

Nota objaśniająca Eurostatu. Ujęcie statystyczne kontraktów PPP.

1. Wstęp

Niniejsza nota dotycząca statystycznego ujęcia kontraktów PPP towarzyszy nowemu rozdziałowi na temat partnerstwa publiczno-prywatnego w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Eurostatu (wydanie z 2016 r.), ang. Manual on Government Deficit and Debt (MGDD), który jest publikowany także w dniu dzisiejszym. Nowa wersja Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zawiera szereg uaktualnionych rozdziałów, w tym rozdział na temat PPP. Eurostat uznał, że potrzebne jest opracowanie specyficznych, wytycznych w zakresie PPP uzupełniających MGDD.

Jakkolwiek nowy rozdział na temat PPP w Podręczniku deficytu i długu z 2016 r. jest bardzo obszerny, (obecnie jest to najdłuższy rozdział w Podręczniku), zauważono potrzebę jednoczesnego wydania uzupełniającej noty na ten temat, która może być przydatna zarówno dla interesariuszy w państwach członkowskich, praktyków PPP, jak i osób niebędących specjalistami w problematyce rachunków narodowych. Celem niniejszej noty jest przedstawienie dodatkowych wyjaśnień dotyczących zasad Eurostatu, w celu ułatwienia ich zrozumienia, specyficznego zastosowania zasad w odniesieniu do kontraktów PPP i dostarczenie praktycznego narzędzia na potrzeby analizy kontraktów PPP.

Niniejszą notę należy postrzegać jako pierwszy krok w wyjaśnianiu, w jaki sposób postanowienia zawarte w umowach mogą wpływać na klasyfikację infrastruktury budowanej w ramach kontraktu PPP, a także czy należy ją ujmować w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, czy poza nim. Co więcej, Eurostat wraz z Europejskim Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) pracuje obecnie nad znacznie bardziej kompleksowym dokumentem, który zostanie opublikowany wspólnie przez obie instytucje. Opracowane zostaną dalsze wytyczne w celu uzupełnienia dotychczasowych zasad PPP i wsparcia praktyków PPP zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, tak aby zrozumieli, w jaki sposób różnego rodzaju cechy (elementy) kontraktów PPP mogą wpływać na ich klasyfikację. Dalsze wytyczne zostaną opublikowane w lecie 2016 r.

Budowa infrastruktury publicznej (faza budowy)

Inwestycje stanowią istotną część wydatków ponoszonych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Duża część inwestycji sektora realizowana jest w ramach umów dotyczących budowy, zawieranych z sektorem prywatnym. W normalnych warunkach, inwestycje podejmowane przez sektor w celu wybudowania środka trwałego (np. budynku lub drogi) w ciągu n lat, należy rejestrować jako nakłady inwestycyjne sektora zgodnie z zasadami ESA 2010 przez taką samą liczbę n lat, w ciągu których aktywo jest budowane niezależnie od tego, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje płatności na rzecz sektora prywatnego przez taką samą liczbę n lat lub nie, a także niezależnie od liczby lat, w trakcie których sektor będzie zobowiązany do spłaty zadłużenia (jeśli wystąpi), zaciągniętego na finansowanie aktywa, jak również niezależnie od długości okresu ekonomicznego użytkowania aktywa, po którym aktywo będzie zamortyzowane..

Budowa infrastruktury publicznej w ramach takich umów ma wpływ na deficyt/nadwyżkę sektora w krótkim okresie, w którym infrastruktura jest budowana, a także na dług (w ramach procedury nadmiernego deficytu) sektora (jeśli wystąpi) przez potencjalnie dłuższy okres czasu. Z takiego

punktu widzenia, PPP stanowi zatem sposób na rozłożenie w czasie wpływu inwestycji na deficyt/nadwyżkę i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także potencjalny sposób radzenia sobie z ograniczeniami fiskalnymi, kosztem zwiększenia zobowiązań warunkowych.

Stopień wykorzystania PPP w państwach członkowskich UE jest zróżnicowany. Niektóre kraje, np. Wielka Brytania, przodują pod względem wykorzystania projektów PPP, w ramach których wybudowano prawie połowę infrastruktury publicznej w ostatnich latach, podczas gdy inne państwa członkowskie jeszcze nie korzystały z tego instrumentu. Różnice te znajdują odzwierciedlenie także w sposobie ujmowania kontraktów PPP. W przypadku niektórych krajów, znaczącą część wydatków na PPP ujęto poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy w przypadku innych wszelkie wydatki na PPP ujęto, z różnych powodów, w bilansie sektora. Zróżnicowanie sposobów ujmowania kontraktów PPP wynika głównie z faktu, że sporządza się je w różny sposób w różnych krajach, a także z faktu, że kraje przypisują różne wagi poszczególnym ich cechom. Niekiedy przyznają pierwszeństwo potencjalnym implikacjom fiskalnym kontraktów PPP, podczas gdy w innych okolicznościach koncentrują się wyłącznie na zrównoważonym charakterze projektu lub na tym, czy jest on rzeczywiście opłacalny (*value for money*) dla sektora w porównaniu z bardziej tradycyjnymi alternatywami w zakresie budowy infrastruktury. Te dwa aspekty niekoniecznie są jednak ze sobą niezgodne.

Podstawa zasad ujmowania kontraktów PPP

Podstawowe zasady rachunków narodowych dotyczące rejestrowania kontraktów PPP zawiera ostatnia wersja Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010), która jest międzynarodowym systemem rachunkowym, opracowanym i stosowanym w celu szczegółowego opisywania gospodarki i jej sektorów, w tym sektora instytucji rządowych i samorządowych. W poprzedniej wersji Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA95) nie ujęto kwestii PPP. Zasady dotyczące PPP po raz pierwszy zostały ujęte w jednej z pierwszych wersji Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (MGDD) i były regularnie aktualizowane w celu wzięcia pod uwagę nowych kwestii i cech, wcześniej nieuwzględnianych i stopniowo identyfikowanych w kontraktach PPP. w

W tym kontekście należy jednak zauważyć, że zmiany wprowadzone w ESA 2010 (głównie w odniesieniu do konieczności wzięcia pod uwagę przy klasyfikacji kontraktów PPP nie tylko podziału ryzyka, lecz także podziału korzyści) są obecnie zawarte w tym systemie, oraz, że ESA 2010 jest rozporządzeniem

nr 549/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady. Zasady ujęte w Podręczniku deficytu i długu stanowią uzupełnienie powyższego rozporządzenia i muszą być z nim zgodne.

Warto także pamiętać, że ESA 2010 wprowadził także zagadnienie kontroli nad aktywem, jeżeli analiza ryzyka i korzyści nie daje określonego wyniku w tym zakresie. ESA 2010, w szczególności par. 20.282, jednoznacznie i jasno stanowi, że „*okres użytkowania aktywów zazwyczaj istotnie przekracza okres obowiązywania umowy tak, że sektor może kontrolować te aktywa, ponosić ryzyko i uzyskiwać korzyści przez większą część okresu ekonomicznego użytkowania aktywów*”, a także „*często jest więc trudno określić, czy przedsiębiorstwo, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi większą część ryzyka i jest uprawniony do większej części korzyści*”. O kontroli aktywów jako kryterium uzupełniającym, które należy wziąć pod uwagę, jest także mowa w ESA 2010, par. 20.285, który stanowi, że w przypadku, gdy „*ocena ryzyka i korzyści nie daje przekonującego wyniku*”, należy sprawdzić, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest jednostką, która określa kształt projektu, jakość, wielkość i utrzymanie aktywów, a także świadczone usługi, jednostki, którym usługi są dostarczane, a także ceny świadczonych usług.

ESA 2010 i koncepcja własności ekonomicznej

Powodem, dla którego ESA 2010 koncentruje się głównie na ryzyku i korzyściach, jest koncepcja „własności ekonomicznej”, która stanowi jeden z jego podstawowych filarów. Właściciel ekonomiczny aktywa, w odróżnieniu od właściciela prawnego, jest jednostką (ESA 2010, par. 1.90), która akceptuje ryzyko i korzyści związane z wykorzystywaniem dóbr w produkcji. Wobec powyższego, jednostka nie jest właścicielem ekonomicznym aktywa, jeżeli zarówno ryzyko, jak i korzyści, zostały przeniesione na inną jednostkę.

Zgodnie z ESA 2010, ryzyko i korzyści należy przenieść na sektor prywatny w celu rozłożenia wpływu budowy infrastruktury na rachunki sektora na cały okres obowiązywania kontraktu i nieograniczania tego wpływu wyłącznie do okresu budowy. W tej sytuacji zaskakujące może być, że sektor instytucji rządowych i samorządowych, dla którego wpływ fiskalny wydaje się być najważniejszą kwestią, nie upewnia się, że zostało to dokonane całościowo.. W rzeczywistości ESA 2010 nie stanowi, że wszystkie kategorie ryzyka i korzyści należy przenieść na partnera prywatnego, lecz wyłącznie większą część z nich. Rzadko zdarza się, że przenoszone są wszystkie rodzaje ryzyka i korzyści. Zazwyczaj, partner prywatny i/lub instytucje finansowe finansujące projekt wnoszą do sektora o przejęcie części kategorii ryzyka przy wykorzystaniu różnych środków (zdarzeń spowodowanych działaniem siły wyższej, klauzul dotyczących rozwiązania kontraktu, gwarancji, itd.), podczas gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych albo oczekuje pieniężnych wpływów z określonych korzyści z projektu (przez wprowadzenie zakazu „nadmiernych” korzyści dla partnera prywatnego, klauzul dotyczących renegeacji kontraktu, itd.) albo stara się sam „kontrolować” partnera prywatnego, uzyskując udział w jego kapitale (zazwyczaj jednostki specjalnego przeznaczenia utworzonej na potrzeby określonego projektu PPP) i/lub zapewniając sobie prawo weta w celu blokowania lub wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez partnera prywatnego w okresie obowiązywania kontraktu¹. Mimo że jest zrozumiałe, iż z wielu różnych punktów widzenia,

a w szczególności z uwagi na ryzyko polityczne (opinia publiczna, prasa i krajowy organ kontroli mogą krytykować zbyt wysokie koszty niektórych projektów PPP), to próba partycypacji w korzyściach pieniężnych lub kontrolowania partnera prywatnego może doprowadzić do klasyfikacji aktywów w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Jednym z częstych zastrzeżeń, wysuwanych wobec Eurostatu, jest fakt, że chociaż niektóre korzyści przenosi się z powrotem na sektor, to ponieważ sektor przejmuje także niektóre kategorie ryzyka, należy uznać taki fakt za „uczciwą transakcję”, która nie powinna prowadzić do reklasyfikacji aktywów do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Niestety, w takim przypadku często zapomina się, że transfer ryzyka i korzyści jest „*conditio sine qua non*” dla zarejestrowania aktywa poza bilansem sektora, tak że „kompensacja” ryzyka z korzyściami nie jest zgodna z zasadą własności ekonomicznej, o której mowa powyżej. W praktyce jeżeli większa część ryzyka i korzyści przypisana została sektorowi, sytuacja taka byłaby bardzo zbliżona do sytuacji, w której sektor udziela sektorowi prywatnemu zamówienia na wybudowanie aktywów po uzgodnionej cenie razem z kontraktem na usługi ich utrzymania, co ma jasne implikacje rachunkowe.

Niniejsza nota określi, które cechy (elementy) należy uwzględnić w analizie kontraktu PPP, które z nich są najważniejsze, oraz w jaki sposób postępować krok po kroku przy analizowaniu poszczególnych cech (elementów).

¹ Robiąc tak, sektor może ograniczyć autonomię decyzyjną partnera prywatnego i jego uprawnienia w zakresie negocjowania kontraktów. Koncepcja autonomii w zakresie podejmowania decyzji ma kluczowe znaczenie w rachunkach narodowych dla stwierdzenia istnienia jednostki instytucjonalnej.

2. Ogólne cechy (elementy), które należy rozważyć przy analizie kontraktu PPP

Rodzaj aktywa, które będzie budowane i jego cechy

Wiele aktywów było w ostatnim czasie przedmiotem kontraktów PPP. Niewyczerpujący wykaz obejmuje np. drogi, szkoły, szpitale, hale sportowe, inne rodzaje infrastruktury. Bez względu na to, jaki rodzaj aktywów jest budowany, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy kontrakt PPP jest rzeczywiście kontraktem PPP. Kontrakt traktuje się jako projekt PPP jeśli spełnia następujące warunki:

- partner prywatny ponosi istotne nakłady kapitałowe w celu stworzenia lub odnowienia/wyremontowania środków trwałych, które partner prywatny musi także utrzymywać przez okres obowiązywania kontraktu,
- partner prywatny uzyskuje regularne, jednostkowe płatności w formie opłat za dostępność lub opłat za popyt, które uiszcza sektor instytucji rządowych i samorządowych, a nie użytkownicy aktywa (jeżeli użytkownicy płacą za użytkowanie aktywa, jest to prawdopodobnie koncesja, a nie PPP). Płatności uzyskiwane od sektora muszą stanowić większą część płatności przysługujących partnerowi prywatnemu w kontekście użytkowania aktywa,
- okres ekonomicznego użytkowania aktywa (w przypadku aktywów zastępowalnych) musi odpowiadać przynajmniej okresowi obowiązywania kontraktu. Oznacza to, że w normalnych warunkach nie przewiduje się zastąpienia aktywa w okresie obowiązywania kontraktu,
- jeżeli istniejące już aktywo ma być odnowione, jego wartość po odnowieniu musi odpowiadać co najmniej dwukrotności wartości aktywa przed odnowieniem, co oznacza, że wzrost wartości, aktywa w wyniku odnowienia musi przewyższać jego wartość początkową.

W określonych okolicznościach część aktywa budowana w ramach kontraktu musi być przedmiotem oddzielnej analizy, np. jeżeli nie jest utrzymywana przez sektor prywatny i traktowana jako aktywo sektora na początku obowiązywania kontraktu.

Jednostka publiczna zaangażowana w PPP

Jak sama nazwa wskazuje, PPP jest partnerstwem, które w normalnych warunkach ma miejsce między jednostką publiczną i prywatną. Z punktu widzenia rachunków narodowych aktywo budowane w ramach PPP można rejestrować w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych wyłącznie w przypadku, gdy jednostka publiczna jest jednostką sklasyfikowaną w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (S.13). W normalnych okolicznościach nie dotyczy to PPP, w których jednostka publiczna jest jednostką sklasyfikowaną w sektorze publicznym, a nie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, tj. jako przedsiębiorstwo publiczne będące producentem rynkowym. Należy jednak podkreślić, że w określonych, specyficznych okolicznościach, nawet w tym ostatnim przypadku, wyraźna ingerencja sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontrakt może spowodować, że projekt PPP należy sklasyfikować w rachunkach sektora, co oznacza, że w rzeczywistości jednostka publiczna realizuje projekt w jego imieniu.

Klasyfikacja sektorowa partnera prywatnego

W pewnych okolicznościach sektor lub jednostka publiczna posiadają udziały w jednostce będącej partnerem prywatnym (zazwyczaj we wspólnie utworzonej jednostce specjalnego przeznaczenia). Klasyfikacji sektorowej partnera prywatnego należy dokonać zgodnie z zasadami rachunków narodowych. W niektórych przypadkach, partnera prywatnego można uznać za kontrolowanego

przez sektor instytucji rządowych i samorządowych nawet jeżeli sektor posiada mniej niż 50% udziałów w jednostce, np. jeżeli sektor lub jednostka publiczna zachowuje prawo wetowania istotnych decyzji podejmowanych przez partnera prywatnego w ramach kontraktu, pozostając jednocześnie udziałowcem mniejszościowym. Fakt, że partner prywatny jest kontrolowany przez sektor lub że sektor faktycznie posiada mniejszościowy udział umożliwiający blokowanie określonych istotnych decyzji partnera w ramach kontraktu PPP, nie oznacza koniecznie, że budowane aktywo będzie uważane za aktywo sektora. Stanowi to jednakże bardzo ważny aspekt, który należy wziąć pod uwagę (w szczególności jeśli jednocześnie aktywo jest kontrolowane przez sektor i sektor posiada aktywo na koniec okresu obowiązywania kontraktu) przy analizie kategorii ryzyka i korzyści związanych z kontraktem, które w każdym przypadku będą musiały być częściowo przypisane do sektora biorąc pod uwagę jego udział w kapitale partnera prywatnego (np. w formie dywidendy, w przypadku korzyści).

W takich okolicznościach nie ma znaczenia, czy sektor osiągnie kontrolę nad partnerem prywatnym bezpośrednio czy pośrednio (np. przez bank publiczny lub inną jednostkę publiczną).

Na przykład często zdarza się tak, kiedy jednostka specjalnego przeznaczenia jest tworzona wspólnie przez partnera prywatnego i sektor instytucji rządowych i samorządowych, a sektor posiada udziały w takiej jednostce. Należy dokładnie ocenić rzeczywiste uprawnienia sektora względem jednostki specjalnego przeznaczenia w celu stwierdzenia, czy jednostkę taką można uznać za kontrolowaną przez sektor, a także określenia stopnia niezależności partnera prywatnego w kontekście realizacji kontraktu.

Rodzaj kontraktu

Jak wspomniano powyżej, kontrakt można uznać za kontrakt PPP, jeżeli partner prywatny jest przynajmniej zobowiązany do utrzymywania wybudowanego aktywa. Powyższe ma zastosowanie w przypadku zarówno kontraktów typu DBFM (projekt-budowa-finansowanie-utrzymanie), jak i kontraktów typu DBFMO (projekt-budowa-finansowanie-utrzymanie-eksploatacja). Różnica między tymi dwoma rodzajami kontraktów polega na tym, że w przypadku kontraktów DBFMO aktywo eksploatuje partner prywatny, podczas gdy w przypadku kontraktów DBFM robi to zazwyczaj sektor instytucji rządowych i samorządowych. W tym ostatnim przypadku konieczne jest określenie, czy sektor uzyskuje przychody z aktywa. Przychody, które sektor uzyskuje bezpośrednio z tytułu użytkowania aktywa przez stronę trzecią (w tym dodatkowego użytkownika aktywa), należy uwzględnić w analizie podziału korzyści uzyskiwanych przez sektor i partnera prywatnego. Każdorazowo, gdy sektor uzyskuje od użytkowników trzecich dochody wyższe niż te, które uzyskuje partner prywatny od sektora, projekt przestaje być projektem PPP.

Kompletność, zawarcie i okres obowiązywania kontraktu

Analizę PPP na potrzeby rachunkowe należy przeprowadzić przy wykorzystaniu podpisanej wersji kontraktu lub wersji równoważnej tej, która zostanie podpisana. Należy także dokładnie sprawdzić kompletność kontraktu, w tym wszystkich jego załączników. Niekiedy kontrakt może zostać podpisany przed ustaleniem wszystkich szczegółów porozumienia finansowego przy założeniu, że zostaną one uzgodnione w terminie późniejszym. Analiza porozumień finansowych ma duże znaczenie w kontekście klasyfikacji kontraktów PPP, szczególnie gdy odnosi się do takich kwestii, jak poziom finansowania zapewnianego, w różny sposób, przez sektor na rzecz partnera prywatnego. Muszą więc one stanowić integralną część kontraktu.

Jeśli chodzi o okres obowiązywania kontraktu PPP, to okres, przez który aktywo jest utrzymywane,

powinien być na tyle długi, aby sektor stopniowo spłacał koszty budowy w ramach opłat za dostępność lub opłat za popyt. Mimo że nie jest możliwe ustalenie minimalnego okresu na potrzeby uznania kontraktu za kontrakt PPP, należy dokładnie przeanalizować przypadki, gdy okres utrzymywania aktywa jest bardzo krótki. W normalnych okolicznościach zakłada się, że kontrakt PPP obowiązuje przynajmniej przez większą część okresu ekonomicznego użytkowania aktywów.

Po podpisaniu i przeanalizowaniu kontraktu należy podjąć decyzję, czy aktywa należy ująć w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, czy w bilansie partnera prywatnego. W tym celu stosuje się dokładne zasady, które obowiązują w momencie podpisywania kontraktu, a nie te, które obowiązywały przed dniem podpisania kontraktu (np. w momencie rozpoczęcia negocjacji między partnerami) lub wydane później. W normalnych warunkach oczekuje się, że taka decyzja ma zastosowanie do całego okresu obowiązywania kontraktu z wyłączeniem sytuacji, kiedy wprowadza się zmiany do kontraktu. W takich przypadkach konieczne jest ponowne przeanalizowanie kontraktu na potrzeby rejestracji w rachunkach narodowych.

3. Finansowanie

Bezpośrednie finansowanie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych

Jeśli chodzi o kwestię finansowania, należy ustalić, czy sektor zapewnia partnerowi prywatnemu finansowanie bezpośrednio lub pośrednio w kontekście kontraktu PPP. Należy podkreślić w tym względzie, że finansowanie zapewniane przez sektor może mieć różne formy, jak:

- udziały w kapitale partnera prywatnego,
- pożyczki udzielane partnerowi prywatnemu,
- dotacje przyznawane partnerowi prywatnemu,
- kwoty ryczałtowe wypłacane partnerowi prywatnemu w trakcie lub na koniec fazy budowy (w większości przypadków należy je odliczyć od przyszłych płatności za dostępność lub opłat za popyt),
- zwolnienia przyznane partnerowi prywatnemu w odniesieniu do płatności, których partner prywatny musiałby dokonywać w warunkach normalnych, np. z tyt. VAT,
- pozostałe możliwe formy finansowania.

Wszelkie finansowanie zapewniane partnerowi prywatnemu, bezpośrednio przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (lub pośrednio przez jednostki publiczne), w różnych formach należy rozpatrywać łącznie przy kalkulacji, czy finansowanie sektora pokrywa większą część kosztów kapitałowych.

Finansowaniu sektora należy przypisać wagę zgodnie z charakterem długu zaciągniętego przez partnera prywatnego względem sektora w porównaniu z długiem zaciągniętym względem pozostałych wierzycieli. W Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wydanie z 2016 r.) zawarto dokładne wytyczne w tym zakresie.

Należy podkreślić w tym względzie, że na potrzeby analizy implikacji rachunkowych kontraktu, finansowania zapewnianego przez EBI nie należy utożsamiać z finansowaniem sektora, lecz z finansowaniem zapewnianym przez prywatne instytucje finansowe, chyba że takie finansowanie EBI związane jest z jednoznaczną gwarancją sektora. Eurostatu rozumie jedna, że takie gwarancje sektora występowały jedynie bardzo rzadko w przeszłości i nie występują obecnie w kontekście kontraktów PPP obejmujących finansowanie EBI.

Finansowanie zapewniane przez UE w formie dotacji nie jest równoznaczne ani finansowaniu przez sektor ani finansowaniu zapewnianemu przez instytucje finansowe, lecz po prostu podlega wyłączeniu z analizy, ponieważ nie zmienia relatywnego stosunku ryzyka ponoszonego i korzyści uzyskiwanych przez sektor i partnera prywatnego. Finansowanie takie zmniejsza po prostu całkowite koszty kapitałowe projektu, które ponosi sektor i nie jest odzwierciedlane w regularnych jednostkowych płatnościach za dostępność lub opłatach za popyt.

Na koniec, finansowanie przez sektor może być dopuszczalne w określonych warunkach w ograniczonym okresie w przypadku zaistnienia istotnych zakłóceń rynkowych.

Udzielanie gwarancji przez sektor instytucji rządowych i samorządowych

Jak mowa w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, sektor może udzielać gwarancji partnerowi prywatnemu, które częściowo lub w całości pokrywają pożyczki partnera prywatnego związane z projektem PPP. Należy dokładnie przeanalizować fakt istnienia i charakter takich gwarancji, w tym gwarancji udzielanych przez sektor w kontekście refinansowania.

Gwarancje udzielane przez sektor mogą odnosić się nie tylko do spłaty długu partnera prywatnego, lecz także przybierać inne formy, jak minimalna stopa zwrotu dla partnera prywatnego. Szczególną uwagę należy zwrócić na porozumienia, które, chociaż nie są formalnie uważane za jednoznaczne gwarancje udzielane przez sektor, w praktyce dają ten sam efekt.

Należy w końcu podkreślić, że finansowanie sektora i gwarancje sektora należy rozpatrywać łącznie.

4. Klauzule dotyczące rozwiązania kontraktu

W przypadku wcześniejszego rozwiązania kontraktu z winy partnera, najważniejszą kwestią jest rozważenie, w jaki sposób należy ustalić rekompensatę. W przypadku rozwiązania kontraktu z powodu określonego zaniedbania sektora instytucji rządowych i samorządowych lub po prostu jego suwerennej decyzji o rozwiązaniu kontraktu oczywiste jest, że partnerowi prywatnemu przysługuje rekompensata w wysokości umożliwiającej spłatę pozostałego zadłużenia (chyba, że partner zaciągnął dług w wyższej wysokości, niż planowano pierwotnie, np. ze względu na wyższe od przewidywanych koszty budowy) oraz uzyskanie rozsądnego zysku.

Z drugiej strony, w przypadku rozwiązania kontraktu z winy partnera prywatnego konieczne jest zweryfikowanie, czy jeśli rozwiązanie kontraktu następuje w fazie budowy, to kwota rekompensaty, do której ma prawo partner prywatny, nie przewyższa wartości poniesionych nakładów kapitałowych. W przypadku rozwiązania kontraktu w fazie eksploatacji (utrzymania), partnerowi prywatnemu przysługuje rekompensata, którą ustala się według wartości rynkowej aktywa, a nie według bieżącej wartości przyszłych przepływów pieniężnych partnera, jakie przewidziano w kontrakcie (bez uwzględnienia kosztów niezbędnych do przywrócenia aktywa do odpowiedniego stanu), lub w oparciu o inną wartość, która nie odzwierciedla bieżącej wartości aktywów. Dalsze szczegóły na ten temat można znaleźć w najnowszej wersji Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Pod koniec fazy budowy, wartość rynkowa aktywów jest zbliżona do kosztów budowy. Trudności może jednak przysparzać określenie wartości rynkowej w trakcie realizacji kontraktu. Ponieważ aktywa tracą na wartości, ustalenie ich dokładnej wartości ekonomicznej jest zadaniem skomplikowanym. Szczególnie trudne jest to w kontekście aktywów o długim okresie ekonomicznego

użytkowania i długim okresie amortyzacji. W pełni dopuszczalne jest ustalenie wartości rynkowej przez ogłoszenie nowego przetargu, w szczególności pod koniec okresu realizacji kontraktu, nawet jeżeli w praktyce wartość byłaby określana w takim przypadku w oparciu o kwoty, które nowy partner prywatny mógłby uzyskać od sektora za pozostały okres realizacji kontraktu, a nie w oparciu o rzeczywistą wartość rynkową aktywów.

5. Analiza ryzyka

Jak mowa w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, analiza powinna koncentrować się na tym, czy *ryzyko budowy* i *ryzyko dostępności* lub *ryzyko popytu* (w zależności od tego, które z tych dwóch występuje) ponosi lub nie partner prywatny.

Jeśli chodzi o ryzyko budowy, ryzyko to obejmuje zdarzenia takie, jak wyższe od zakładanych koszty budowy i opóźnienia w dostawach. W tym kontekście należy podkreślić, że przypadki dokonywania przez sektor płatności na rzecz partnera prywatnego przed udostępnieniem aktywa do użytkowania (nawet, gdy w konsekwencji kwota płatności za dostępność będzie dostosowywana lub zmniejszana) wskazują na to, że aktywo klasyfikuje się w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku kontraktów PPP uważa się, że partner prywatny uzyskuje przychody od sektora wyłącznie w formie płatności za dostępność lub opłat za popyt.

W niektórych przypadkach kontrakt może określać płatności w oparciu częściowo o popyt i częściowo o dostępność. W takich przypadkach analiza ryzyka powinna obejmować oba elementy, chyba że jedna z tych dwóch kwot jest dominująca (patrz: wyjaśnienia zawarte w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Jeśli chodzi o dokładny wzór dla płatności za dostępność lub popyt, konieczne jest sprawdzenie ich wiarygodności i tego, czy są rzeczywiście związane z dostępnością lub popytem na aktywo. Z płatności powinny być wyłączone wszelkie elementy, które nie są związane z utrzymaniem aktywa na poziomie, który umożliwi jego użytkowanie. Szczególną uwagę należy zwrócić, w tym przypadku, na ocenę wszelkich przewidywanych zmian w opłatach za dostępność lub popyt, które nie są określone po prostu przez indeksację kwot do zapłacenia, lecz które wynikają z innych okoliczności, jak wyższe opłaty za budowę lub inne czynniki zmniejszające lub zwiększające rentowność partnera względem założeń przyjętych w momencie podpisywania kontraktu.

W tym kontekście, konieczne jest sprawdzenie, czy opłaty za dostępność spadają do zera w przypadku niedostępności aktywa. Zasada całkowitego braku płatności w przypadku całkowitej niedostępności aktywa może skutkować ujemnymi płatnościami sektora w przypadku jednoczesnego nałożenia przez sektor innych kar na partnera prywatnego zgodnie z warunkami kontraktu (np. kar za niewłaściwe zarządzanie lub za dostarczenie sektorowi nieprawdziwych lub niekompletnych informacji). Redukcje płatności za dostępność powinny być jednocześnie automatyczne, proporcjonalne i nie czysto kosmetyczne. Co więcej, jak wspomniano powyżej, nie należy ustalać górnego progu redukcji lub unieważniać ich pod koniec roku (lub w jakimkolwiek innym momencie) lub zmniejszać przy wykorzystaniu innych dostępnych mechanizmów. Ponadto, sektor nie powinien ustalać kar według własnego uznania, lecz zgodnie z mechanizmami, o których mowa w kontrakcie. Kary powinny być jednoznacznie określone w kontrakcie, tak aby umożliwić ich szczegółową analizę.

6. Analiza korzyści

W ESA 2010 analiza korzyści została wyraźnie ujęta jako niezwykle ważny element w analizie rachunkowych implikacji kontraktów PPP. W celu ujęcia wybudowanego aktywa poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych ważne jest stwierdzenie, że, czy większość korzyści

(jeżeli nie całość) z tyt. użytkowania aktywów przysługuje partnerowi prywatnemu.

W tym kontekście, należy przede wszystkim sprawdzić, czy kontrakty nie zawierają postanowień określających maksymalny poziom zyskowności dla partnera. Sektor instytucji rządowych i samorządowych może być jednak uprawniony do uzyskiwania części „nieprzewidzianych” dodatkowych zysków uzyskiwanych przez partnera prywatnego, jeżeli istnieją dowody na to, że wynikają one z zamierzonych i jednoznacznych działań lub decyzji sektora (takich jak zmiana postanowień kontraktu spowodowana przez sektor). Należy podkreślić, że zwiększone korzyści partnera prywatnego wynikające z jego większej efektywności lub ze względu na zewnętrzne zdarzenia makroekonomiczne lub finansowe należą się wyłącznie partnerowi prywatnemu.

Zasady, o których mowa powyżej, stosuje się również w odniesieniu do zysków z refinansowania, gdy sektor może wnieść roszczenie o wszelkie zyski finansowe uzyskiwane przez partnera prywatnego, jeżeli wynikają one z jednoznacznych decyzji lub działań podejmowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, dzięki którym partner prywatny uzyskał od instytucji finansowych lepsze warunki finansowania. Z drugiej strony, zyski z refinansowania wynikające z wyższej efektywności partnera prywatnego lub zewnętrznych warunków makroekonomicznych należy w całości przypisać partnerowi prywatnemu. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że analiza tego rodzaju może być skomplikowana, dopuszcza się co do zasady, że aby wybudowane aktywa były sklasyfikowane poza bilansem sektora instytucji rządowych samorządowych, sektorowi może przysługiwać maksymalnie 1/3 zysków z refinansowania.

Na koniec, wszelkie nadzwyczajne korzyści (w porównaniu do korzyści pierwotnie przewidywanych) uzyskiwane przez partnera prywatnego w kontekście podzlecenia części prac podwykonawcom należy przypisać partnerowi prywatnemu, a nie sektorowi.

7. Alokacja aktywów na koniec okresu obowiązywania kontraktu

Jak określono w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zawsze jeśli aktywa są przekazywane sektorowi bez rekompensaty na koniec okresu obowiązywania kontraktu, stanowi to element wskazujący na ujęcie aktywów w bilansie sektora. Element ten nie jest jednak sam w sobie wystarczającym warunkiem dla klasyfikacji aktywa w sektorze.

8. Siła wyższa i składki ubezpieczeniowe

Jak określono w Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ryzyko zaistnienia zdarzeń wywoływanych działaniem „siły wyższej” (określanych często jako „zdarzenia łagodzące”) może ponosić rząd pod warunkiem, że:

- katalog powinien być wyczerpujący i dokładny, unika się takich terminów, jak „i wszelkie inne zdarzenia, których nie można przewidzieć”, lub podobnych,
- od zdarzeń ujętych w katalogu nie można się ubezpieczyć².
- z katalogu wyłącza się ryzyko makroekonomiczne dowolnego rodzaju, ryzyko rynkowe lub ryzyko dotyczące podobnych okoliczności, których konsekwencje stanowią ryzyko dla

² Sektor instytucji rządowych i samorządowych może ponosić ryzyko wystąpienia zdarzeń, od których nie można się ubezpieczyć.. Ryzyko wzrostu lub spadku składek ubezpieczeniowych powinien ponosić jednak partner prywatny i nie przenosić go na sektor, potencjalnie przez dostosowanie opłat za dostępność lub popyt.

właściciela aktywa (tj. partnera prywatnego),

- brak odpowiedzialności partnera prywatnego powinien być bezsporny .

9. Klauzule dotyczące korzyści finansowych i rekompensaty za straty finansowe.

Przypomina się, że aktywo w ramach projektu PPP ujmuje się w bilansie partnera prywatnego, jeżeli większość kategorii ryzyka ponosi i korzyści uzyskuje partner prywatny. W takim przypadku, kontrakty PPP mogą niekiedy zawierać klauzule dotyczące korzyści finansowych i rekompensaty za straty finansowe, które ustalają opłatę za dostępność (w konsekwencji zysk partnera prywatnego i koszty sektora) na bardziej „normalnym” poziomie (ustalonym na samym początku w kontrakcie) przez korektę opłat za dostępność lub popyt. Takie klauzule są niezgodne z klasyfikacją aktywów w bilansie partnera prywatnego, ponieważ ich skutkiem jest w praktyce ograniczanie ryzyka i korzyści dla partnera prywatnego.

Dalszych informacji udziela:

Luca Ascoli, Eurostat, Unit D-1. Adres e-mail: luca.ascoli@ec.europa.eu

Niniejszy dokument stanowi robocze tłumaczenie *Eurostat clarification note. The statistical treatment of PPP contracts* wykonane przez Ministerstwo Rozwoju i Główny Urząd Statystyczny.