

European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

PPP w statystyce - podział ryzyk i raportowanie zobowiązań

Praktyczny przewodnik

PPP w statystyce - podział ryzyk i raportowanie zobowiązań

Praktyczny przewodnik

Grudzień 2011 r.

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Europejskie Centrum Wiedzy PPP (European PPP Expertise Centre — EPEC) to wspólna inicjatywa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Komisji Europejskiej, państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów kandydujących oraz kilku innych państw. Więcej informacji na temat inicjatywy EPEC i jej członków można uzyskać pod adresem www.eib.org/epec.

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają opinie bądź założenia strategiczne któregośkolwiek z członków EPEC. W związku z powyższym żaden z członków EPEC (łącznie z EBI i Komisją Europejską) nie przyjmuje odpowiedzialności za rzetelność informacji zawartych w tej publikacji ani za jakiegokolwiek konsekwencje wynikające z korzystania z niej. Wszelkie ryzyko związane z wykorzystaniem powyższych informacji ponoszą użytkownicy.

EPEC upoważnia odbiorców niniejszej publikacji do użytkowania, pobierania, wyświetlania, powielania i drukowania jej treści. Jednocześnie zastrzega jednak, że (i) w przypadku korzystania z treści niniejszego dokumentu użytkownik powinien wskazać źródło wykorzystywanych materiałów, a ponadto (ii) bezwzględnie zabronione jest wykorzystywanie niniejszego dokumentu lub jego treści do celów komercyjnych.

Niniejszy dokument został pierwotnie sporządzony w języku angielskim, a następnie przetłumaczony na język polski. EPEC nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek inne wersje językowe, o ile nie zostały one opracowane przez EPEC.

Polska wersja językowa dokumentu została skonsultowana z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Ministerstwem Finansów oraz Głównym Urzędem Statystycznym.

Spis treści

Wprowadzenie.....	- 5 -
1 Podstawy Prawne.....	- 7 -
1.1 <u>Reguły statystyczne</u>	- 7 -
1.2 <u>Rozróżnienie PPP od koncesji (według Eurostat)</u>	- 8 -
1.3 <u>Rozporządzenia Ministra Finansów (PL)</u>	- 11 -
2 Praktyczny przewodnik.....	- 14 -
2.1 <u>Treść listy sprawdzającej</u>	- 14 -
2.2 <u>Korzystanie z listy sprawdzającej</u>	- 14 -
2.3 <u>Istotne zastrzeżenia</u>	- 15 -
2.4 <u>Lista sprawdzająca</u>	- 16 -

Wprowadzenie

Podział ryzyk i sposób ujmowania zobowiązań z punktu widzenia bilansu są ważnymi aspektami każdej struktury partnerstwa publiczno-prywatnego, z tego względu, instytucje zamawiające muszą znać zagadnienia leżące u podstaw podejmowanych w tym zakresie decyzji oraz ich konsekwencje. Aby przybliżyć kontekst, w jakim należy rozpatrywać powyższe zagadnienia, EPEC opublikował w 2010 roku raport zatytułowany *Raportowanie Partnerstwa Publiczno - Prywatnego z punktu widzenia Eurostatu*¹. W raporcie tym wyjaśniono znaczenie i cele sposobów ujmowania PPP z punktu widzenia zasad rachunkowości i statystyki, a także przedstawiono zasady stosowane przez Eurostat przy określaniu wpływu PPP na dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych² (tzw. „podejście Eurostatu”). Ponadto przeanalizowano zasady Eurostatu dotyczące mechanizmów wspierania PPP przez państwo, a na zakończenie omówiono najnowsze tendencje w dziedzinie raportowania PPP z punktu widzenia rachunkowości oraz opisano, jak zachodzące w tym obszarze zmiany mogą w przyszłości wpłynąć od strony praktycznej na proces określania przez Eurostat sposobu ujmowania zobowiązań wynikających z projektów PPP.

Na podstawie powyższej analizy wstępnej EPEC opracował niniejszy dokument, który zawiera praktyczne wskazówki dotyczące sposobu traktowania PPP z punktu widzenia statystyki w systemie rachunków narodowych (ESA95) zgodnie z zasadami Eurostatu. Przedstawione wskazówki, co do traktowania projektów z punktu widzenia statystyki dotyczą zarówno partnerstw publiczno-prywatnych, jak i koncesji. Różnice w sposobie ujmowania obu rodzajów umów wyjaśniono w podrozdziale 1.2.

Niniejszy dokument składa się z dwóch części, tj.:

- krótkiego opisu podstaw prawnych;
- listy sprawdzającej służącej do określania sposobu ujmowania zobowiązań projektu z punktu widzenia statystyki.

Celem dokumentu jest przedstawienie praktycznych wskazówek dotyczących wpływu podziału ryzyk między podmiot publiczny a partnera prywatnego na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Należy jednak pamiętać, że struktury projektów PPP bywają bardzo zróżnicowane, z tego względu sposób ujęcia każdego z nich w bilansie należy rozpatrywać indywidualnie. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że cząstkowa analiza dotycząca konkretnej cechy umowy PPP nie pozwala jednoznacznie wskazać, jak dany projekt PPP powinien zostać zaklasyfikowany z punktu widzenia statystyki. Podstawą do ustalenia, czy dany projekt powinien zostać ujęty w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych czy poza nim, jest rozpatrzenie struktury danego przedsięwzięcia realizowanego w modelu PPP jako całości — praktycznym narzędziem do przeprowadzania tego rodzaju pełnej analizy projektu jest przedstawiona w dalszej części opracowania lista sprawdzająca.

Niniejsze opracowanie odzwierciedla zasady Eurostatu zawarte w dokumencie zatytułowanym *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95* (wydanie z 2010 r.), który został

Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Dokument jest dostępny pod adresem <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>.

² Sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje cztery podsektory (instytucje rządowe na szczeblu centralnym, instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym, instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym oraz fundusze ubezpieczeń społecznych). Nie wszystkie podsektory mają zastosowanie w każdym kraju. Zagadnienie to zostało opisane w rozdziale I.2.1 MGDD.

opublikowany 29 października 2010 roku³, oraz niezwykle cenne uwagi przekazane przez urzędników Eurostatu. Należy jednak pamiętać, że niniejsza lista sprawdzająca służy wyłącznie do orientacyjnego klasyfikowania projektów PPP z punktu widzenia statystyki.

Ostateczne decyzje, co do klasyfikacji zobowiązań podejmują krajowe urzędy statystyczne, a docelowo — Eurostat. W związku z tym, w przypadku wątpliwości w zakresie statystycznego ujmowania zobowiązań projektu PPP/koncesji można zasięgać opinii Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Jest to szczególnie istotne w przypadku projektów PPP obejmujących struktury, w odniesieniu, do których przywołany powyżej podręcznik Eurostatu (MGDD) nie zawiera bezpośrednich zaleceń. Należy jednak podkreślić, że rolą GUS nie jest opiniowanie różnych wariantów realizacji danego projektu, ale opiniowanie jednoznacznie określonej struktury projektu.

³ *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*. Patrz sekcja „Manuals” („Podręczniki”) w serwisie internetowym Eurostat pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction.

1 Podstawy Prawne

1.1 Reguły statystyczne

W przypadku długoterminowych umów PPP mogą powstawać wątpliwości, co do tego, czy środki trwałe (nakłady inwestycyjne) związane z projektem powinny być wykazywane w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, czy też w bilansie partnera prywatnego⁴. Ujęcie ich w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych może mieć istotne konsekwencje dla statystyki tego sektora — zarówno w zakresie deficytu, jak i długu⁵.

W Unii Europejskiej od 1994 roku obowiązuje tzw. „procedura nadmiernego deficytu”, określona w Traktacie z Maastricht (art. 104⁶). W związku z powyższym, Komisja Europejska (Eurostat⁷) podejmuje wysiłki mające na celu zagwarantowanie właściwego stosowania Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych⁸ (ESA95), a tym samym uzyskanie wiarygodnych i porównywalnych danych statystycznych⁹ na temat długu i deficytu państw członkowskich. Od grudnia 1996 roku reguły określone w ESA95¹⁰ stanowią metodologię dla powyższych danych, a ich stosowanie jest na terenie Unii Europejskiej obowiązkowe.

System ESA95 służy do opracowywania danych statystycznych na temat gospodarki narodowej, nie zawiera natomiast reguł bezpośrednio dotyczących PPP. Celem systemu ESA95 jest odzwierciedlenie ekonomicznych realiów transakcji, a nie ich formy prawnej, co może wiązać się z koniecznością przeanalizowania złożonych operacji finansowych w celu ustalenia, kto ponosi ryzyko finansowe oraz kto uzyskuje korzyści — niezależnie od konstrukcji prawnej umów.

W praktyce konieczne okazało się uzupełnienie przez Eurostat ogólnych zasad systemu ESA95 o dodatkowe wytyczne dotyczące PPP. W dniu 11 lutego 2004 roku opublikowany został dokument zatytułowany *Nowa decyzja Eurostatu dotycząca deficytu i długu – Traktowanie partnerstwa publiczno – prywatnego*¹¹, w którym określono sposób ujmowania – z punktu widzenia statystyki – tego typu długoterminowych umów współpracy między jednostkami z sektora instytucji rządowych i samorządowych a jednostkami spoza tego sektora. W dokumencie tym określono sposób traktowania i ujmowania przedsięwzięć w modelu PPP z perspektywy deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁴ Rada ds. Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB) zwróciła uwagę, że z powodu braku konkretnych zaleceń dla sektora publicznego dotyczących PPP dochodziło niekiedy do sytuacji, w których środki trwałe będące przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego nie były wykazywane ani w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, ani w bilansie partnera pozarządowego. W związku z tym Rada opublikowała w październiku 2011 roku standard rachunkowości dotyczący sposobu księgowego ujmowania PPP i koncesji przez sektor publiczny. Więcej informacji na ten temat można uzyskać pod adresem <http://www.ifac.org/publications-resources/ipsas-32-service-concession-arrangements-grantor>.

⁵ *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*, rozdział VI.5.2.3.

⁶ Obecnie art. 126 TFUE.

⁷ Dokument opisujący regulacje prawne w systemie statystycznym *Legal framework for European statistics – The Statistical Law* jest dostępny pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-09-254/EN/KS-31-09-254-EN.PDF.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 310, 30.11.1996, str. 1), z późniejszymi zmianami. Parlament Europejski pracuje obecnie nad zmianami systemu ESA95. Więcej informacji na ten temat można uzyskać pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2010/0374>.

⁹ *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*, wstęp.

¹⁰ Przystępna wersja standardu ESA95 jest dostępna pod adresem <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/esa95-new.htm>.

¹¹ *New decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of public-private partnerships*. Decyzja Eurostat z dnia 11 lutego 2004 roku jest dostępna pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML. Robocze tłumaczenie przedmiotowej decyzji na j. polski jest dostępne na stronie <http://bazapp.gov.pl/>.

Wydanie powyższej decyzji doprowadziło do opracowania obszerniejszych zaleceń, które również zostały opublikowane przez Eurostat w 2004 roku w dokumencie pt. *Długoterminowe umowy pomiędzy jednostkami sektora rządowego i samorządowego a podmiotami z poza tego sektora (Partnerstwo Publiczno – Prywatne)* (tzw. „stary podręcznik”¹²), a następnie rozszerzone w 2010 roku w zmienionym dokumencie pt. *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95* (zwanym dalej „podręcznikiem MGDD”¹³).

Podręcznik MGDD stanowi nieodzowne uzupełnienie reguł ESA95, zdecydowanie ułatwiające obliczanie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wydanie podręcznika MGDD z 2010 roku stanowi ważną aktualizację obowiązujących reguł — w porównaniu z poprzednią edycją dodano w nim między innymi wyjaśnienia wybranych zagadnień oraz dalsze wskazówki dotyczące aspektów finansowania projektów PPP przez państwo, gwarancji sektora rządowego i samorządowego i postanowień regulujących rozwiązanie umowy.

W przypadku wątpliwości, co do tego, czy reguły ESA95 i zasady opisane w podręczniku MGDD mają zastosowanie do danej umowy, krajowe urzędy statystyczne państw członkowskich Unii Europejskiej mogą zwracać się o opinię do Eurostatu. Wnioski takie mogą dotyczyć zarówno projektów, które zostały już wdrożone (*ex post*), jak i projektów znajdujących się na etapie przygotowania (*ex ante*). Należy jednak zaznaczyć, że Eurostat (oraz GUS) wydaje wyłącznie opinie na temat projektów, których struktura została już ustalona, nie udziela natomiast porad w odniesieniu do hipotetycznych struktur bądź różnych wariantów tego samego projektu¹⁴. Opinie Eurostatu, wydawane w formie pism skierowanych do krajowych urzędów statystycznych są publikowane w serwisie internetowym Eurostatu¹⁵.

1.2 Rozróżnienie PPP od koncesji (według Eurostatu)

W prawie unijnym nie występuje definicja PPP, a definicja prawna koncesji jest bardzo ogólna¹⁶. Z kolei interpretacja PPP, która przyjęła się na rynku, znacznie wykracza poza pierwotne przewidywania Eurostatu. W związku z tym, Eurostat podał w podręczniku MGDD własną definicję PPP i koncesji, które mają zastosowanie wyłącznie na potrzeby analizy statystycznej. W tym kontekście precyzyjne rozgraniczenie między PPP a koncesjami jest bardzo istotne, ponieważ stosuje się do nich inne zasady statystyczne. Jednocześnie oznacza to, że zobowiązania z tytułu umów koncesji, tak samo jak PPP, mogą zostać ujęte w bilansie podmiotu sektora

¹² *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*. „Stary podręcznik” jest dostępny pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF.

¹³ *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*. Podręcznik MGDD jest dostępny pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF. Robocze tłumaczenie rozdziału VI.5 *Partnerstwo Publiczno – Prywatne* jest dostępne pod adresem <http://bazapp.gov.pl/>.

¹⁴ Wytyczne dotyczące opinii wydawanych przez Eurostat *ex ante* w odniesieniu do kwestii metodologicznych są dostępne pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/EUROSTAT_ADVISE_19_JULY_2006.pdf.

¹⁵ Opinie te są dostępne pod adresem http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states.

¹⁶ „Koncesja na roboty budowlane” oznacza umowę tego samego rodzaju, jak zamówienie publiczne na roboty budowlane, z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za roboty budowlane, które mają być wykonane, stanowi albo wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z płatnością. „Koncesja na usługi” oznacza umowę tego samego rodzaju, jak zamówienie publiczne na usługi, z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za świadczenie usług stanowi albo wyłącznie prawo do korzystania z takiej usługi, albo takie prawo wraz z płatnością. Patrz Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 134, 30.4.2004, str. 114–240).

instytucji rządowych i samorządowych lub znaleźć się poza nim — różne są jedynie kryteria oceny¹⁷.

Znaczenie pojęć statystycznych użytych w podręczniku MGDD może odbiegać od definicji prawnych lub powszechnie stosowanej terminologii obowiązującej w państwach członkowskich. Należy podkreślić, że przyjęte przez Eurostat rozgraniczenie między PPP a koncesjami ma umożliwić podmiotom opracowującym rachunki narodowe odróżnienie poszczególnych form tych umów w celu zastosowania do nich właściwych zasad ujęcia statystycznego. Tym samym definicja PPP i koncesji może zdecydowanie odbiegać od rozgraniczeń przyjętych w przepisach prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. W przypadkach, kiedy definicja w państwie członkowskim różni się od definicji Eurostatu, definicja Eurostatu ma znaczenie rozstrzygające i to ona jest uwzględniana do celów statystycznych¹⁸.

Fakt, że partner prywatny został wyłoniony w określony sposób (tj. w drodze zamówienia publicznego lub koncesji), nie ma sam w sobie znaczenia przy określaniu, czy dla celów statystycznych dane zamówienie ma charakter PPP czy koncesji. Oznacza to, że pojęcia PPP i koncesji w rozumieniu statystyki muszą być wyraźnie oddzielone od procedury stosowanej przez zamawiającego przy wyborze partnera prywatnego.

Prawo unijne nie przewiduje jednolitej procedury udzielania zamówień opracowanej specjalnie z myślą o PPP¹⁹. Zgodnie z dyrektywami unijnymi PPP są udzielane na bazie umów o zamówieniach publicznych bądź w formie koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁰. Inaczej mówiąc, podstawą każdego PPP jest zamówienie publiczne albo koncesja, natomiast fakt, że dany projekt może zostać zaklasyfikowany z punktu widzenia statystyki, jako koncesja, nie oznacza wcale, że faktycznie jest to koncesja z punktu widzenia procedury udzielania zamówień publicznych.

Na poniższym schemacie przedstawiono kilka pierwszych pytań z listy sprawdzającej, których celem jest ustalenie, czy dany kontrakt jest PPP czy koncesją z punktu widzenia statystyki. Jeśli zamówienie nie może zostać uznane w rozumieniu statystyki ani za PPP, ani za koncesję, poniższa lista sprawdzająca nie ma zastosowania. W takim przypadku jednostka zamawiająca może skontaktować się z GUS w celu omówienia zastosowania właściwych zasad systemu ESA95.

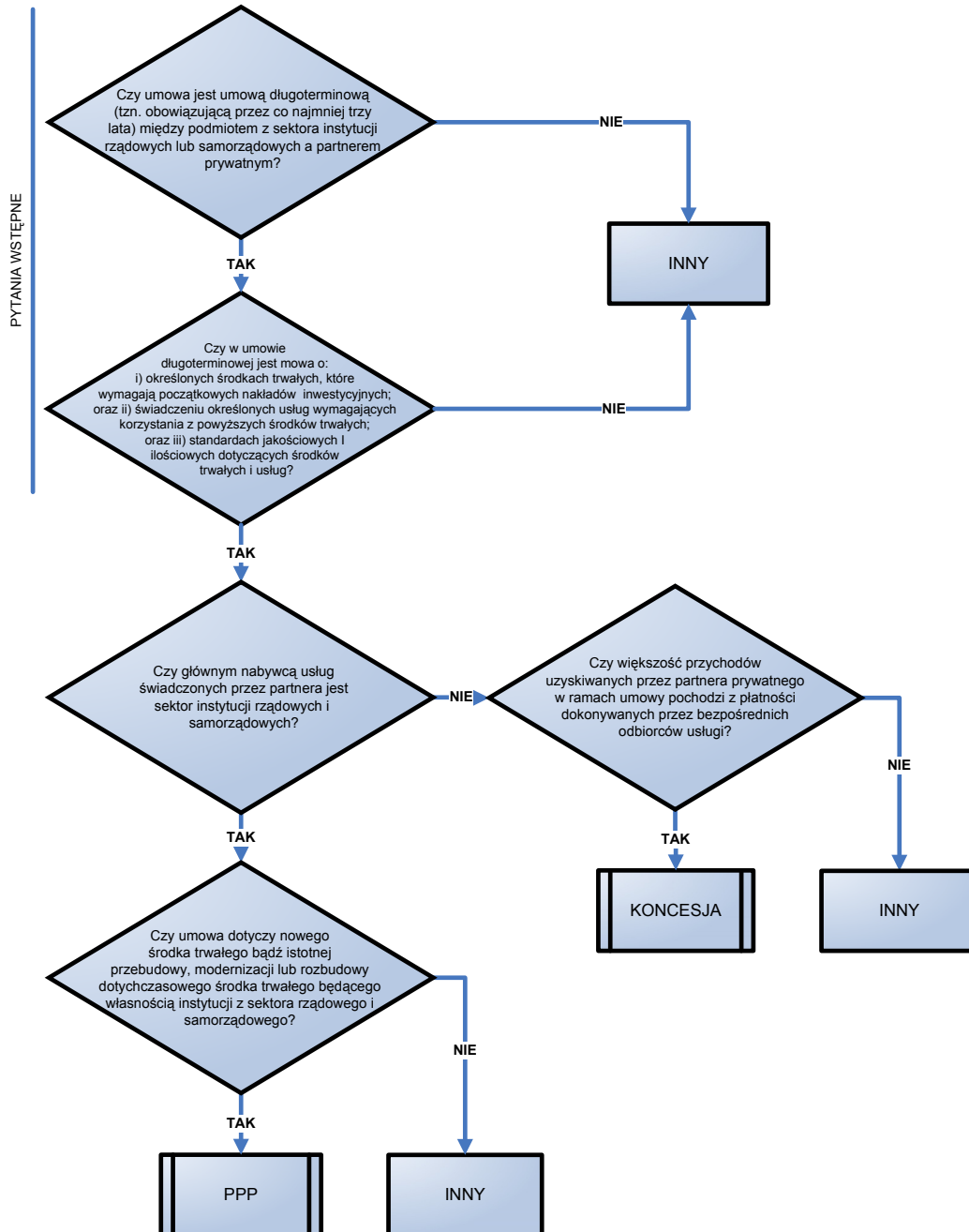
¹⁷ Sposób traktowania koncesji z punktu widzenia statystyki opisano w rozdziale VI.4.1.5, natomiast sposób ujmowania, PPP omówiono w rozdziale VI.5 (MGDD).

¹⁸ Podobny problem został poruszony w przez Komisję Europejską w *Zielonej księdze nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, KOM (2004) 327, punkt 22: „interpretacja wynikająca z prawa krajowego lub podana przez strony nie ma wpływu na wykładnię umów koncesyjnych na potrzeby stosowania prawa wspólnotowego w przedmiocie zamówień publicznych i koncesji”.

¹⁹ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, KOM (2005) 569.

²⁰ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych, KOM (2009) 615.

Schemat wskazujący różnicę pomiędzy PPP a koncesją



1.3 Rozporządzenia Ministra Finansów

Zgodnie z rozporządzeniami wydanymi przez polskiego Ministra Finansów, podstawą klasyfikacji zobowiązań budżetowych wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego z punktu widzenia długu publicznego jest decyzja Eurostatu nr STAT/04/18. Wszystkie opisane poniżej rozporządzenia wyznaczają spójne ramy prawne w tej dziedzinie²¹.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 2009 r. Nr 157, poz. 1240) Minister Finansów wydał trzy rozporządzenia dotyczące sprawozdawczości i klasyfikacji w zakresie m.in. zobowiązań wynikających z PPP:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 r. Nr 20, poz. 103);
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2010 r. Nr 43, poz. 247);
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. 2010 r. Nr 252, poz. 1692).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Uwaga: Rozporządzenie to odnosi się wyłącznie do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, nie zaś do umów PPP w szerokim międzynarodowym znaczeniu.

Minister Finansów był zobowiązany (po zasięgnięciu opinii Prezesa GUS) określić w drodze rozporządzenia rodzaje i zasady sporządzania sprawozdań dotyczących zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawieranych przez podmioty sektora finansów publicznych. W tym celu Minister opracował sprawozdanie „Rb-Z-PPP”, tj. *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego* (załącznik nr 34 do rozporządzenia). Szczegółowa instrukcja dotycząca sporządzania sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi załącznik nr 41 do rozporządzenia.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z-PPP i załączoną do niego instrukcją szczegółową, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego nie są wykazywane w bilansie sektora rządowego i samorządowego, zgodnie z decyzją Eurostatu nr STAT/04/18 z dnia 11 lutego 2004 r., jeżeli partner prywatny przejmie na siebie „ryzyko związane z budową” oraz co najmniej jeden z następujących rodzajów ryzyka: „ryzyko związane z popytem” lub „ryzyko związane z dostępnością”.

Celem sprawozdania jest udzielenie szczegółowych informacji o wydatkach i zobowiązaniach powstałych z konkretnych umów partnerstwa publiczno-prywatnego. Pod tym względem różni się ono od sprawozdania przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które nie zawiera informacji dotyczących poszczególnych projektów PPP.

²¹ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów potwierdził ten fakt w piśmie z dnia 10 marca 2011 roku (dostępnym pod adresem http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/PPPdługMF_180311.pdf), w piśmie z dnia 23 marca 2011 roku (interpelacja poselska nr 20789, dostępna pod adresem <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>), w piśmie z dnia 23 marca 2011 roku (interpelacja poselska nr 20952, dostępna pod adresem <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>) oraz w piśmie z dnia 8 kwietnia 2011 roku (interpelacja poselska nr 21313, dostępna pod adresem <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

Minister Finansów był zobowiązany (po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego) określić w drodze rozporządzenia rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań w zakresie ogółu operacji finansowych, a w szczególności w zakresie należności i zobowiązań, w tym państwowego długu publicznego, oraz udzielonych poręczeń i gwarancji.

W tym celu Minister opracował sprawozdanie „Rb-Z”, tj. kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (załącznik nr 1 do rozporządzenia). Sprawozdanie to jest wykorzystywane do celów statystycznych, a szczegółowe instrukcje dotyczące jego wypełniania zawiera załącznik nr 9 do rozporządzenia.

Sprawozdanie składa się z kilku elementów. Wśród nich należy wymienić część A, która zawiera zobowiązania sklasyfikowane, jako dług publiczny („Zobowiązania według tytułów dłużnych”), która obejmuje m.in. kredyty i pożyczki. Do tej kategorii zaliczane są zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w sytuacji, gdy umowa ma wpływ na poziom długu publicznego zgodnie z właściwymi przepisami (Rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej odwołujące się do zasad opisanych w decyzji Eurostatu nr STAT/04/18). Rozporządzenie to w zakresie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym odnosi się do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale także może obejmować przedsięwzięcia PPP w szerszym znaczeniu, ponieważ dla określenia zakresu poszczególnych kategorii tytułów dłużnych istotne jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., o którym mowa niżej.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa

Minister Finansów był zobowiązany określić w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, z uwzględnieniem w szczególności podstawowych kategorii przedmiotowych i podmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności. Ograniczeniem w tym zakresie jest ustawa o finansach publicznych, która stanowi, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych;
 - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Zgodnie z rozporządzeniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zalicza się do kategorii kredyty i pożyczki, jeśli mają wpływ na poziom długu publicznego zgodnie ze stosownymi przepisami (Rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej odwołujące się do zasad opisanych w decyzji Eurostatu nr STAT/04/18).

Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji wymienia rodzaje zobowiązań zaliczanych do poszczególnych kategorii tytułów dłużnych, w związku, z czym jego zastosowanie nie ogranicza się wyłącznie w zakresie przedsięwzięć PPP do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dotyczy ono również umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych

z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

2 Praktyczny przewodnik

2.1 Treść listy sprawdzającej

Poniższa lista sprawdzająca zawiera 95 pytań, które podzielono na 11 rozdziałów. Jak pokazano w poniższej tabeli, wszystkie rozdziały znajdują zastosowanie do PPP, ale tylko niektóre z nich do koncesji.

Rozdział	Zakres stosowania:	
	PPP	Koncesje
I. Pytania ogólne	√	√
II. PPP czy koncesja?	√	√
III. Zaklasyfikowanie partnera do właściwego sektora statystycznego	√	√
IV. Analiza ryzyk — wprowadzenie	√	
V. Ryzyko budowy	√	
VI. Ryzyko dostępności, w tym kary i premie	√	
VII. Ryzyko popytu	√	
VIII. Pytania końcowe dotyczące analizy ryzyk	√	
IX. Gwarancje i podobne mechanizmy	√	√
X. Przedterminowe rozwiązanie umowy	√	√
XI. Wygaśnięcie umowy	√	√

2.2 Korzystanie z listy sprawdzającej

Pytania w liście sprawdzającej wymagają odpowiedzi „tak” lub „nie”. Do każdego pytania w kolumnie „Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)” znajduje się krótkie wyjaśnienie oraz odpowiedni wyciąg z podręcznika MGDD.

Większość pytań jest ze sobą wzajemnie powiązana, tzn. każdy rozdział listy rozpoczyna się pytaniami szczegółowymi, które prowadzą do pytań głównych zaznaczonych pogrubieniem.

Większość odpowiedzi na pytania zamieszczone w liście nie prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, co do sposobu raportowania projektu z punktu widzenia statystyki, ale zaznaczenie niebieskiej komórki oznacza automatycznie konieczność ujęcia projektu w bilansie podmiotu z sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W związku z tym może pojawić się pokusa, aby udzielić w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytania oznaczone kolorem niebieskim, a tym samym uniknąć zbędnej pracy. Zalecamy jednak przeanalizowanie wszystkich pytań i udzielenie na nie odpowiedzi, ponieważ pozwoli to uzyskać całościowy obraz wszystkich aspektów projektu istotnych z punktu widzenia analizy statystycznej. Ostatecznej odpowiedzi na najważniejsze pytanie — czy projekt należy ująć w bilansie sektora instytucji

rządowych lub samorządowych — można udzielić dopiero po dokładnym przeanalizowaniu całej struktury projektu.

Poniższa lista sprawdzająca pozwala zebrać wszystkie informacje niezbędne organom statystycznym (tj. GUS i Eurostat) do dokonania oceny umowy, a tym samym ułatwia prowadzenie z powyższymi instytucjami dyskusji na ten temat.

2.3 Istotne zastrzeżenia

Lista sprawdzająca została opracowana dla podmiotów udzielających zamówień. Powinna ona przynieść wiarygodne rezultaty, jeśli po odpowiedzi na zawarte w niej pytania, analiza wyników doprowadza do konkluzji, że projekt powinien zostać ujęty w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie daje ona jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy projekt można pominąć w bilansie jednostki z sektora rządowego i samorządowego.

Jeśli lista nie zapewnia jednoznacznych wskazówek, co do sposobu traktowania danego projektu z punktu widzenia statystyki, zaleca się zasięgnięcie opinii GUS, a docelowo — Eurostatu.

W ramach listy zebrano wszystkie kwestie poruszone w podręczniku MGDD, które są istotne z punktu widzenia analizy statystycznej PPP. Powinno to pomóc użytkownikom osiągnąć bardziej systematyczne podejście w zakresie przygotowania umów PPP. Dotyczy to zarówno fazy przygotowania umowy, jak i poważnych zmian dotychczasowych umów, takich jak renegecja czy przedterminowe rozwiązanie.

Lista pytań jest wyczerpująca w tym sensie, że obejmuje wszystkie problemy poruszone w podręczniku MGDD w odniesieniu do PPP. Jeśli jednak dana umowa zawiera cechy i/lub postanowienia, które nie znalazły się na liście, nie można ich pominąć w analizie statystycznej. W takim przypadku można zwrócić się do GUS, a docelowo - Eurostatu, z wnioskiem o dokonanie stosownej oceny.

2.4 Lista sprawdzająca

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
I. Pytania ogólne						
Niniejszy rozdział zawiera pytania wstępne, które służą do określenia początkowych kryteriów na potrzeby dalszej analizy statystycznej PPP i koncesji. Lista sprawdzająca nie ma zastosowania, jeśli odpowiedź na jedno lub obydwa pytania w tym rozdziale brzmi „nie” (pytania oznaczone kolorem niebieskim również nie mają wówczas zastosowania). W takim przypadku można skontaktować się z GUS w celu określenia sposobu traktowania danej umowy z punktu widzenia bilansu.						
1	Czy umowa jest umową długoterminową (tzn. obowiązującą przez co najmniej trzy lata) między podmiotem z sektora instytucji rządowych lub samorządowych a partnerem prywatnym?				Niniejsza lista kontrolna została opracowana z myślą o umowach długoterminowych. Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to umowa nie jest ani PPP, ani koncesją z punktu widzenia Eurostatu.	VI.5.2.1
2	Czy w umowie długoterminowej jest mowa o: i) określonych środkach trwałych, które wymagają początkowych nakładów inwestycyjnych; oraz ii) świadczeniu określonych usług wymagających korzystania z powyższych środków trwałych; oraz iii) standardach jakościowych i ilościowych dotyczących środków trwałych i usług?				<i>Wyspecjalizowane środki trwałe</i> (np. infrastruktura) <i>wymagają zasadniczo albo znaczących początkowych nakładów inwestycyjnych, albo poważnego remontu lub przebudowy (w wielu przypadkach właśnie, dlatego instytucje sektora rządowego i samorządowego wybierają taką formę realizacji zamówienia)</i> . Jeśli odpowiedź na wszystkie trzy pytania brzmi „tak”, to właśnie ten element świadczenia usług odróżnia umowy PPP i umowy koncesyjne od leasingu. Zasady statystyczne dotyczące leasingu określono w części VI podręcznika MGDD. Jeśli odpowiedź na przynajmniej jedno z pytań brzmi „nie”, to umowa nie jest ani PPP, ani koncesją z punktu widzenia Eurostatu.	VI.5.1 VI.5.2.2/16

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
II. PPP czy koncesja?						
Eurostat podał w podręczniku MGDD definicje partnerstwa publiczno-prywatnego i umów koncesyjnych, które mają zastosowanie wyłącznie na potrzeby analizy statystycznej. W tym kontekście precyzyjne rozgraniczenie między PPP a koncesjami jest bardzo istotne, ponieważ do każdej z tych form zamówień stosuje się inne zasady statystyczne. Oznacza to, że koncesja, tak samo jak PPP, może zostać ujęta w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych lub znaleźć się poza nim — różne są jedynie kryteria oceny. Fakt, że wykonawca zamówienia został wyłoniony w określony sposób (tj. w drodze zamówienia publicznego lub koncesji), nie ma sam w sobie znaczenia przy określaniu, czy dane zamówienie ma charakter PPP czy koncesji z punktu widzenia statystyki.						
3	Czy głównym nabywcą usług świadczonych przez partnera jest sektor instytucji rządowych i samorządowych, tzn. czy sektor ten uiszcza na rzecz partnera (w sposób regularny lub nieregularny) całość lub większą część (powyżej 50%) opłat otrzymywanych przez partnera w ramach umowy?				<i>Próg podziału między popytem ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych a popytem ze strony osób trzecich należy ustalić powyżej 50%. Powyższa zasada obowiązuje niezależnie od tego, czy popyt jest generowany przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, czy też przez osoby trzecie (jak ma to miejsce w przypadku usług związanych z ochroną zdrowia i szkolnictwem, a także niektórych rodzajów infrastruktury transportowej). Konieczne jest również oszacowanie, czy płatności (bezpośrednie lub pośrednie) dokonywane przez państwo (w gotówce lub w naturze) stanowią większość przychodów partnera prywatnego z tytułu umowy.</i>	VI.1.1 VI.4.2./19 VI.5.1/2 VI.5.2.2/18 VI.5.2.2/19 VI.5.3.6/69
4	Czy większość przychodów uzyskiwanych przez partnera prywatnego w ramach umowy pochodzi z płatności dokonywanych przez bezpośrednich odbiorców usługi?				Przykład: bezpośredni użytkownicy infrastruktury/urządzeń uiszczaają opłaty za przejazd lub inne opłaty za użytkowanie, które są otrzymywane przez partnera.	VI.4.1.5/14 VI.1.1/4
5	Czy umowa dotyczy nowego środka trwałego bądź istotnej przebudowy, modernizacji lub rozbudowy dotychczasowego środka trwałego będącego własnością instytucji z sektora rządowego i samorządowego?				W przypadku umów PPP mamy do czynienia z <i>wytworzeniem nowych środków trwałych lub przebudową istniejących</i> . W drugim z wymienionych przypadków wydatki na remont, modernizację, rewitalizację, etc. muszą stanowić <i>przeważającą część (ponad 50%) wartości danego środka trwałego po remoncie</i> .	VI.5.2.2/17
6	Czy znaczna część przychodów partnera pochodzi z bezpośredniej sprzedaży usług na rzecz różnych jednostek na warunkach całkowicie komercyjnych?				Należy pamiętać, że mogą obowiązywać konkretne wymagania ze strony państwa, których spełnienie może być <i>wynagradzane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w formie dotacji</i> .	VI.4.1.5/13
7	Czy w ramach umowy partner prywatny dokonuje jakichkolwiek płatności na rzecz sektora instytucji rządowych lub samorządowych?				<i>Płatności mogą być dokonywane w początkowym okresie obowiązywania umowy (np. płatności opisane, jako zakup stosownej licencji) lub podczas jej realizacji (tantiemy, określone podatki, itd.).</i>	VI.4.1.5/13
8	Czy projekt jest projektem PPP?				Projekt jest projektem PPP z punktu widzenia statystyki, jeśli odpowiedź na pytania nr 1 oraz 2 oraz 3 oraz 5 brzmi „tak”. W takim przypadku prosimy wypełnić do końca pozostałą część listy sprawdzającej.	VI.5.1
9	Czy projekt jest projektem koncesyjnym?				Projekt jest projektem koncesyjnym z punktu widzenia statystyki, jeśli odpowiedź na pytania nr 1 oraz 2 oraz 4 brzmi „tak”. Pytania nr 6 i 7 nie mają decydującego znaczenia, ale wskazują, że projekt może mieć charakter koncesji. Prosimy kontynuować wypełnianie listy sprawdzającej w rozdziale III (Zaklasyfikowanie partnera do właściwego sektora statystycznego), a następnie w rozdziałach IX (Gwarancje i podobne mechanizmy), X (Przedterminowe rozwiązanie umowy) oraz XI (Wygaśnięcie umowy). Rozdziały IV–VIII należy pominąć, ponieważ dotyczą one wyłącznie projektów PPP, nie zaś koncesji (w rozumieniu statystyki).	VI.4.1.5

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
----	---------	-----	-----	-------------------	---	-------------------------------

III. Zaklasyfikowanie partnera do właściwego sektora statystycznego

Z punktu widzenia statystyki możliwe jest istnienie umowy PPP lub umowy koncesyjnej między instytucją rządową lub samorządową a partnerem spoza sektora prywatnego (tzn. „przedsiębiorstwem publicznym” w rozumieniu ESA95). Aby jednak takie „partnerstwo publiczno-publiczne” mogło zostać ujęte poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, musi ono spełniać określone warunki. Niniejszy rozdział dotyczy kwestii, które leżą u podstaw tego rodzaju analizy, to jest określenia sektora instytucjonalnego (z punktu widzenia statystyki), do którego zalicza się dany partner PPP spoza sektora prywatnego.

10	Czy partner jest podmiotem publicznym?				Partner jest podmiotem publicznym, jeśli zgodnie z zasadami systemu rachunków narodowych (ESA95) sektor instytucji rządowych i samorządowych lub jednostka publiczna określa jej ogólną politykę, a także, jeśli pełni funkcję instytucji rządowej lub samorządowej bądź jest kontrolowana przez inną jednostkę publiczną (patrz pytanie nr 16 dotyczące ustalania kontroli). Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to jednostka uczestnicząca w transakcji jest jednostką prywatną i proszę przejść do pytania nr 35.	VI.5.3.1/24 VI.4.1.6/18
11	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) wykazuje się konkretnymi kompetencjami (doświadczeniem) w obszarze działalności objętym przez PPP?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, sugeruje to ujęcie projektu w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo, że partner będzie zainteresowany prowadzeniem działalności, w zakresie której nie dysponuje konkretnymi kompetencjami. Pojęcie „kompetencje” oznacza w tym przypadku doświadczenie, nie zaś formalne prawo do prowadzenia określonego rodzaju działalności. Jeśli jednak przedsiębiorstwo publiczne angażuje się w PPP pomimo braku odpowiednich kompetencji, należy potwierdzić, czy decyzja taka została przez nie podjęta w sposób autonomiczny (patrz pytania nr 13 i 16).	VI.5.4.1/73

III.A. Przedsiębiorstwo Publiczne

Niniejszy podrozdział ma zastosowanie w przypadku, gdy partner jest przedsiębiorstwem publicznym będącym w całości lub niemal w całości własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych.

12	Czy realizacja umowy PPP jest jednym z przejawów działalności gospodarczej przedsiębiorstwa publicznego?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to zmianą statystycznej klasyfikacji partnera na jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych nie jest konieczna, o ile odpowiedź na pytania nr 17 oraz 18 oraz 19 brzmi „tak”. W przypadkach, w których umowa z sektorem instytucji rządowych i samorządowych jest wyłącznym źródłem przychodów spółki będącej w całości lub niemal w całości własnością tego sektora, <i>płatności ze strony państwa dokonywane w ramach umowy PPP stanowią przeważającą część przychodów partnera „prywatnego”</i> . Płatności te należy przeanalizować w celu ustalenia, czy można je zaklasyfikować, jako sprzedaż (znaczenie pojęcia „sprzedaży” z punktu widzenia statystyki określono w części V podręcznika MGDD), szczególnie jeśli sama umowa skutkuje znaczącą zmianą zakresu lub charakteru działalności partnera. Przedsiębiorstwo takie może zostać zaklasyfikowane, jako jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.1/26 VI.5.4.1/73 VI.5.4.1/74
13	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) ma prawo podejmowania decyzji dotyczących swojej podstawowej działalności?				Aby można było uznać, że dana jednostka ma autonomię w zakresie podejmowania decyzji dotyczących swojej podstawowej działalności, musi ona: i) być uprawniona do nabywania towarów lub aktywów w swoim własnym imieniu, co oznacza, że będzie mogła przekazywać tytuły własności towarów lub środków trwałych w ramach transakcji z innymi jednostkami instytucjonalnymi; oraz ii) mieć możliwość podejmowania decyzji ekonomicznych i prowadzenia działalności gospodarczej, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność prawną; oraz iii) mieć możliwość zaciągania zobowiązań finansowych we własnym imieniu, przyjmowania innych zobowiązań oraz zawierania umów. Jeśli jednostka nie ma swobody podejmowania decyzji w ramach realizacji swojej podstawowej działalności, należy ją połączyć z jednostką, przez którą jest kontrolowana.	1.2.2

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
14	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) prowadzi odrębną rachunkowość lub czy byłoby możliwe i zasadne z prawnego i gospodarczego punktu widzenia zebranie odrębnego zestawu rachunków, gdyby zaszła taka potrzeba?				<i>Aby można było uznać, że jednostka prowadzi odrębną rachunkowość, musi ona prowadzić dokumentację księgową obejmującą wszystkie transakcje gospodarcze i finansowe zawarte w okresie rozrachunkowym, jak również bilans aktywów i pasywów. Jeśli jednostka nie prowadzi odrębnej rachunkowości (lub jeśli nie byłoby możliwe i zasadne zebranie pełnego zestawu rachunków, gdyby zaszła taka potrzeba), to jej rachunki częściowe należy połączyć z rachunkami jednostki instytucjonalnej. Jednostki, które nie mają odrębnej osobowości prawnej, ale posiadają odrębny zestaw rachunków i prowadzą działalność gospodarczą, a podejmowane przez nie działania gospodarcze i finansowe są zbliżone do działań prowadzonych przez spółki, są uznawane za mające autonomię podejmowania decyzji i zaliczane do sektora przedsiębiorstw jako spółki ułomne (ang. quasi-corporations), w związku z czym pozostają poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (kryteria klasyfikacji jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych określono w części I.2 podręcznika MGDD).</i>	1.2.2
15	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest jednostką instytucjonalną?				<i>ESA95 wyznacza zasady, zgodnie z którymi podmiot może zostać uznany za jednostkę instytucjonalną. Jednostka krajowa jest uznawana za jednostkę instytucjonalną, jeśli ma autonomię w zakresie podejmowania decyzji dotyczących swojej podstawowej funkcji oraz prowadzi odrębną rachunkowość (lub jeśli byłoby możliwe i zasadne z prawnego i gospodarczego punktu widzenia zebranie pełnego zestawu rachunków, gdyby zaszła taka potrzeba). Odpowiedź brzmi „tak”, a partner jest jednostką instytucjonalną z punktu widzenia statystyki, jeśli odpowiedź na pytania nr 13 i 14 brzmi „tak”. Jeśli odpowiedź na pytanie nr 13 lub 14 brzmi „nie”, partnera należy połączyć z jednostką, przez którą jest kontrolowany. Jeśli partnera kontroluje sektor instytucji rządowych i samorządowych, to projekt PPP należy uwzględnić w bilansie tego sektora.</i>	1.2.2
16	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest kontrolowany przez sektor instytucji rządowych i samorządowych?				<i>Kontrolę definiuje się z punktu widzenia ESA95, jako możliwość decydowania o ogólnej (korporacyjnej) polityce lub programie jednostki instytucjonalnej poprzez powoływanie właściwych członków zarządu lub kadry kierowniczej, jeśli zachodzi taka potrzeba. Nawet, jeśli powyższy warunek ten nie został spełniony, partner (przedsiębiorstwo) może mimo to nie mieć autonomii. Państwo może sprawować kontrolę bezpośrednią lub pośrednią (na przykład za pośrednictwem publicznej spółki holdingowej). Posiadanie ponad 50% udziałów w danym przedsiębiorstwie jest wystarczającym, ale nie koniecznym warunkiem sprawowania kontroli. Państwo może również sprawować kontrolę nad przedsiębiorstwem poprzez specjalne ustawy lub przepisy upoważniające organy państwa do decydowania o polityce przedsiębiorstwa lub wyznaczania członków jej zarządu. Państwo zapewnia sobie kontrolę nad konkretną jednostką, jeśli wpływa na zarządzanie nią niezależnie od ogólnego nadzoru sprawowanego nad wszystkimi podobnymi jednostkami. Interwencja publiczna w postaci przepisów ogólnych, które dotyczą wszystkich jednostek prowadzących taką samą działalność, nie powinna jednak być uznawana za istotną przy ustalaniu, czy państwo sprawuje kontrolę nad daną jednostką. Jeśli odpowiedź na to pytanie brzmi „tak”, a odpowiedź na pytanie nr 17 lub 18 lub 19 brzmi „nie”, to projekt należy uwzględnić w bilansie podmiotu publicznego.</i>	1.2.3 1.6.2/17

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
17	Czy ceny sprzedaży stosowane przez partnera (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) są ekonomicznie uzasadnione?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest jednostką nierynkową. <i>Cenę uznaje się za ekonomicznie uzasadnioną, jeśli ma ona istotny wpływ na ilość, jaką producenci są skłonni dostarczyć, a nabywcy są skłonni nabyć. Cena nie jest natomiast ekonomicznie uzasadniona, jeśli ma niewielki lub zerowy wpływ na ilość, jaką producent jest gotów dostarczyć, a jej przewidywany wpływ na wielkość popytu jest znikomy. Tym samym jest to cena, która nie ma istotnego wpływu na wielkość podaży lub popytu. Tego rodzaju ceny są zwykle stosowane w celu zwiększenia przychodów lub ograniczenia nadmiernego popytu, jaki mógłby występować, gdyby usługi były świadczone całkowicie bezpłatnie, nie mają natomiast na celu całkowitego wyeliminowania takiego nadmiernego popytu.</i>	I.2.4.1
18	Czy przychody (ceny) ze sprzedaży, pokrywają więcej niż 50% kosztów produkcji?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, partner jest jednostką nierynkową. <i>Przy rozróżnianiu jednostek rynkowych i nierynkowych z użyciem kryterium 50% stosuje się następujące definicje pojęć „sprzedaż” i „koszty produkcji”:</i> <i>i) „sprzedaż” nie obejmuje podatków nakładanych na produkty, natomiast obejmuje wszelkie płatności dokonywane przez instytucje rządowe i samorządowe bądź instytucje unijne oraz przyznawane dowolnemu producentowi prowadzącemu dany rodzaj działalności. Oznacza to, że termin ten obejmuje wszelkie płatności powiązane z ilością lub wartością produkcji, nie obejmuje natomiast płatności mających na celu pokrycie łącznego deficytu.</i> <i>ii) „koszty produkcji” stanowią sumę zużycia pośredniego, wynagrodzeń pracowników, zużycia środków trwałych oraz innych podatków nakładanych na produkcję, przy czym na potrzeby tego kryterium z kosztów produkcji nie odlicza się innych dotacji do produkcji.</i> <i>Aby zapewnić konsekwentne stosowanie pojęć „sprzedaż” i „koszty produkcji” w połączeniu z kryterium 50%, do kosztów produkcji nie należy zaliczać żadnych kosztów poniesionych w związku z inwestycjami w kapitał dokonywanymi na własnych rachunek. Kryterium 50% należy stosować w odniesieniu do okresu kilku lat. Dopiero, jeśli kryterium to sprawdza się przez kilka lat lub jeśli sprawdza się w roku bieżącym i można oczekiwać, że będzie się nadal sprawdzać w niedalekiej przyszłości, to należy je stosować w sposób ścisły. Drobne wahania wielkości sprzedaży z roku na rok nie wymuszają zmiany klasyfikacji jednostek instytucjonalnych.</i>	I.2.4.2 I.2.4.3
19	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest jednostką rynkową?				Odpowiedź na to pytanie brzmi „nie”, jeśli odpowiedź na pytanie nr 17 lub 18 brzmi „nie”. <i>Jeśli jednostka jest finansowana ze sprzedaży towarów lub usług po cenach ekonomicznie uzasadnionych, to jest to jednostka rynkowa. Jednostki rynkowe zalicza się do sektora przedsiębiorstw (a tym samym pozostają one poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych). Jednostki nierynkowe to jednostki, które dostarczają większość produktów lub usług innym podmiotom bezpłatnie lub po cenach, które nie są ekonomicznie uzasadnione.</i>	I.2.4
20	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych udziela partnerowi (w tym przypadku przedsiębiorstwu publicznemu) znacznego i powtarzającego się wsparcia?	w bilansie			Jeśli powtarzające się wsparcie powoduje zmianę działalności partnera z rynkowej na nierynkową, to wymagane jest zaklasyfikowanie go do sektora instytucji rządowych i samorządowych.	
21	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) zmienił działalność z rynkowej na nierynkową?	w bilansie			Określenie „znaczne” oznacza, że większość kosztów produkcji nie jest pokrywana w formie płatności uznawanych za „sprzedaż”, lecz w formie transferu z sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to w wyniku zaklasyfikowania partnera do sektora instytucji rządowych i samorządowych aktywa zostaną ujęte w bilansie tego sektora.	VI.5.3.1/29
22	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest, z punktu widzenia statystyki, klasyfikowany poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych?		w bilansie		Odpowiedź brzmi „tak”, o ile podmiot działa, jako jednostka rynkowa (zgodnie z kryterium pokrywania 50% kosztów, patrz pytanie nr 18), a otrzymywanie płatności ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych można uznać za sprzedaż. Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to partnera należy zaklasyfikować do sektora statystycznego instytucji rządowych i samorządowych, co w każdym przypadku oznacza, że projekt należy ująć w bilansie tego sektora.	VI.4.1.6/18 VI.5.3.1/25

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
23	Czy partner (w tym przypadku przedsiębiorstwo publiczne) jest zaliczany do sektora instytucji rządowych i samorządowych?	w bilansie			Odpowiedź brzmi „tak”, jeśli odpowiedź na pytanie nr 16 brzmi „tak”, a odpowiedź na pytanie nr 17 lub 18 lub 19 brzmi „nie”. <i>Sektor instytucji rządowych i samorządowych może się składać z czterech podsektorów (instytucje rządowe na poziomie centralnym, instytucje rządowe i samorządowe na poziomie regionalnym, instytucje samorządowe na poziomie lokalnym oraz fundusze ubezpieczeń społecznych), chociaż nie wszystkie podsektory mają zastosowanie w każdym kraju.</i>	1.2.1

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
III.B. Spółka celowa						
Celem niniejszego podrozdziału jest rozpatrzenie kilku dodatkowych aspektów, które należy uwzględnić zgodnie z zasadami określonymi w podręczniku MGDD, jeśli partner będący stroną umowy PPP lub umowy koncesyjnej jest spółką celową (ang. SPV) utworzoną wspólnie z instytucją z sektora instytucji rządowych i samorządowych. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku wytwarzania innowacyjnych i złożonych środków trwałych, które wymagają ścisłej współpracy przedsiębiorstw z różnych sektorów branży technicznej.						
24	Czy realizacja umowy odbywa się w ramach prawnych spółki celowej?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, proszę przejść do pytania nr 35. <i>Zwykle taki podmiot prawny ma ściśle określony czas funkcjonowania, ograniczony do okresu obowiązywania umowy PPP. Mogą również wystąpić sytuacje, w których podmiot taki tworzony jest wyłącznie do celów prawnych.</i>	VI.5.2.2/15 VI.5.4.1/75 VI.5.4.1/76
25	Czy jeden lub więcej partnerów prywatnych uczestniczących w realizacji umowy kontroluje spółkę celową?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to nie ma wątpliwości, co do zaklasyfikowania spółki celowej jako jednostki spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.4.1/76
26	Czy w skład zarządu spółki celowej wchodzi wyłącznie osoby powołane przez jednostki spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych?				Nawet jeśli odpowiedź brzmi „tak”, <i>spółka celowa może mimo to nie posiadać autonomii.</i>	1.6.2./7
27	Czy spółka celowa ma siedzibę w kraju innym niż kraj prowadzenia działalności?				Lokalizacja siedziby spółki celowej uczestniczącej w realizacji umowy PPP nie wpływa na sposób traktowania partnerstwa z punktu widzenia ESA95.	1.6.2/9
28	Czy spółka celowa ma zdolność nabywania aktywów i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu?					VI.5.4.1/77
29	Czy spółka celowa ma zdolność zawierania umów z jednostkami spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych?					VI.5.4.1/77
30	Czy spółka celowa ma autonomię w zakresie podejmowania decyzji dotyczących rozporządzania i dysponowania swoimi aktywami i zobowiązaniami?				Jeśli odpowiedź na pytanie nr 28 lub 29 brzmi „nie”, to spółka celowa nie ma autonomii w zakresie podejmowania decyzji. Chociaż spółki celowe tworzy się w celu realizacji umowy, nie oznacza to automatycznie, że spółka taka nie może autonomicznie podejmować decyzji. Sytuacja taka może na przykład mieć miejsce, jeśli: <i>i) spółka celowa nie ma prawa ani zdolności aktywnego rozporządzania swoimi aktywami w reakcji na warunki występujące na rynku (np. jeśli sektor rządowy i samorządowy ma prawo zatwierdzania wszelkich transakcji dotyczących zbycia istotnej części majątku);</i> <i>ii) istnieje uzgodniona z góry umowa podpisana przez instytucję rządową lub samorządową, która w pełni określa zakres działania spółki celowej.</i>	1.6.2./4 1.6.2./10 1.6.3/12
31	Czy spółka celowa może zostać uznana za niezależną jednostkę instytucjonalną z punktu widzenia rachunków narodowych?		w bilansie		Jeśli odpowiedź na pytanie nr 30 brzmi „nie”, to spółka celowa nie może zostać uznana za niezależną jednostkę instytucjonalną. W takim przypadku może ona zostać uznana za jednostkę „pomocniczą” sektora instytucji rządowych i samorządowych bądź za jednostkę działającą w imieniu tego sektora, w związku z czym <i>bardziej odpowiednie będzie stwierdzenie, że opłaty uiszczane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych nie stanowią przychodów ze sprzedaży dla „rzeczywistego partnera”, a jedynie są transferem w ramach tego sektora.</i>	1.6.3/12 VI.5.4.1/77
32	Czy płatności dokonywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych na rzecz spółki celowej mają charakter rynkowy?		w bilansie		<i>Płatności o charakterze rynkowym to płatności o charakterze zbliżonym do płatności między innymi jednostkami rynkowymi, czyli dokonywane po cenach ekonomicznie uzasadnionych. Bardziej szczegółowy opis znajduje się w wierszach nr 17, 18 i 19.</i>	VI.5.4.1/74
33	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi jedynie ryzyko, którego poniesienia nie można by było w normalnych warunkach oczekiwać od spółki celowej?				Przykładami może być <i>ryzyko polityczne lub związane z bezpieczeństwem.</i> Jeśli odpowiedź na pytania nr 32 i 33 brzmi „tak”, to zaklasyfikowanie spółki celowej, jako jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych nie jest wymagane, nawet jeśli spółka taka jest w 100% własnością powyższego sektora.	VI.5.4.1/74

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
34	Czy spółka celowa, z punktu widzenia statystyki, może zostać zaklasyfikowana do sektora przedsiębiorstw?		w bilansie		<p>Nie, jeśli odpowiedź na pytanie nr 31 lub 32 brzmi „nie”. Odpowiedź brzmi „tak”, o ile spółka działa, jako jednostka rynkowa (zgodnie z kryterium pokrycia 50% kosztów), a otrzymywane płatności ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych można uznać za sprzedaż. Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to partnera należy zaklasyfikować do sektora statystycznego instytucji rządowych i samorządowych, co w każdym przypadku oznacza, że projekt należy ująć w bilansie tego sektora.</p>	VI.5.4.1/77

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
IV. Analiza ryzyk — wprowadzenie						<i>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, EPEC 2010 (str. 17)</i>
Przeniesienie ryzyka ma miejsce wyłącznie w sytuacji, w której partnerowi spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych grożą dostateczne konsekwencje finansowe. Oznacza to, że aby można było jednoznacznie wykazać przeniesienie ryzyka, koszty towarzyszące jego wystąpieniu muszą pociągać za sobą konsekwencje finansowe dla partnera, które narażają go nie tylko na spadek marży operacyjnej, lecz także na poważne straty w kapitale własnym. Jeśli dane ryzyko obciąża również osoby trzecie (np. kredytodawców, ubezpieczycieli czy poręczycieli), to środki trwałe związane z projektem PPP należy zaklasyfikować poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdy większą część ryzyka ponoszą łącznie partner spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz powyższe osoby trzecie.						
35	Czy sporządzono analizę ryzyka?		w bilansie		<i>W ramach porozumień partnerskich między sektorem instytucji rządowych i samorządowych a jego partnerem obserwowany jest podział ryzyka. Analiza rodzajów ryzyka ponoszonego przez strony umowy jest kluczowym elementem klasyfikacji statystycznej środków trwałych objętych umową, której celem jest zapewnienie prawidłowego ujęcia wpływu tego rodzaju partnerstwa na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Za normalne zjawisko można jednak uznać przyjmowanie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych pewnych rodzajów ryzyka (dotyczących na przykład działania siły wyższej lub działań podejmowanych przez jednostki administracji publicznej, które powodują zmianę uprzednio uzgodnionych warunków prowadzenia działalności). Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie analizy ryzyka z punktu widzenia klasyfikacji statystycznej PPP, oceny powinny dokonywać kompetentne podmioty. Należy przy tym pamiętać, że jeśli analiza ryzyka nie została sporządzona, projekt PPP nie może zostać poddany ocenie zgodnie z zasadami Eurostatu. W przypadku braku takiej analizy, projekt jest ujmowany w bilansie sektora rządowego i samorządowego.</i>	VI.5.3.2/31
36	Czy analiza podziału ryzyka została przeprowadzona z uwzględnieniem potencjalnego wpływu wystąpienia danego czynnika ryzyka na zyski partnera prywatnego (zmniejszenie dochodów i/lub wzrost kosztów) i/lub prawdopodobieństwa jego wystąpienia (nawet, jeśli zostało ono oszacowane orientacyjnie), a oceny i oszacowania dokonano zgodnie z właściwymi metodami statystycznymi (rachunkiem prawdopodobieństwa)?		w bilansie		<i>Nie należy dopuszczać do sytuacji, w której partner prywatny ponosi wyłącznie ryzyko wiążące się potencjalnie z poważnymi szkodami, ale charakteryzujące się bardzo niewielkim prawdopodobieństwem wystąpienia. Jednocześnie jednak prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia powodującego uruchomienie gwarancji nie jest w praktyce uwzględniane przez Eurostat przy rozpatrywaniu gwarancji zapisanych w umowach PPP.</i>	VI.5.4.2/78
37	Czy w analizie wzięto pod uwagę łączną wartość finansowania i gwarancji ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych w odniesieniu do kosztów inwestycyjnych?				<i>W przypadku umów PPP może dochodzić do sytuacji, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi mniejszą część łącznych kosztów inwestycyjnych, ale jednocześnie gwarantuje istotną część pozostałej wartości finansowania projektu (bezpośrednio w odniesieniu do zobowiązań kredytowych partnera lub pośrednio, np. poprzez gwarantowane płatności za dostępność). W takim przypadku łączne wsparcie ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowi większą część kosztów inwestycyjnych, a tym samym należy uznać, że większość ryzyka pozostaje po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych (patrz także pytania nr 40, 78 i 84 poniżej). Ponadto w przypadkach, w których PPP jest finansowane w większości przez kapitał własny inwestora, konieczne jest przeprowadzenie specjalnej analizy w celu oszacowania wpływu zapisów umowy dotyczących udziału kapitału własnego na podział ryzyka między sektor instytucji rządowych i samorządowych a partnera.</i>	VI.5.3.5/67

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
38	Czy płatności są powiązane zarówno z ryzykiem dostępności, jak i z ryzykiem popytu?				<p><i>Niektóre umowy łączą w sobie płatności powiązane z czynnikami ryzyka związanymi z dostępnością i z popytem w sposób stosunkowo zrównoważony, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach dotyczących poziomu płatności — w takim przypadku żadna z kategorii nie wydaje się być dominująca. W związku z tym analiza rodzajów ryzyka ponoszonego przez każdą ze stron musi obejmować ustalenie, która strona ponosi większą część ryzyka w każdej z wyżej wymienionych kategorii.</i></p> <p>Jeśli jednak umowy przewidują płatności związane z popytem i z dostępnością w taki sposób, że sektor instytucji rządowych i samorządowych uzyskuje przychody z tytułu opłat za przejazd, a partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie w formie płatności za dostępność, to umowy takie nie są uznawane przez Eurostat ani za PPP, ani za koncesje. Przy podejmowaniu decyzji, co do statystycznej klasyfikacji środków trwałych należy wziąć pod uwagę łączną wielkość obu przepływów finansowych: jeśli wartość przychodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu opłat za przejazd przekracza 50% wartości opłat za dostępność otrzymywanych przez partnera z sektora prywatnego, to środki trwałe i odpowiadający im dług są ujmowane w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych.</p>	<p>VI.5.3.2/39 VI.5.3.2/40</p>

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwwołanie do podręcznika MGDD
V. Ryzyko budowy						
<p>Eurostat uznaje ryzyko związane z finansowaniem za integralną część ryzyka budowy. Jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi większą część ryzyka związanego z finansowaniem (poprzez kredyty czy pożyczki, kapitał własny lub udzielając gwarancji bezpośrednich lub pośrednich), to środki trwałe związane z projektem PPP należy wykazać w bilansie tego sektora. Nie obejmuje to jednak zobowiązań sektora instytucji rządowych i samorządowych dotyczących refinansowania projektu PPP po ukończeniu realizacji inwestycji, ponieważ w takim przypadku ryzyko związane z finansowaniem dotyczy pierwotnego wsparcia finansowego, które zostało zapewnione w celu wytworzenia środków trwałych związanych z projektem. Kwestia ta jest bardzo istotna z uwagi na mechanizmy wspierania PPP wdrożonych przez państwa członkowskie. <i>Ryzyka tego nie należy mylić z ryzykiem dotyczącym odpowiedniego „zaprojektowania” środka trwałego, ponieważ w tym przypadku zakres inicjatywy partnera może być bardzo ograniczony. Najważniejszą kwestią jest tutaj fakt, że partner nie wyraziłby w normalnych warunkach zgody na poniesienie ryzyka budowy, gdyby wymagania sektora instytucji rządowych i samorządowych były nietypowe i powodowały zmianę wskaźnika rentowności środka trwałego. Ponadto partner prywatny nie powinien ponosić odpowiedzialności w przypadku podjęcia przez państwo takich działań, jak zmiana specyfikacji w trakcie budowy bądź zmiana niektórych wymagań dotyczących standardów.</i></p>						<p><i>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, EPEC 2010 (str. 9 i 18) VI.5.4.2/81</i></p>
39	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych bierze udział w finansowaniu inwestycji?				<p><i>Partner prywatny często nie jest w stanie zaciągać kredytów o takiej samej stopie oprocentowania, jak sektor instytucji rządowych i samorządowych, co powoduje wzrost kosztów projektu. W związku z powyższym sektor instytucji rządowych i samorządowych może zaoferować określony poziom finansowania projektu PPP, aby zwiększyć zainteresowanie tym projektem ze strony podmiotów prywatnych, obniżyć łączne koszty finansowania i/lub po prostu zagwarantować rentowność przedsięwzięcia.</i> Taka forma pomocy państwa różni się od potencjalnego zasilenia kapitałowego danej struktury (w formie objęcia udziałów/akcji, itp.), do którego mają zastosowanie zasady określone w rozdziale III.2 podręcznika MGDD.</p>	<p>VI.5.3.4/57 VI.5.3.4/58</p>
40	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych zapewnia finansowane większości łącznych kosztów inwestycji, na przykład poprzez pokrycie przeważającej części kosztów inwestycji w momencie rozpoczęcia projektu lub na etapie budowy?	w bilansie			<p><i>Finansowanie może przyjmować różne formy, na przykład dotacje na inwestycje czy pożyczki, itp. Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, oznacza to, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi większą część ryzyka. Ta sama zasada ma zastosowanie również wtedy, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje płatności z góry na poczet przyszłych usług. Termin „koszty inwestycyjne” oznacza koszty wytworzenia (budowy) lub odnowienia środka trwałego, o którym mowa w umowie PPP, a także obejmuje koszty finansowania (koszty kapitału, tj. odsetki).</i></p>	<p>VI.5.3.4/59 VI.5.3.5/67</p>
41	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany rozpocząć dokonywanie regularnych płatności na rzecz partnera bez względu na rzeczywisty stan przekazywanych środków trwałych?	w bilansie			<p>Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi większą część ryzyka związanego z budową, a tym samym występuje <i>de facto</i> w roli ostatecznego właściciela środków trwałych od momentu rozpoczęcia projektu.</p>	<p>VI.5.4.2/79</p>
42	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje płatności mających na celu systematyczne pokrywanie wszelkich dodatkowych kosztów budowy, bez względu na ich uzasadnienie?	w bilansie			<p>Jeśli odpowiedź brzmi „tak” wskazuje to jednoznacznie, że ryzyko związane z budową pozostaje po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych.</p>	<p>VI.5.4.2/79</p>
43	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do uiszczania opłat w związku z jakimikolwiek zdarzeniami, które wynikają z niewłaściwego zarządzania przez partnera w fazie budowy?	w bilansie			<p>Dotyczy to sytuacji, w której partner prywatny występuje w roli <i>bezpośredniego dostawcy lub jedynie koordynatora/nadzorcy</i>.</p>	<p>VI.5.4.2/80</p>
44	Czy partner prywatny odpowiada za nieprzewidziane zdarzenia zewnętrzne, które nie są standardowo objęte ubezpieczeniem?				<p><i>Ryzyka tego nie należy mylić z ryzykiem dotyczącym poprawności „zaprojektowania” środka trwałego, ponieważ w tym przypadku zakres inicjatywy partnera może być bardzo ograniczony. Najważniejszą kwestią jest fakt, że partner nie wyraziłby w normalnych warunkach zgody na ponoszenie ryzyka budowy, gdyby wymagania sektora instytucji rządowych i samorządowych były nietypowe i powodowały zmianę wskaźnika rentowności środka trwałego.</i></p>	<p>VI.5.4.2/81</p>
45	Czy partner prywatny otrzyma istniejący środek trwały należący do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jako niezbędny element realizacji projektu?				<p><i>Ryzyko związane z budową dotyczy wyłącznie nowych nakładów inwestycyjnych, za które odpowiada partner prywatny, niezależnie od stanu przekazanego środka trwałego. Nakłady na remont, przebudowę, modernizację, rozbudowę, itd. muszą stanowić przeważającą część (ponad 50%) wartości danego środka trwałego po remoncie, odbudowie, modernizacji, rozbudowie, itd.</i></p>	<p>VI.5.2.2/17 VI.5.4.2/81</p>
46	Czy partner prywatny ponosi koszty związane z nieterminowym przekazaniem środka trwałego?		w bilansie		<p>Odpowiedź musi brzmieć „tak”, aby można było uznać, że środek trwały nie jest własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych.</p>	<p>VI.5.1/5 VI.5.3.2/34</p>
47	Czy partner prywatny ponosi na etapie budowy koszty związane z nieprzebraniem określonych standardów?		w bilansie		<p>Odpowiedź musi brzmieć „tak”, aby można było uznać, że środek trwały nie jest własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych.</p>	<p>VI.5.3.2/34</p>

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
48	Czy partner prywatny ponosi na etapie budowy znaczne koszty dodatkowe?		w bilansie		Odpowiedź musi brzmieć „tak”, aby można było uznać, że środek trwały nie jest własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.2/34
49	Czy partner prywatny ponosi na etapie budowy koszty związane z brakami technicznymi?		w bilansie		Odpowiedź musi brzmieć „tak”, aby można było uznać, że środek trwały nie jest własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.2/34
50	Czy partner prywatny ponosi na etapie budowy koszty związane z odszkodowaniami dla osób trzecich należnymi w przypadku wystąpienia niekorzystnych skutków zewnętrznych (w tym problemów związanych z przestrzeganiem prawa lub ochroną środowiska)?				Ewentualne zapisy umowy dotyczące problemów związanych z przestrzeganiem prawa lub ochroną środowiska, które mogą wystąpić na etapie budowy, należy uwzględnić w analizie, ale potraktować, jako kryteria uzupełniające (z uwagi na szczególny charakter tych aspektów w ramach ryzyka budowy). Partner prywatny nie musi przy tym ponosić ryzyka samodzielnie, ponieważ może wykupić odpowiednie ubezpieczenie.	VI.5.3.2/34
51	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko związane z budową?	w bilansie			<p>„Ryzyko budowy” obejmuje zdarzenia związane ze stanem przedmiotowych środków trwałych w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. Wielkość poszczególnych elementów ryzyka można oszacować na podstawie kwoty, jaką każdy z partnerów byłby zobowiązany zapłacić w przypadku wystąpienia określonego braku, przy czym ewentualność tę należy uwzględnić zgodnie z rachunkiem prawdopodobieństwa. Ryzyko to może być dość znaczne, jeśli środki trwałe wymagają szeroko zakrojonych prac badawczych i rozwojowych lub innowacji technicznych, natomiast w przypadku obiektów konwencjonalnych ryzyko może być bardziej ograniczone.</p> <p>Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko budowy, jeśli odpowiedź na pytanie nr 40 lub 41 lub 42 lub 43 brzmi „tak”; lub odpowiedź na pytanie 46 lub 47 lub 48 lub 49 brzmi „nie”.</p> <p>Pytania nr 39, 44, 45 i 50 dotyczą dodatkowych elementów, które należy wziąć pod uwagę w ramach analizy ryzyka.</p> <p>Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że przewaga odpowiedzi „tak” lub „nie” nie daje ostatecznej odpowiedzi.</p>	VI.5.1/5 VI.5.3.2/34 VI.5.4.2/80

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
VI. Ryzyko dostępności, w tym kary i premie						
<p>Ryzyko związane z dostępnością dotyczy przypadków, w których podczas eksploatacji środków trwałych konieczne jest wyegzekwowanie odpowiedzialności partnera spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych z uwagi na niedociągnięcia w zakresie zarządzania, które powodują spadek ilości świadczonych usług poniżej poziomu określonego w umowie bądź niespełnienie przez usługi standardów jakościowych określonych w umowie PPP. Podstawowym założeniem porozumienia opartego na dostępności jest to, że sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje płatności na rzecz partnera spoza tego sektora wyłącznie pod warunkiem faktycznego udostępnienia świadczonej usługi związanej z infrastrukturą (tj. świadczenia takiej usługi zgodnie ze standardami wskazanymi w umowie). Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi większą część ryzyka związanego z dostępnością, jeśli:</p> <p>(i) umowa PPP nie przewiduje automatycznego stosowania znacznych kar z tytułu niewykonania zobowiązań przez partnera spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych;</p> <p>(ii) przewidziane kary nie są stosowane w sposób systematyczny.</p>						<p><i>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, EPEC 2010 (str. 9) VI.5.4.2/82</i></p>
52	Czy w umowie zapisano wskaźniki dotyczące standardów jakościowych usług od których uzależnione jest wynagrodzenie partnera prywatnego?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to ryzyko związane z dostępnością powinno być kluczowym elementem analizy podziału ryzyka. <i>Dotyczy to na przykład dostępnej liczby łóżek szpitalnych, klas szkolnych, miejsc w zakładach karnych, otwartych pasów ruchu na autostradach, itd.</i> Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, może to wskazywać, że ryzyko związane z dostępnością ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.4.2/82
53	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje płatności zależnie od rzeczywistego poziomu dostępności zapewnianego przez partnera prywatnego w danym okresie?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to ryzyko związane z dostępnością ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.4.2/82
54	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest uprawniony do znacznego zmniejszenia płatności okresowych w przypadku niedotrzymania przez partnera prywatnego zobowiązań dotyczących świadczonych usług (tj. niespełnienia określonych kryteriów wykonania)?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to ryzyko związane z dostępnością ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych. <i>Dotyczy to głównie przypadków, w których partner nie spełnia wymaganych standardów jakościowych z powodu niewykonania zobowiązań. Może to znaleźć odzwierciedlenie w braku dostępności usługi, niskim poziomie rzeczywistego popytu, bądź niskim poziomie zadowolenia ze strony bezpośrednich odbiorców. W niektórych przypadkach partner może powołać się na wystąpienie „przyczyny zewnętrznej”, takiej jak poważna zmiana polityczna czy działanie „siły wyższej”, jednakże wyjątki takie powinny być akceptowane jedynie pod bardzo restrykcyjnymi warunkami wyraźnie określonymi w umowie.</i>	VI.5.3.2/44 VI.5.4.2/82
55	Czy partner prywatny ponosi koszty związane z niewłaściwym zarządzaniem (tj. nienależytym wykonywaniem zobowiązań)?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to ryzyko związane z dostępnością ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych. <i>Niewłaściwe zarządzanie (nienależyte wykonywanie zobowiązań) powoduje spadek ilości świadczonych usług poniżej poziomu określonego w umowie bądź niespełnienie przez usługi standardów jakościowych określonych w umowie.</i>	VI.5.1/5 VI.5.3.2/35
56	Czy kary z tytułu nieprzestrzegania standardów jakościowych lub nienależytego wykonywania zobowiązań są w sposób jednoznaczny wskazany w umowie?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to ryzyko związane z dostępnością ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.2/44 VI.5.4.3/83
57	Czy mechanizmy stosowania kar mają znaczny wpływ na przychody lub zyski partnera prywatnego?				<i>Mechanizmy stosowania kar nie mogą być czysto symboliczne lub „kosmetyczne”. Kary muszą mieć istotny wpływ na marżę operacyjną jednostki, a w niektórych przypadkach mogą ją nawet przekraczać, tak aby partner ponosił znaczne kary finansowe za nienależyte wykonywanie zobowiązań. Kary mogą również przyjmować formę automatycznej renegeacji umowy, a w skrajnych przypadkach — nawet wypowiedzenia umowy zawartej z pierwotnym partnerem. Dowodem na występowanie niedostatecznych kar jest zmniejszanie płatności dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w stopniu znacznie mniejszym niż proporcjonalny do wartości niewykonanych usług. Sytuacja taka byłaby sprzeczna z podstawowymi założeniami dotyczącymi istotnego przeniesienia ryzyka na partnera.</i>	VI.5.3.2/44 VI.5.4.3/83 VI.5.4.3/84
58	Czy w umowie określono maksymalną kwotę lub wartość procentową kar obowiązujących w przypadku nienależytego wykonywania zobowiązań?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, może to wskazywać, że ryzyko nie zostało w istotnym stopniu przeniesione na partnera prywatnego.	VI.5.4.3/84

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
59	Czy przewidziano obniżenie płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego do zera w przypadku braku dostępności środka trwałego przez dłuższy czas?				Mechanizm ten odgrywa kluczową rolę przy podziale ryzyka. Przedmiotowe płatności mogą być niezależne od gwarancji spłaty zadłużenia na rzecz instytucji finansowych.	VI.5.3.2/44 VI.5.4.3/84
60	Czy partner prywatny jest uprawniony do zatrzymania całości lub większości zysków uzyskanych jako wynik działań podjętych z własnej inicjatywy?				Jeśli partner z sektora prywatnego ponosi ryzyko związane z dostępnością, to powinien być obciążony za niewykonywanie zobowiązań, ale jednocześnie <i>powinien mieć prawo do zatrzymania całości lub większości przyszłego zysku osiągniętego z podejmowanych inicjatyw.</i>	VI.5.3.2/44
61	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko dostępności?				Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko związane z dostępnością, jeśli odpowiedź na pytanie nr 53 lub 54 lub 55 lub 56 lub 57 lub 59 brzmi „nie”; lub nr 58 brzmi „tak.	VI.5.1/5

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwwołanie do podręcznika MGDD
----	---------	-----	-----	-------------------	---	--------------------------------

VII. Ryzyko popytu

Ten rodzaj ryzyka dotyczy zmian popytu, które nie wynikają z niedostatecznej lub niskiej jakości usług świadczonych przez partnera ani z jakichkolwiek innych działań powodujących zmianę ilości i jakości świadczonych usług. Przyjmuje się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi takie ryzyko, jeśli jest zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera niezależnie od faktycznego popytu ze strony docelowych odbiorców (co oznacza, że wahania popytu nie mają wpływu na zysk partnera). *Powyższe stwierdzenie nie ma jednak zastosowania, jeśli zmiana popytu wynika z oczywistych działań sektora instytucji rządowych i samorządowych, takich jak decyzje organów administracji publicznej (nie tylko jednostek uczestniczących bezpośrednio w realizacji umowy), które stanowią istotną zmianę polityki, albo też z faktu rozwijania na zlecenie sektora instytucji rządowych i samorządowych infrastruktury stanowiącej bezpośrednią konkurencję dla projektu.* Ponieważ jednak gwarancja utrzymania określonego poziomu płatności wynika zwykle z gwarancji minimalnych przychodów lub gwarancji minimalnego popytu (udzielanej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych), tego rodzaju postanowienia wymagają wnikliwej analizy.

*Eurostat
Treatment of
Public-Private
Partnerships,
EPEC 2010 (str. 9)
VI.5.1/5
VI.5.3.2/36
VI.5.4.2/87*

62	Czy płatności dokonywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych są głównie powiązane z rzeczywistym wykorzystaniem środków trwałych?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to ryzyko związane z popytem powinno być jednym z podstawowych elementów analizy podziału ryzyk. Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to należy przyjąć, że ryzyko ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.2/38
63	Czy bezpośredni odbiorca ma swobodę wyboru w zakresie usług świadczonych przez partnera?				Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to ryzyko związane z popytem nie ma zastosowania do analizy ryzyk i jest ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Sytuacja taka występuje w przypadku braku infrastruktury będącej alternatywą dla projektu. <i>Dotyczy to oczywiście takich obiektów, jak zakłady karne, a pod pewnymi warunkami także szpitale lub szkół oraz (w niektórych przypadkach) infrastruktury sportowej i kulturalnej.</i>	VI.5.3.2/36 VI.5.3.2/37
64	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera niezależnie od faktycznego popytu ze strony bezpośrednich odbiorców (co oznacza, że wahania popytu nie są istotne z punktu widzenia zysków partnera)?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to należy przyjąć, że ryzyko ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.4.2/85
65	Czy partner prywatny ponosi koszty związane ze zmiennością popytu (tj. rzeczywistego wykorzystania przez użytkowników), bez względu na przyczynę?					VI.5.1/5 VI.5.3.2/36
66	Czy zmienność popytu wynika z działań partnera prywatnego (sposobu zarządzania), na przykład z niezapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług?					VI.5.4.2/85 VI.5.3.2/36
67	Czy partner prywatny ponosi koszty wynikające z takich czynników, jak cykl gospodarczy, nowe tendencje na rynku, zmiany upodobań docelowych odbiorców czy starzenie się określonych technologii?					VI.5.3.2/36 VI.5.4.2/85
68	Czy partner może przeciwdziałać nieprzewidzianemu spadkowi przychodów poprzez podjęcie na własną odpowiedzialność różnego rodzaju działań, takich jak wzmożenie aktywności promocyjnej, dywersyfikacja czy zmiana struktury, itp.?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak” oznacza to, że <i>partner prowadzi działalność na zasadach komercyjnych.</i>	VI.5.4.2/86
69	Czy zapisy umowy zezwalają partnerowi na wykorzystywanie środków trwałych do celów innych niż uzgodnione z sektorem instytucji rządowych i samorządowych?				Sytuacja taka (<i>oczywiście w pewnych granicach</i>) jest często wskazówką, że <i>w praktyce partner ponosi ryzyko związane z popytem.</i>	VI.5.4.2/86
70	Czy umowa zezwala na brak korekty regularnych płatności, a nawet wypłatę rekompensaty na rzecz partnera?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, niekoniecznie oznacza to konieczność wykazania (lub zaklasyfikowania) środków trwałych związanych z projektem PPP w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, o ile zmiana popytu wynika z <i>oczywistych działań sektora instytucji rządowych i samorządowych, takich jak decyzje organów administracji publicznej (nie tylko jednostek uczestniczących bezpośrednio w realizacji umowy), które stanowią istotną zmianę polityki, albo też z faktu rozwijania na zlecenie sektora instytucji rządowych i samorządowych infrastruktury stanowiącej bezpośrednią konkurencję dla projektu.</i>	VI.5.4.2/87
71	Czy występują wyjątkowe zdarzenia „zewnętrzne”, które mogłyby mieć znaczny wpływ na popyt?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, tego rodzaju czynniki ryzyka mogą pozostać po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych bez konieczności zaklasyfikowania środka trwałego do bilansu tego sektora. <i>Czynniki takie należy jednak rozpatrzyć zgodnie z bardzo restrykcyjnymi warunkami i ograniczyć do zdarzeń, w odniesieniu do których na rynku nie jest dostępne w uzasadnionej cenie odpowiednie ubezpieczenie.</i>	VI.5.4.2/88

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
72	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko popytu?				Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko związane z popytem, jeśli odpowiedź na pytanie nr 62 lub 63 brzmi „nie” bądź, jeśli odpowiedź na pytanie nr 64 brzmi „tak”. Pytania nr 65–70 dotyczą dodatkowych elementów, które należy wziąć pod uwagę w ramach analizy tego ryzyka.	VI.5.1/5

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
VIII. Pytania końcowe dotyczące analizy ryzyka						
Celem niniejszego rozdziału jest podsumowanie najistotniejszych pytań z rozdziałów IV–VII. Rozdział ten zawiera również dodatkowe wytyczne, które można zastosować, jeśli pytania z rozdziałów IV–VII nie przyniosły ostatecznej odpowiedzi.						
73	Czy partner prywatny ponosi ryzyko budowy oraz jednocześnie ryzyko dostępności i ryzyko popytu?				<i>Niektóre umowy łączą w sobie płatności powiązane z ryzykiem dostępności i ryzykiem popytu w sposób stosunkowo zrównoważony (lub na podstawie niepewnych hipotez), co znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach dotyczących poziomu płatności — w takim przypadku żadna z kategorii nie wydaje się być kategorią dominującą. Zaleca się wówczas zastosowanie dodatkowych kryteriów, o których mowa w rozdziałach IX, X i XI, w celu określenia ogólnych zasad przeniesienia ryzyka.</i>	VI.5.3.2/39
74	Czy partner z sektora prywatnego ponosi ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z ryzyk: dostępności albo popytu?		w bilansie		Jeśli ryzyko budowy ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych lub jeśli partner prywatny ponosi ryzyko budowy, nie ponosi natomiast innego rodzaju ryzyka, to środki trwałe są wykazywane w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to środki trwałe mogą zostać ujęte w bilansie partnera spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych wyłącznie pod warunkiem, że nie są stosowane inne mechanizmy powodujące przeniesienie tego rodzaju ryzyka z powrotem na sektor instytucji rządowych i samorządowych, takie jak gwarancje (patrz rozdział IX) czy finansowanie przez podmiot udzielający zamówienia. Jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje ryzyko za pośrednictwem innego mechanizmu (patrz rozdział IX) lub jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to środki trwałe należy ująć w bilansie tego sektora. W wątpliwych przypadkach właściwym rozwiązaniem jest rozpatrzenie innych kryteriów, takich jak sposób postępowania ze środkami trwałymi w momencie wygaśnięcia umowy PPP (patrz rozdział XI).	VI.5.1/6 VI.5.3.2/42 VI.5.3.2/43 VI.5.1/7 VI.5.1/8 VI.5.1/9
75	Czy wartość środka trwałego jest podzielona między partnera prywatnego a podmiot z sektora instytucji rządowych i samorządowych?				Odpowiedź na to pytanie nie może brzmieć „tak”. Zgodnie z wymogami standardu ESA95 w rachunkach narodowych musi być stosowany system „binarny”, co oznacza, że środki trwałe mogą być klasyfikowane albo jako należące wyłącznie do sektora instytucji rządowych i samorządowych, albo jako stanowiące wyłączną własność partnera spoza tego sektora (co oznacza, że prawo własności nie może być dzielone między strony). Obowiązuje zasada, że składnik majątku może być wykazywany w bilansie tylko jednego podmiotu, w pełnej wartości, a tym samym nie może zostać podzielony w rachunkach narodowych. W związku z tym analiza rodzajów ryzyka ponoszonego przez każdą ze stron musi obejmować ustalenie, która ze stron ponosi większą część ryzyka w każdej z wyżej wymienionych kategorii (budowa, dostępność i popyt) i w konsekwencji, której ze stron ryzyko zostaje przypisane.	VI.5.3.2/32 VI.5.3.2/40
76	Czy wartość zaangażowania finansowego sektora instytucji rządowych i samorządowych ulega w trakcie realizacji projektu zwiększeniu do tego stopnia, że przekracza próg 50% kosztów inwestycyjnych projektu (jak w przypadku pytania nr 37)?	w bilansie			Podział ryzyk i analiza ryzyk stanowią zasadniczy element realizacji projektu nie tylko w fazie przygotowań, ale również przez cały czas trwania przedsięwzięcia. Inaczej mówiąc, podział ryzyka jest ważnym aspektem nie tylko w określonym momencie, na przykład przed podpisaniem umowy, ale również w trakcie realizacji projektu, jeśli zachodzą zdarzenia powodujące zmianę rozkładu ryzyk między sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem (np. renegecja umowy). Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, powoduje to przeklasyfikowanie środków trwałych do rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie zwiększenia zaangażowania.	VI.5.3.4/59

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
77	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych uzyskuje przychody ze źródła trwałego, na przykład w formie opłat za przejazd?				Nie ma znaczenia, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych pobiera opłaty za przejazd za pośrednictwem własnych pracowników czy pracowników partnera prywatnego. Jeśli wartość opłat za przejazd otrzymywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych przekracza 50% płatności dokonywanych przez państwo na rzecz partnera prywatnego w ramach umowy (tj. ponoszonych przez państwo kosztów usługi), to środek trwały powinien zostać ujęty w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z punktu widzenia Eurostatu umowy takie nie są uznawane za PPP, w związku z czym zasada oceny ryzyka opisana w pytaniu nr 74 (w relacji między partnerem prywatnym a sektorem instytucji rządowych i samorządowych) nie ma zastosowania. Więcej informacji na ten temat zawiera studium przypadku dotyczące autostrad w Portugalii (dostępne po zalogowaniu na stronie www.eib.org/epec).	VI.5.3.2/39 VI.5.3.2/40

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
----	---------	-----	-----	-------------------	---	-------------------------------

IX. Gwarancje i podobne mechanizmy

Z punktu widzenia Eurostatu gwarancje pokrywające ponad 50% kosztów inwestycyjnych danego projektu PPP wpływają na podział większości rodzajów ryzyk związanych z projektem między strony, bez względu na to jakie jest prawdopodobieństwo faktycznego skorzystania z gwarancji w okresie obowiązywania umowy. W takich przypadkach środki trwałe będące przedmiotem PPP powinny zostać ujęte w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zdaniem Eurostatu, przy klasyfikowaniu takich środków trwałych konieczne jest przeanalizowanie jednostkowych i łącznych skutków udzielanych gwarancji w celu stwierdzenia, czy pokrywają one więcej niż 50% kosztów inwestycyjnych projektu. W tym kontekście za istotne uważa się między innymi gwarancje częściowej lub całkowitej spłaty kredytu, gwarancje dotyczące minimalnych przychodów oraz gwarancje dotyczące minimalnego popytu, udzielane partnerowi spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowe informacje na temat gwarancji (również z punktu widzenia statystyki) można znaleźć w dokumencie EPEC zatytułowanym *State Guarantees in PPPs, A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management*, który został opublikowany w kwietniu 2011 r. (dokument ten jest dostępny w angielskiej wersji językowej).

*Eurostat
Treatment of
Public-Private
Partnerships,
EPEC 2010
(str. 19)*

78	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych zapewnia takie mechanizmy, jak gwarancje (bezpośrednie, np. gwarancje spłaty kredytu, lub pośrednie, np. stałe elementy płatności za dostępność) bądź finansowanie większości kosztów inwestycyjnych (dotacje na inwestycje, kredyty itd.)?				Gwarancje lub finansowanie większości kosztów inwestycyjnych to mechanizmy, za pośrednictwem których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponownie przejmuje większość związanych z projektem ryzyk, które miałyby wpływ na to, w którym bilansie zostałyby wykazany środek trwały. Gwarancje mają wpływ na podział ryzyk między strony. Zakres gwarancji, zależnie od jej zasięgu działania oraz formy, może mieć wpływ na sposób wykazywania środków trwałych PPP. Może to skutkować (ponownym) przejęciem przez sektor instytucji rządowych i samorządowych niektórych rodzajów ryzyk analizowanych powyżej. Do gwarancji, które należy wziąć pod uwagę podczas analizy podziału ryzyk pomiędzy sektor instytucji rządowych i samorządowych a partnera, zaliczają się między innymi gwarancje udzielone kredytodawcom lub partnerowi w różnych formach, takich jak ubezpieczenia lub instrumenty pochodne, a także wszelkie inne uzgodnienia mające podobne skutki. W tych przypadkach, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych finansuje jedynie część PPP, a przy tym udziela gwarancji w odniesieniu do całości lub części kapitału własnego i/lub zadłużenia partnera, działania takie należy postrzegać z perspektywy analizy ryzyk w sposób łączny.	VI.4.2./19 VI.5.3.2/45 VI.5.3.5/62 VI.5.3.5/63 VI.5.3.5/66 VI.5.4.2/90
79	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych udziela gwarancji, która pokrywa w całości pożyczki zaciągane przez partnera prywatnego w związku z projektem?	w bilansie			Zasadniczo ułatwia to partnerowi pozyskanie środków finansowych na rynkach po niższych kosztach oraz uzyskanie wyższej oceny zdolności kredytowej. W niektórych przypadkach gwarancja spłaty zadłużenia może spowodować zaklasyfikowanie długu partnera, jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.5/60 VI.5.3.5/61
80	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych udziela gwarancji, która częściowo pokrywa pożyczki zaciągane przez partnera prywatnego w związku z projektem?					
81	Czy istnieją ustalenia prawne, zgodnie z którymi całość lub część obsługi zadłużenia przechodzi na sektor instytucji rządowych i samorządowych?				W niektórych przypadkach gwarancja spłaty zadłużenia może spowodować zaklasyfikowanie długu partnera, jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.5/61
82	Czy partner prywatny jest w oczywisty sposób niezdolny do obsługi zadłużenia?					VI.5.3.5/61
83	Czy zakres obowiązywania gwarancji wykracza poza pojedynczy instrument dotyczący konkretnego projektu?				Zakres gwarancji, zależnie od zasięgu jej działania oraz formy, może mieć wpływ na sposób wykazywania środków trwałych PPP. Może to skutkować (ponownym) przejęciem przez sektor instytucji rządowych i samorządowych niektórych rodzajów ryzyka analizowanych powyżej (rozdziały V, VI i VII).	VI.5.3.5/63
84	Czy gwarancja udzielana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych pokrywa większość kosztów inwestycyjnych projektu PPP (bądź długu zaciągniętego przez partnera prywatnego w związku z projektem) w chwili rozpoczęcia projektu lub na etapie budowy?	w bilansie			Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to środek trwały jest wykazywany w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.5/64 VI.5.3.5/65
85	Czy podmiot publiczny gwarantuje partnerowi prywatnemu określony zwrot z inwestycji w każdych okolicznościach?	w bilansie			Sektor instytucji rządowych i samorządowych może na przykład zapewnić określony zwrot z kapitału, niezależnie, od jakości działań partnera lub rzeczywistego popytu ze strony docelowych użytkowników. Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to środek trwały jest wykazywany w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych.	VI.5.3.5/64 VI.5.3.5/65

Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
86	Czy istnieje możliwość zmiany własności ekonomicznej środka trwałego (zgodnie z aktualną wartością) w przypadku faktycznego skorzystania z gwarancji?				Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to z chwilą zaistnienia takiej sytuacji konieczne jest przeklasyfikowanie środków trwałych.	VI.5.3.5/68
87	Czy faktyczne skorzystanie z gwarancji powoduje zmianę podziału ryzyk pomiędzy stronami?				<i>Sytuacja taka może wystąpić wówczas, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmie kontrolę nad partnerem i przestaje dokonywać płatności na podstawie dostępności środka trwałego lub popytu, natomiast będzie uiszczać opłaty głównie na podstawie kosztów operacyjnych.</i> Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to z chwilą zaistnienia takiej sytuacji konieczne jest przeklasyfikowanie środków trwałych.	VI.5.3.5/68

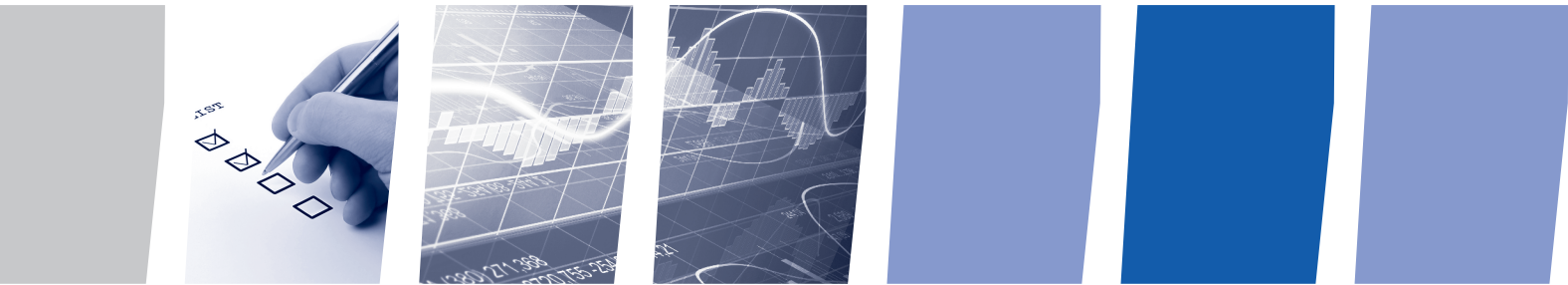
Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
----	---------	-----	-----	-------------------	---	-------------------------------

X. Przedterminowe rozwiązanie umowy

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie zasad Eurostatu mających zastosowanie w przypadku zakończenia realizacji projektu przed terminem wygaśnięcia umowy lub wprowadzenia zmian w umowie w okresie realizacji projektu. Dodatkowe informacje na temat rozwiązania umowy można znaleźć w dokumencie EPEC zatytułowanym *The Guide to Guidance, How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects* (rozdział 4.1.6), który został opublikowany w lipcu 2011 r. (wersja polska dokumentu *Przewodnik po materiałach informacyjnych* została opublikowana w styczniu 2011 r. jest dostępna na stronie <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-pl.pdf>)

88	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do nabycia środka trwałego zgodnie z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy?				<i>Umowy PPP zawierają klauzule dotyczące ich rozwiązania w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych lub partner nie będą w stanie wykonywać postanowień umowy lub będą uporczywie uchylać się od wypełniania przyjętych zobowiązań. Ponadto państwo może skorzystać z prawa do rozwiązania umowy bez podania przyczyny.</i>	
89	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do przejścia całości lub części zadłużenia zgodnie z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy?				<i>Zapisy dotyczące rozwiązania umowy często nakładają na sektor instytucji rządowych i samorządowych wymóg nabycia środka trwałego oraz przejścia całości lub części zadłużenia, a także przewidują zapłacenie stosownej kary przez stronę naruszającą postanowienia. W takim przypadku należy również wziąć pod uwagę ewentualne koszty utrzymania. Wynika to z faktu, że środek trwały będący przedmiotem PPP jest często „specyficznym środkiem trwałym” o ograniczonej wartości odsprzedaży na rynku z punktu widzenia partnera, a ponadto sektor instytucji rządowych i samorządowych chce zazwyczaj zachować zasadniczą kontrolę nad takim środkiem trwałym.</i>	VI.5.3.3/52 VI.5.3.3/53
90	Czy w przypadku rozwiązania umowy z winy partnera umowa nakłada na sektor instytucji rządowych i samorządowych obowiązek wypłaty odszkodowania ustalonego na podstawie kosztów inwestycyjnych, nie zaś wartości rynkowej środka trwałego oszacowanej w momencie rozwiązania umowy?	w bilansie			<i>Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, a odszkodowanie oblicza się na przykład na podstawie: (i) kosztów budowy bez uwzględnienia amortyzacji; (ii) wartości bieżącej netto przyszłych płatności na rzecz partnera prywatnego wynikających z umowy; (iii) zobowiązań partnera z tytułu niespłaconego zadłużenia, to z zasady przyjmuje się, że ryzyko budowy ponosi sektor instytucji rządowych i samorządowych.</i>	VI.5.3.3/54
91	Czy zmiany w dotychczasowej umowie powodują zmianę sposobu traktowania projektu z punktu widzenia statystyki?				<i>Podział ryzyk i analiza ryzyk stanowią zasadniczy element realizacji projektu przez cały czas jego trwania. Inaczej mówiąc, podział ryzyk jest ważnym aspektem nie tylko w określonym momencie, na przykład przed podpisaniem umowy, lecz także w trakcie realizacji projektu, jeśli w tym czasie zachodzą zdarzenia mogące powodować zmianę podziału ryzyk (np. renegotiacja umowy). Renegocjacje są formą rozwiązania umowy bez wyraźnej kary. Można je potraktować, jako anulowanie wcześniejszej umowy i sporządzenie nowej. W związku z tym konieczne jest przeanalizowanie takich renegocjacji w celu ustalenia, czy zmiany wprowadzone w umowie są istotne i czy zmieniają one podział ryzyka między sektor instytucji rządowych i samorządowych a partnera.</i>	VI.5.3.3/55




Nr	Pytanie	TAK	NIE	Uwagi użytkownika	Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD (pisane kursywą)	Odwołanie do podręcznika MGDD
XI. Wygaśnięcie umowy						
<p><i>Analiza postanowień dotyczących własności lub przekazania własności środków trwałych będących przedmiotem PPP z chwilą wygaśnięcia umowy może posłużyć za kryterium uzupełniające przy określaniu ogólnego stopnia przeniesienia ryzyka, zwłaszcza, gdy analiza ryzyka wskazana powyżej nie przynosi jednoznacznych rozstrzygnięć (na przykład, jeśli rozkład ryzyk pomiędzy partnerami jest równomierny).</i></p>						VI.5.3.3/46
92	Czy zapisy dotyczące własności lub przekazania własności środka trwałego z chwilą wygaśnięcia umowy zostały wzięte pod uwagę podczas analizy sposobu ujmowania projektu z punktu widzenia bilansu?				Końcowa alokacja środków trwałych <i>nie może być jedynym i bezpośrednim kryterium dotyczącym raportowania środków trwałych będących przedmiotem PPP, może natomiast w niektórych przypadkach zapewnić dodatkowy wgląd w rodzaje ryzyka ponoszonego przez partnerów będących stronami umowy, ponieważ klauzule dotyczące końcowej alokacji środka trwałego mogą pomóc w ustaleniu, czy partner prywatny ponosi znaczące ryzyko.</i>	VI.5.3.3/46
93	Czy z chwilą wygaśnięcia umowy środki trwałe pozostają własnością partnera prywatnego?				<i>Jeśli z chwilą zakończenia projektu środki trwałe pozostają własnością partnera prywatnego, bez względu na ich wartość ekonomiczną w tym momencie (choćby okres ich ekonomicznej użyteczności jest często dość długi, zwłaszcza w przypadku infrastruktury, której wartość spada jedynie w niewielkim stopniu), to wykazanie środka trwałego w bilansie partnera prywatnego znajduje dodatkowe uzasadnienie.</i>	VI.5.3.3/47 VI.5.1/9
94	Czy sektor instytucji rządowych i samorządowych ma jedynie możliwość (nie obowiązek) nabycia środka trwałego z chwilą wygaśnięcia umowy lub w innym momencie zgodnie z aktualną wartością rynkową oszacowaną w danym momencie?				<i>Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to partner prywatny ponosi ryzyko związane dalszym popytem na dany środek trwały oraz jego stanem fizycznym. Jest to kolejny argument przemawiający za ujęciem środków trwałych w bilansie partnera prywatnego.</i>	VI.5.3.3/48
95	Czy w umowie przewidziano przeniesienie środka trwałego będącego przedmiotem PPP na sektor instytucji rządowych i samorządowych z chwilą wygaśnięcia umowy?				<p><i>Jeśli analiza ryzyka omówiona w rozdziałach IV–VIII w odniesieniu do projektów PPP nie przynosi jednoznacznych rozstrzygnięć, aspekt ten należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu sposobu traktowania projektu z punktu widzenia bilansu. Jeśli odpowiedź brzmi „tak”, to zaklasyfikowanie środka trwałego do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych może być zasadne, jeśli:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>i) sektor instytucji rządowych i samorządowych zobowiązuje się do nabycia środków trwałych będących przedmiotem PPP po ustalonej z góry cenie, która jest wyższa niż ich wartość ekonomiczna;</i> <i>ii) ustalona z góry cena jest jednoznacznie wyższa od spodziewanej wartości ekonomicznej środków trwałych w momencie wygaśnięcia umowy;</i> <i>iii) cena zapłacona przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest niższa niż wartość ekonomiczna (lub nawet równa zero), ale sektor ten zapłaci już za nabycie środków trwałych w okresie obowiązywania umowy, dokonując regularnych płatności, których łączna kwota jest bardzo zbliżona do pełnej wartości ekonomicznej środków trwałych.</i> <p><i>W pewnych okolicznościach cena zapłacona przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest wyższa niż wartość ekonomiczna (np. w przypadku zakładów karnych lub szpitali), ponieważ partner prywatny nie może przyjąć ryzyka dotyczącego wartości rezydualnej. Nie oznacza to jednak automatycznie, że projekt należy ująć w bilansie podmiotu z sektora instytucji rządowych i samorządowych.</i></p> 	<p><i>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, EPEC 2010 (str. 17)</i></p> <p>VI.5.3.3/49 VI.5.3.3/50</p>





European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

For information:

EPEC Secretariat

-  (+352) 43 79 - 22022
-  (+352) 43 79 - 65499
-  epec@eib.org



98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
 (+352) 43 79 - 1
 (+352) 43 77 04
www.eib.org/epec