji rządowych i samorządowych na tym etapie, byłaby bardzo małą częścią całości płatności dokonanych przez sektor w trakcie całego okresu obowiązywania kontraktu. W rezultacie zagadnienie to nie może być samo w sobie rozpatrywane jako decydujące kryterium przy podejmowaniu decyzji o klasyfikacji aktywów.

46. W przypadku, gdy aktywa pozostają własnością partnera w momencie zakończenia projektu, niezależnie od ich wartości ekonomicznej na koniec kontraktu (choć często ich przyszły ekonomiczny okres użytkowania pozostaje dość istotny, szczególnie w przypadku infrastruktury, której wartość spadła w czasie trwania umowy jedynie w niewielkim stopniu), rejestracja w bilansie partnera znajduje dodatkowe uzasadnienie.
47. W niektórych kontraktach sektor instytucji rządowych i samorządowych posiada możliwość nabycia aktywów w jednym lub kilku momentach w trakcie obowiązywania kontraktu. Jeżeli opcja taka musi być zastosowana w oparciu o rynkową wartość aktywów, właściwie oszacowaną w momencie zakupu, wówczas partner ponosi kategorie ryzyka związane z utrzymaniem się popytu na dane aktywa oraz z jego stanem fizycznym. To również stanowi argument przemawiający za ujmowaniem aktywów w bilansie partnera, w okresie obowiązywania kontraktu.
48. W niektórych kontraktach, sektor instytucji rządowych i samorządowych jest wyraźnie zobowiązany do nabycia aktywów w momencie zakończenia obowiązywania kontraktu po uprzednio uzgodnionej cenie, zwykle ustalonej w momencie podpisywania kontraktu.
49. Przypadki określone poniżej silnie wzmocniają analizę pozostałych cech kontraktu i wskazują na rejestrację aktywów jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych:
  - uprzednio uzgodniona cena została ustalona jako pozostała część początkowych kosztów majątkowych, bez odniesienia do przewidywanej wartości rynkowej aktywów w momencie zakończenia kontraktu;
  - uprzednio uzgodniona cena jest ewidentnie wyższa od przewidywanej wartości rynkowej aktywów w momencie zakończenia kontraktu;
  - uprzednio uzgodniona cena jest niższa niż przewidywana wartość rynkowa w momencie przekazania (lub jest wręcz równa zero), lecz sektor faktycznie przedpłacił za nabycie aktywów dokonując regularnych płatności w okresie obowiązywania kontraktu, które osiągnęły całkowitą wartość bardzo zbliżoną do pełnej wartości rynkowej aktywów;
  - jeżeli nie jest przewidziane w kontrakcie kompletne sprawdzenie przez niezależny podmiot dokładnego stanu aktywów (klauzule „rendezvous”) na kilka lat przed definitywnym zakończeniem umowy i jednostka sektora nie została uprawniona do wnioskowania, w razie potrzeby, o poniesienie dodatkowych wydatków i/lub o zredukowanie uprzednio uzgodnionej ceny.
50. Należy odnotować, że w pewnych przypadkach, w momencie zakończenia kontraktu, partner zostaje zlikwidowany lub zostaje przejęty przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. W takich przypadkach aktywa rejestrowane są w bilansie sektora w momencie zakończenia kontraktu poprzez inne zmiany wolumenu (zmiana w klasyfikacji sektorowej i strukturze (K.61).

#### **VI.4.3.4 Zapisy dotyczące zakończenia umowy i zmiany jej charakteru**

51. Kontrakty PPP zawierają zwyczajowo zapisy dotyczące zakończenia kontraktu w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych lub partner nie jest w stanie wywiązać się z postanowień kontraktowych lub stale nie wypełnia nałożonych na niego zobowiązań wynikających z umowy. Ponadto, sektor instytucji rządowych i samorządowych może zastosować szczególne uprawnienia instytucji państwa. Faktycznie mogą występować różne

powody dotyczące wcześniejszego rozwiązania umowy. Szczególną uwagę należy zwrócić na przypadek, gdy rozwiązanie umowy jest spowodowane przez zaniedbanie partnera, na przykład wskazujące na powtarzające się złe działanie (funkcjonowanie) lub gdy partner nie jest dłużej w stanie dostarczać usługi na warunkach uzgodnionych w umowie<sup>11</sup>. Aktywa powinny zostać przetransferowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych (warunki - patrz poniżej) w momencie rozwiązania umowy, za wyjątkiem sytuacji, gdy następuje natychmiastowy transfer do nowego partnera. Każdy nowy kontrakt wymaga nowej (ponownej) analizy.

52. Zapisy dotyczące zakończenia kontraktu często wymagają, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nabył aktywa oraz przejął część lub całość zadłużenia partnera związanego z danym PPP, oraz zapłacił partnerowi rekompensatę. Dzieje się tak, ponieważ aktywa PPP są często "aktywami dedykowanymi", tj. o ograniczonej dla partnera wartości odsprzedaży na rynku, a także w związku z tym, że sektor instytucji rządowych i samorządowych zazwyczaj chce zachować zasadniczy wpływ na warunki na jakich dostarczane są usługi powiązane z aktywami. Sprawą zasadniczą jest, aby każda rekompensata dotycząca wcześniejszego rozwiązania umowy z powodu zaniedbania partnera brała pod uwagę każde nieodpowiednie działanie i różniła się od płatności rekompensaty wynikającej z wcześniejszego zakończenia umowy z inicjatywy sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- Jeżeli zakończenie umowy spowodowane jest zaniedbaniem partnera w trakcie fazy konstrukcyjnej, kontrakt generalnie wymaga tylko refundacji przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o koszty majątkowe (lub operacyjne). Dodatkowo, w przypadku braku kar dla partnera prywatnego za wszelkie możliwe negatywne konsekwencje zaniedbania (opóźnienia, przekroczenia kosztów) ryzyko konstrukcyjne będzie postrzegane jako ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych.
  - Jeżeli zdarzenie będące zaniedbaniem ma miejsce w fazie eksploatacji, kontrakt powinien wyraźnie wskazywać, że rekompensata dla partnera, jeśli wystąpi, w momencie przejścia aktywa przez sektor, nie powinna przekraczać bieżącej wartości rynkowej aktywa (zdefiniowanej w ESA 2010, Rozdział 7 Bilanse), oszacowanej w wiarygodny sposób przez niezależnych ekspertów, biorąc pod uwagę prawdopodobne koszty przywrócenia aktywa do odpowiedniego stanu. W przypadku niespełnienia tych warunków (np. rekompensaty opartej na bieżącej wartości przyszłych przepływów przewidzianych w kontrakcie lub niektórych kwot nie odzwierciedlających aktualnej wartości aktywów) uważa się, że transfer kategorii ryzyka (dostępności lub popytu) do partnera jest nieodpowiedni.
53. Gdy aktywa są reklasyfikowane do bilansu sektora w momencie zakończenia kontraktu, w tym samym czasie rejestrowane są nakłady brutto na środki trwałe sektora, równe dokładnej rynkowej wartości aktywów. Zazwyczaj sektor przejmuje ekwiwalentną kwotę długu, ale może się zdarzyć, że sektor przejmuje kwotę długu większą niż wartość aktywów. Każda nadwyżka jest rejestrowana jako transfer kapitałowy, z wpływem na deficyt /nadwyżkę netto sektora (B.9).
54. Znaczące zmiany umowy lub renegocjacje są obserwowane w trakcie trwania wielu kontraktów PPP. W wielu przypadkach mogą być uznane za anulowanie wcześniejszego kontraktu i sporządzenie nowego, gdy wprowadzone zmiany są istotne i zmieniają podział kategorii ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem. W szczególności może

---

<sup>11</sup> Może on także podjąć decyzję o wycofaniu się z przedsięwzięcia bez związku z niedotrzymaniem zobowiązań lub utratą zdolności do jego realizacji.

mieć miejsce dodanie klauzuli o rekompensacie w celu zachowania ekonomicznej równowagi kontraktu (rentowność partnera), gdy okazuje się, że wynik odbiega od początkowych oczekiwań. Z tego względu, powody rewizji muszą być dokładnie rozważone przez statystyków. Tylko, gdy rewizja ta wynika ze zmiany otoczenia kontraktu pozostającej wyraźnie poza odpowiedzialnością partnera, jak w przykładzie wspomnianym powyżej (i w szczególności w przypadku konkretnych działań sektora oddziałujących na realizację kontraktu) może być ona neutralna dla analizy transferu kategorii ryzyka. Tym niemniej, kwestią zasady jest, że rekompensata dla partnera powinna pozostawać ściśle w proporcji do wpływu na jego przychody.

55. Specyficznym przypadkiem zmian w kontraktach jest założenie, że końcowi użytkownicy będą płacić bezpośrednio za użytkowanie aktywów (jak w przypadku opłat drogowych) sektorowi instytucji rządowych i samorządowych. Nawet, jeżeli kontrakty te są nadal nazywane PPP, to jeżeli finalni użytkownicy są głównymi, płacącymi za użytkowanie aktywów, kontrakty nie powinny być już więcej uważane w rachunkach narodowych za PPP definiowane zgodnie z metodologią określoną w niniejszym rozdziale. Zasadniczą regułą jest, że aktywa powinny być reklasyfikowane jako aktywa sektora wtedy, i tylko wtedy, gdy płatności te (rejestrwane na bazie brutto, zawierające wszelkie opłaty za inkaso zatrzymywane przez partnera) ponoszone przez użytkowników końcowych są wyższe niż 50 % całkowitych kosztów związanych z aktywami (amortyzacja środków trwałych, utrzymanie i remonty itd.) pokrywanych głównie przez jednostkowe płatności sektora na rzecz partnera.

W przypadku, gdy korygowany kontrakt przewiduje, że proporcja 50% powinna zostać osiągnięta w relatywnie krótkim okresie (mniej niż 2 lata) transfer aktywów musi mieć miejsce w momencie, gdy nowy kontrakt wchodzi w życie.

Jeżeli korygowany kontrakt przewiduje stopniową zmianę w odnośnej kwocie płatności pomiędzy finalnymi użytkownikami a sektorem (np. obejmując kolejne odcinki infrastruktury transportowej), transfer powinien mieć miejsce w momencie osiągnięcia progu 50%. Podobne klauzule dotyczące płatności ponoszonych przez użytkowników końcowych mogą być również przewidziane od początku w kontraktach dotyczących nowych projektów, ale w takim przypadku aktywa powinny być klasyfikowane jako aktywa sektora od początku fazy konstrukcyjnej, w każdym przypadku, niezależnie od tempa stopniowej zmiany w kierunku progu 50%.

#### **VI.4.3.5 Finansowanie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych**

56. Istotnym celem długoterminowego partnerstwa pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a jednostkami spoza sektora jest zwykle rozłożenie wydatków inwestycyjnych oraz związanych z nimi finansowania na długi okres.
57. Jednakże możliwe jest, że sektor instytucji rządowych i samorządowych sam uczestniczy w finansowaniu. Różni się to od możliwego zastrzyku kapitałowego dla danej struktury w formie nabycia udziałów. Często partner prywatny nie jest w stanie zaciągać pożyczek o takiej stawce oprocentowania, jaka jest możliwa do uzyskania przez sektor, co zwiększa koszty projektu.
58. Dlatego też, sektor instytucji rządowych i samorządowych może zaoferować pewien poziom finansowania projektu PPP, co ma służyć zwiększeniu zainteresowania podmiotów prywatnych, zredukowaniu całkowitych kosztów finansowania i/lub po prostu zapewnieniu rentowności projektu.
59. Jeśli całościowy koszt majątkowy jest pokrywany głównie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (w różnych formach, np. w formie dotacji inwestycyjnych, pożyczek, itp.) stanowi to wskazówkę, że większość kategorii ryzyka ponosi ten sektor, a aktywa są

klasyfikowane w jego bilansie. Jeżeli taka sytuacja jest przewidziana w kontrakcie początkowym, każdy wydatek majątkowy będzie rejestrowany jako nakłady brutto na środki trwałe sektora. Jeżeli zaangażowanie sektora jest pierwotnie na poziomie mniejszościowym (aktywa klasyfikowane są w bilansie partnera), ale następnie wzrasta do poziomu większościowego, powoduje to reklasyfikację aktywów do jego bilansu w momencie zwiększenia zaangażowania. Dotyczy to tylko finansowania ze strony jednostek krajowych sektora, wyłączając wszelkie finansowanie ze strony jednostek międzynarodowych wynikające z umów międzyrządowych, jak na przykład z funduszy UE, które są dostarczane do jednostek spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>12</sup>. W tym przypadku, jako że krajowy sektor nie ponosi nakładów inwestycyjnych, nie ma uzasadnienia do alokowania aktywów tylko do sektora, nawet jeśli końcowe ryzyko partnera prywatnego może zostać zmniejszone i nawet jeśli większość ryzyka nie jest przez niego ponoszona.

#### **VI.4.3.6 Gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych**

60. Sektor instytucji rządowych i samorządowych może udzielić bezpośredniej gwarancji<sup>13</sup>, która dotyczy całości lub części projektu - związanej z zaciągnięciem zobowiązania finansowego przez partnera. Generalnie pomaga to partnerowi zebrać fundusze na rynkach po niższych kosztach i poprawić ocenę jego zdolności kredytowej.
61. W tym kontekście występowanie klauzul prawnych przenoszących na sektor całość lub część kosztów obsługi zadłużenia może spowodować klasyfikację zadłużenia partnera jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
62. Ponadto, w związku faktem, że gwarancje mają wpływ na podział kategorii ryzyka pomiędzy stronami, powinny być one rozpatrywane w analizach ryzyka w PPP, szczególnie w przypadkach, gdy większość wartości aktywów PPP (w tym wszelkie koszty ulepszenia) wynika z przeniesienia aktywów z sektora instytucji rządowych i samorządowych.
63. Zakres gwarancji (w tym przypadek, gdy jej zakres jest szerszy niż jeden specjalny instrument dłużny opracowany dla celów projektu<sup>14</sup>) może mieć wpływ na sposób rejestracji aktywów PPP. Może to skutkować przejęciem przez sektor niektórych kategorii ryzyka analizowanych powyżej w niniejszym rozdziale VI.4.
64. W przypadku PPP, gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą zostać udzielone partnerowi w celu pokrycia spłaty zadłużenia i/lub w celu zapewnienia zwrotu z kapitału. Sektor może na przykład zapewnić określony zwrot z kapitału, niezależnie od działań partnera lub rzeczywistego poziomu zapotrzebowania ze strony użytkowników końcowych. Gwarancje sektora mogą także obejmować zdecydowaną większość zadłużenia związanego z projektem.

---

<sup>12</sup> Przeciwnie, jeżeli pewne bezpośrednie wydatki sektora są refundowane przez UE, nie spełnia to warunku wymienionego w tym punkcie, gdyż są to po prostu środki na pokrycie wydatków sektora w ramach kontraktu PPP.

<sup>13</sup> Bezpośrednia oznacza, że gwarancja jest wykonalna, w wielu przypadkach bezwarunkowo i na pierwsze wezwanie bezpośrednio przez dłużnika, jak tylko niedotrzymanie zobowiązania zostaje zaobserwowane lub w niektórych przypadkach w następstwie oceny dokonanej przez pewne podmioty (takie jak ISDA tj. Międzynarodowe Stowarzyszenie Swapów i Derywatów).

<sup>14</sup> Np. sektor udziela gwarancji całości zadłużenia przedsiębiorstwu zaangażowanemu w różne rodzaje działalności, nie tylko związane z realizującą danego PPP. Zasada znajduje w pełni zastosowanie w takim przypadku.

65. Jeśli na początku lub w trakcie budowy, gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych obejmują większość kosztów majątkowych związanych z projektem PPP, aktywo takie jest ujmowane w bilansie sektora. Taka sama sytuacja będzie mieć miejsce w przypadku, gdy partnerowi zapewniono określony zwrot w każdych okolicznościach.
66. Dodatkowo, oprócz prostego przypadku wyraźnej (bezpośredniej) gwarancji zadłużenia, gwarancje, które należy wziąć pod uwagę analizując podział kategorii ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem, obejmują gwarancje udzielone kredytodawcom lub partnerowi, w różnych formach takich, jak ubezpieczenie lub instrumenty pochodne, a także wszelkie inne umowy mające podobne skutki.
67. W celu oceny podziału ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem, konieczne jest jednoczesne przeprowadzenie testu finansowania większościowego oraz testu dotyczącego skali gwarancji w relacji do kosztów kapitałowych projektu PPP. Mogą istnieć przypadki w kontraktach PPP, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi mniejszość całkowitych kosztów kapitałowych, ale jednocześnie gwarantuje większą część pozostałego finansowania w ramach projektu (odnoszącego się do zobowiązań kredytowych partnera bezpośrednio lub pośrednio, np. poprzez gwarantowane opłaty za dostępność). W tym przypadku, połączony efekt wsparcia sektora stanowić będzie więcej niż większość kosztów kapitałowych, prowadząc do wniosku, że większość kategorii ryzyka pozostaje po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, w przypadkach gdy PPP jest finansowane w większości poprzez udziały kapitałowe, konieczne jest przeprowadzenie specjalnej analizy oceniającej wpływ zapisów umowy odnoszących się do pakietu udziałów na podział ryzyka pomiędzy sektorem a partnerem.
68. W końcu, w przypadku gdy nastąpi skuteczne wezwanie do realizacji gwarancji możliwa jest zmiana ekonomicznej własności aktywów i ich reklasyfikacja (wg pozostałej wartości), szczególnie w przypadku, gdy zdarzenie to całkowicie zmienia podział kategorii ryzyka ponoszonych przez strony. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje kontrolę nad partnerem i zaprzestaje dokonywania płatności na podstawie dostępności aktywów i popytu na nie, lecz uiszcza je głównie na podstawie kosztów operacyjnych.

#### **VI.4.3.7 Klasyfikacja pewnych transakcji zawieranych pomiędzy przedsiębiorstwem a sektorem instytucji rządowych i samorządowych**

69. W przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje regularnych płatności na rzecz przedsiębiorstwa będącego partnerem, sposób postępowania zależy od tego, w którym bilansie zarejestrowano aktywo.
70. W przypadku, gdy aktywo zostało włączone do bilansu partnera, przedsiębiorstwo świadczy usługę na rzecz sektora instytucji rządowych i samorządowych, która stanowi zużycie pośrednie sektora, wyceniane na podstawie płatności ponoszonych na rzecz przedsiębiorstwa.
71. Jeśli aktywo zostało włączone do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych, usługa na rzecz społeczeństwa jest świadczona z wykorzystaniem infrastruktury sektora. Nabycie aktywa przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest rejestrowane, jak w przypadku "standardowej" umowy leasingu finansowego. Płatności ponoszone przez sektor na rzecz partnera przez cały okres obowiązywania kontraktu dzielą się na spłatę kapitału (F.4), płatności odsetek (D.41) oraz, ewentualnie, nabycie usług (P.2) - w przypadku zadań realizowanych przez przedsiębiorstwo i nabywanych przez sektor.

## **VI.4.4 Uzasadnienie postępowania**

### **VI.4.4.1 Klasyfikacja sektorowa partnera**

72. Szczególny przypadek PPP zawartego pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a przedsiębiorstwem publicznym powinien spełniać pewne warunki.
73. Przedsiębiorstwo publiczne powinno wykazywać konkretne kompetencje w zakresie przedmiotu PPP (bezpośrednio lub w przypadku tworzenia, za pośrednictwem jednostki (jednostek) je kontrolującej), a umowa PPP zawierana z sektorem powinna być jedną z kilku działalności biznesowych prowadzonych przez to przedsiębiorstwo publiczne.
74. W przypadku przedsiębiorstwa będącego w 100% własnością publiczną, dla którego umowa zawarta z sektorem instytucji rządowych i samorządowych jest prawie wyłącznym (jedynym) źródłem przychodów, nie ma wymogu reklasyfikacji przedsiębiorstwa jako jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, o ile istnieją dowody, że na rzecz przedsiębiorstwa dokonywane są płatności o charakterze rynkowym (tzn. podobnego rodzaju do płatności pomiędzy innymi jednostkami rynkowymi) oraz jeżeli sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi jedynie kategorie ryzyka, których nie ponoszą zazwyczaj podmioty prowadzące działalność gospodarczą (na przykład bardzo wysokie ryzyko polityczne lub związane z bezpieczeństwem). W przeciwnym razie będzie to wskazywać na działalność pomocniczą.
75. W przypadku niektórych umów, ich realizacja ma miejsce pod parasolem prawnym spółki specjalnego przeznaczenia (celowej) (SPV). Zwykle, taka jednostka prawna ma określony czas funkcjonowania ograniczony do okresu obowiązywania umowy PPP lub tylko do okresu budowy. Można przypuszczać, że będzie ona tworzona tylko do celów prawnych.
76. Jeśli jeden lub kilku partnerów prywatnych będących operacyjnymi stronami umowy, kontroluje taką spółkę, nie ma żadnych wątpliwości co do jej klasyfikacji poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku budowania innowacyjnych i złożonych aktywów, które wymagają ścisłej współpracy firm w różnych obszarach technicznych. SPV jest organizacją stworzoną do reprezentowania ich jako konsorcjum. SPV może także przybrać formę porozumienia banków, w przypadku, gdy wymogi w zakresie finansowania są dość wysokie. Dlatego też, SPV sama nie pełni zazwyczaj funkcji operacyjnej w zakresie realizacji umowy, ani jako manager projektu, ani jako budujący czy też operator aktywa PPP.
77. Komplikacje pojawiają się, gdy partner będący tego rodzaju spółką jest tworzony przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub przez jednostkę publiczną. W takim przypadku konieczne jest dokładne sprawdzenie, czy spółka może być uważana za niezależną jednostkę instytucjonalną zgodnie z zasadami rachunków narodowych i czy jest faktycznie producentem rynkowym. Spółka musi mieć zdolność nabywania aktywów i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu, oraz zawierania umów z jednostkami spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przeciwnym razie, będzie mieć miejsce zaklasyfikowanie jej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (prawdopodobnie jako jednostki "pomocniczej" - patrz ESA 2010 par. 2.26 lub zgodnie z zasadami dla jednostek specjalnego przeznaczenia sektora instytucji rządowych i samorządowych - patrz ESA 2010 par. 2.27-28), tak iż bardziej odpowiednim będzie stwierdzenie, że płatności uiszczane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych nie stanowią przychodów "rzeczywistego partnera", a są jedynie transferami w ramach sektora.

### **VI.4.4.2 Ocena kategorii ryzyka**

78. Kluczową kwestię stanowi udział we wszystkich kategoriach ryzyka, które są związane z umową, i które bezpośrednio odnoszą się do stanu dedykowanych aktywów lub zależą od

pewnych zadań związanych z zarządzaniem, do realizacji których obligują partnera zobowiązania kontraktowe. Odnosi się to do koncepcji "własności ekonomicznej", różniące się w sposób wyraźny w rachunkach narodowych od koncepcji "własności prawnej", stosowanej w większości standardów rachunkowych (zarówno dla celów rachunków narodowych, jak i rachunkowości biznesowej). Analiza podziału kategorii ryzyka musi być oparta zarówno o potencjalny wpływ na zyski partnera (niższy dochód oraz/lub wyższe koszty) oraz o prawdopodobieństwo (nawet z grubsza oszacowane) wystąpienia ryzyka, poprzez analogię do koncepcji "wartości oczekiwanej" (lub pojęć „prawdopodobieństwo niedotrzymania zobowiązania” i „zaniedbanie powodujące stratę” w modelach ryzyka finansowego). Dlatego też, nie powinno się akceptować sytuacji, gdy partner prywatny ponosi jedynie kategorie ryzyka o wysokiej potencjalnej szkodliwości, ale bardzo niskim prawdopodobieństwie wystąpienia.

79. W odniesieniu do **ryzyka budowy**, zobowiązanie sektora instytucji rządowych i samorządowych do rozpoczęcia uiszczania regularnych płatności na rzecz partnera bez wzięcia pod uwagę rzeczywistego stanu dostarczanych aktywów jest dowodem na to, że sektor ponosi większą część ryzyka konstrukcyjnego, oraz, że występuje on de facto od początku jako finalny właściciel aktywów. Powyższe dotyczy również sytuacji, gdy dokonywane przez sektor płatności mają na celu systematyczne pokrywanie wszelkich kosztów dodatkowych, niezależnie od ich zasadności.
80. Znaczenie różnych komponentów tego ryzyka może zostać oszacowane poprzez kwotę, którą każdy partner byłby zobligowany zapłacić w przypadku, gdyby wystąpiła konkretna wada (brak). Ryzyko to może być dość istotne w przypadku, gdy aktywa wymagają szeroko zakrojonych prac badawczych i rozwojowych lub innowacji technicznych. Może ono być natomiast bardziej ograniczone w przypadku obiektów konwencjonalnych. Ważnym jest, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nie był zobligowany do dokonywania płatności za jakiegokolwiek zdarzenie wynikające z zaniedbań w zakresie zarządzania w fazie konstrukcyjnej spowodowanych przez partnera, jako dostawcy bezpośredniego lub jako koordynatora/nadzorcy.
81. Partner nie powinien natomiast ponosić odpowiedzialności z tytułu niespodziewanych zdarzeń zewnętrznych, które zwyczajowo nie stanowią przedmiotu ubezpieczenia lub takich, których nie można racjonalnie oszacować (ocenić) przed rozpoczęciem prac<sup>15</sup>. Ryzyka tego nie wolno mylić ze stosownością "projektu" aktywów, w przypadku której stopień inicjatywy partnera może być bardzo ograniczony. Główną kwestią w tym zakresie jest to, że partner zazwyczaj nie zgadza się na ponoszenie ryzyka związanego z budową, jeżeli wymogi sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyjątkowe i powodują zmianę rentowności biznesowej aktywa. Ponadto, partner nie powinien ponosić odpowiedzialności w przypadku działań sektora takich, jak zmiana specyfikacji w trakcie budowy lub zmiana pewnych wymagań w zakresie standardów. Szczególnym przypadkiem do rozważenia jest otrzymanie przez partnera istniejącego aktywa sektora jako niezbędnej części projektu (jako element lub do istotnego ulepszenia). Ryzyko konstrukcyjne stosuje się jedynie do nowych wydatków inwestycyjnych, za które odpowiada partner, niezależnie od warunków, w jakich aktywo zostało przekazane. Partner może także nie być odpowiedzialny za przekroczenie kosztów lub opóźnienia związane z ryzykiem prawnym, wynikającym z nieodpowiednich regulacji sektora instytucji rządowych i samorządowych
82. Jeśli chodzi o **ryzyko dostępności**, ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi tego ryzyka, jeśli ma on prawo zredukować płatności okresowe w sposób istotny, tak jak wymagałby tego każdy "zwykły klient", gdy pewne kryteria funkcjonowania nie są spełnione.

---

<sup>15</sup> Może to być przypadek ryzyka środowiskowego lub archeologicznego



Zgodnie z tymi warunkami, płatności sektora muszą zależeć od rzeczywistego stopnia dostępności, zapewnianego przez partnera w danym okresie. Dotyczy to głównie przypadków, gdy partner nie spełnia wymaganych standardów jakościowych, co wynika z zaniedbań w jego działaniu. Może to znaleźć odzwierciedlenie w braku dostępności usługi, w niskim poziomie rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych, czy też niskim poziomie ich satysfakcji. Ma to ogólne odzwierciedlenie we wskaźnikach funkcjonowania wspomnianych w umowie, na przykład: dostępna liczba łóżek szpitalnych, klas szkolnych, miejsc w więzieniach, pasów autostrad otwartych dla ruchu, itd. Zwykle przyjmuje się, że partner jest w stanie ustrzec się wystąpienia tego rodzaju ryzyka. W pewnych przypadkach partner może powołać się na "przyczyny zewnętrzne" takie, jak poważna zmiana polityczna, dodatkowe specyfikacje sektora lub działanie "siły wyższej". Jednakże takie wyjątki powinny być akceptowane jedynie pod bardzo restrykcyjnymi warunkami, wyraźnie określonymi w umowie i obejmującymi szeroki zestaw czynników mających wpływ na koszty ponoszone przez partnera i/lub jego zdolność do spełnienia wymogów kontraktowych.

83. Zastosowanie kar w przypadku, gdy partner nie wywiązuje się należycie z nałożonych na niego zobowiązań w zakresie usług musi być automatyczne i musi mieć istotny wpływ na przychody/zysk partnera. Kary muszą mieć istotny wpływ na marżę operacyjną partnera i w pewnych przypadkach mogą ją nawet przekraczać tak, żeby partner został poważnie ukarany finansowo za niespełnienie wymagań. Kara może także przyjąć formę automatycznej renegeacji umowy, a nawet, w ekstremalnych przypadkach, jej wypowiedzenia.
84. Ważne jest sprawdzenie, czy kary za niespełnienie wymagań (nieodpowiednie działanie) nie są czysto "kosmetyczne" lub symboliczne. Dowodem na występowanie kar marginalnych będzie zmniejszenie płatności dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w stopniu znacznie mniejszym niż proporcjonalnie do wartości niedostarczonych usług. Taka sytuacja byłaby sprzeczna z podstawową filozofią istotnego przeniesienia kategorii ryzyka na partnera. Ponadto, występowanie maksymalnej kwoty lub maksymalnego procentu kar, które mogłyby zostać zastosowane, w przypadku niespełnienia wymagań sugerowałoby również, że ryzyko nie zostało przeniesione na partnera w istotnym stopniu. W przypadku braku dostępności aktywa utrzymującej się przez istotny okres, oczekuje się, że płatności ponoszone przez sektor spadną do zera.
85. Ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi **ryzyko popytu** w przypadku, gdy jest on na podstawie umowy zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera niezależnie od rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych, co sprawia, że zmiany poziomu popytu stają się nieistotne dla dochodowości partnera. Jednakże zmienność popytu nie jest związana z zachowaniem (zarządzaniem) partnera prywatnego, co zostało już omówione powyżej. Innymi słowy, standardy w zakresie dostępności określone w umowie są spełniane. Dlatego też, ryzyko to obejmuje bezpośrednią zmianę zachowania użytkowników końcowych spowodowaną czynnikami takimi, jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, bezpośrednia konkurencja lub starzenie się technologii. Inaczej ujmując, ponoszenie takiego ryzyka ekonomicznego jest normalną cechą działalności partnera.
86. W odniesieniu do aktywów, które mają być zarejestrowane w bilansie partnera, w przypadku niespodziewanego zmniejszenia przychodów, musi on być w stanie poradzić sobie z sytuacją podejmując na własną odpowiedzialność różne działania takie, jak zwiększenie promocji, dywersyfikacja, zmiany projektu, itd. W tym względzie partner prowadzi działalność w sposób komercyjny. Dlatego też, istnienie zapisów kontraktowych pozwalających partnerowi na wykorzystanie aktywów w celach innych niż uzgodnione z sektorem instytucji rządowych i samorządowych (oczywiście w pewnych granicach) jest często wskazówką, że partner rzeczywiście ponosi ryzyko popytu, jak zdefiniowano powyżej.

87. W przypadku, gdy zmiana popytu wynika z oczywistych działań realizowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, takich jak decyzje przez niego podejmowane (niekoniecznie tylko przez jednostkę/jednostki sektora uczestniczące bezpośrednio w umowie), które stanowią istotną zmianę polityki lub działania, takie jak rozwój infrastruktury budowanej na zlecenie sektora, stanowiącej bezpośrednią konkurencję - dostosowanie regularnych płatności lub nawet rekompensata na rzecz partnera nie pociągają za sobą rejestracji (lub reklasyfikacji) aktywów w bilansie sektora.
88. Reasumując, tak jak w poprzednich kategoriach ryzyka, niektóre wyjątkowe zdarzenia "zewnętrzne" (często przedstawiane jako „siła wyższa”) mogą mieć istotny wpływ na poziom popytu. Takie kategorie ryzyka mogą pozostawać po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych bez konieczności klasyfikacji aktywa w jego bilansie. Kategorie te muszą jednakże zostać rozpatrzone pod bardzo restrykcyjnymi warunkami (precyzyjna lista, wyłączająca wszystkie „makroekonomiczne” kategorie ryzyka ponoszone zwykle przez prowadzącą działalność gospodarczą) i powinny być ograniczone do takich, od których ubezpieczenie nie jest osiągalne na rynku po rozsądnej cenie lub jest ograniczone do sztywnej kwoty, która nie pozostaje w proporcji z potencjalnymi, realnymi kosztami szkód. Zwykle to partner jest zobowiązany kontraktowo do wykupienia polisy ubezpieczeniowej. Tym niemniej, dla niektórych zdarzeń, ubezpieczenie może przewidywać maksymalne odszkodowanie. Sektor może przejąć koszty, ale nie będzie to miało wpływu na klasyfikację aktywów, pod warunkiem, że nie jest to szczególne postanowienie dla analizowanego kontraktu PPP.
89. Co się tyczy innych mechanizmów, za pomocą których sektor instytucji rządowych i samorządowych może przejąć ryzyko projektu, to należy przeanalizować istnienie finansowania przez sektor oraz gwarancji dla finansowania zapewnianego przez partnera prywatnego. Można uzasadnić, że niniejsze "ryzyko finansowania" stanowi integralną część "ryzyka konstrukcyjnego", albowiem brak odpowiedniego finansowania oznacza brak możliwości wytworzenia aktywów lub brak możliwości ich wytworzenia zgodnie z wymaganymi standardami. Ponadto, ponieważ ryzyko finansowe zależy od działania partnera, które może powodować mniejszy przychód od sektora, takie gwarancje osłabiałyby ryzyko ponoszone przez partnera.
89. W przypadkach, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych finansuje część PPP i gwarantuje także całość lub część udziałów partnera i/lub zadłużenia, działania takie, z perspektywy analizy ryzyka, powinny być postrzegane jako działania skumulowane. Analiza powinna zostać przeprowadzona w relacji do kosztów majątkowych projektu w celu stwierdzenia, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych pokrywa, poprzez te mechanizmy, większość kosztów majątkowych.