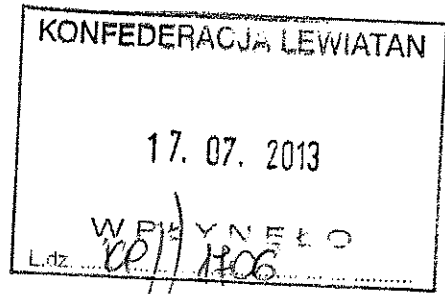




P. J. Sejmowski  
P. J. Herbst



Ilona Antoniszyn-Klik  
Podsekretarz Stanu  
Przewodnicząca Zespołu do spraw Partnerstwa  
Publiczno – Prywatnego

do: D. MORDASIEWICZ  
M. STANISZEWSKA  
K. URBANSKI

Warszawa, 12 lipca 2013 r.

DIW-VI-0211-2/7/2013

wg rozdzielnika

DIW/2994/13

ewelina Lagoda

Działając w oparciu o §2 punkt 1 Zarządzenia Nr 43 Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw partnerstwa publiczno - prywatnego, w załączeniu przesyłamy roboczą wersję *Projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie* (wersja 0.3 z dnia 10.07.2013 r.).

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.), wprowadzonego art. 16 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 Nr 1342).

Uprzejmie proszę o ocenę zasadności wydania w/w rozporządzenia oraz zaopiniowanie zaproponowanych w projekcie rozporządzenia rozwiązań w terminie **do dnia 2 sierpnia 2013 r.**, także **drogą elektroniczną na adres: ewelina.lagoda@mg.gov.pl**. Brak odpowiedzi we wskazanym terminie zostanie potraktowany jako zgoda na wydanie omawianego aktu prawnego i akceptacja zaproponowanych w nim rozwiązań.

Załącznik:

- 1) Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (wersja 0.3 z dnia 10.07.2013 r.).

z powodzeniem  
A. Lagoda

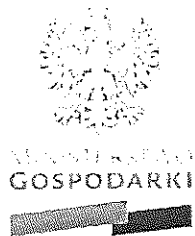


Rozdzielnik:

- 1) **Stały Komitet Rady Ministrów** – Pan Jacek Cichocki, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów
- 2) **Ministerstwo Edukacji Narodowej** – Pan Grzegorz Pochopiń, Dyrektor Departamentu Analiz i Prognoz
- 3) **Ministerstwo Finansów** – Pani Agnieszka Szczepaniak, Zastępca Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń
- 4) **Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** – Pan Jarosław Waszkiewicz, Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad
- 5) **Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego** – Pani Magdalena Kopczyńska-Zych, Zastępca Dyrektora Departamentu Mecenatu Państwa
- 6) **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego** – Pan Mateusz Gaczyński, Dyrektor Departamentu Strategii
- 7) **Ministerstwo Obrony Narodowej** – Pan Stanisław Sobala, Zastępca Szefa Oddziału Współpracy z Przemysłem w Departamencie Polityki Zbrojeniowej
- 8) **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** – Pan Piotr Kontkiewicz, Zastępca Dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego
- 9) **Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi** – Pani Elżbieta Karnafel-Wyka, Naczelnik Wydziału Zabezpieczenia Społecznego, Przedsiębiorczości i Rynku Pracy na Wsi w Departamencie Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki
- 10) **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** – Pan Robert Kałuża, Dyrektor Departamentu Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno - Prywatnego
- 11) **Ministerstwo Skarbu Państwa** – Pani Małgorzata Dec, Dyrektor Departamentu Analiz
- 12) **Ministerstwo Sportu i Turystyki** – Pani Elżbieta Wyrwicz, Zastępca Dyrektora Departamentu Turystyki
- 13) **Ministerstwo Sprawiedliwości** – Pan Bogusław Witecki, Dyrektor Biura Kwatermistrzowsko – Inwestycyjnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej
- 14) **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych** – Pani Alicja Klimas, Naczelnik w Wydziale Parlamentarno-Rządowym Biura Ministra



- 15) **Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji** – Pani Magdalena Młochowska, Podsekretarz Stanu
- 16) **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** – Pan Cezariusz Kwaterski, Naczelnik Wydziału w Departamencie Współpracy Ekonomicznej
- 17) **Ministerstwo Środowiska**
- 18) **Ministerstwo Zdrowia** – Pan Jerzy Bójko, Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, Finansów i Inwestycji
- 19) **Urząd Zamówień Publicznych** – Pan Jacek Sadowy, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
- 20) **Główny Urząd Statystyczny** – Pan Janusz Witkowski, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
- 21) **Bank Gospodarstwa Krajowego** – Pan Piotr Kuszewski, Dyrektor Zarządzający Pionu Inwestycji Infrastrukturalnych
- 22) **Unia Miasteczek Polskich** – Pan Stanisław Bodys, Wiceprezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich
- 23) **Związek Powiatów Polskich** – Pan Rudolf Borusiewicz, Sekretarz Generalny Związku Powiatów Polskich
- 24) **Związek Miast Polskich** – Pani Anna Wiktorczyk – Nadolna, Dział Promocji i Współpracy z Zagranicą, Koordynacji Projektów
- 25) **Związek Województw RP** – Pan Wojciech Jankowiak, Wicemarszałek Województwa Wielkopolskiego
- 26) **Pracodawcy RP** – Pani Anna Woźnica, Ekspert ds. społeczno-gospodarczych
- 27) **Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych - Lewiatan** – Pani Aleksandra Kossowska, Sekretarz Rady Infrastruktury przy PKPP Lewiatan
- 28) **Business Centre Club** – Pan Jacek Świeca, Ekspert BCC ds. Prawa
- 29) **Związek Rzemiosła Polskiego** – Pani Halina Matejek-Caban, Główny Specjalista w Zespole Rozwoju Przedsiębiorczości
- 30) **Krajowa Izba Gospodarcza** – Pani Katarzyna Dwórznik, Ekspert Prawno-Gospodarczy
- 31) **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości** – Pani Anna Świebocka-Nerkowska, Dyrektor Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego



- 32) **Fundacja Centrum PPP** - Pani Irena Herbst, Prezes Fundacji Centrum PPP
- 33) **Instytut Partnerstwa Publiczno – Prywatnego** – Pan Bartosz Korbus, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju PPP
- 34) **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych** – Pani Grażyna Wróblewska, Zastępca Przewodniczącego KR RIO, Prezes RIO w Poznaniu

## **ROZPORZĄDZENIE**

**Ministra Gospodarki**

z dnia ..... 2013 r.

### **w sprawie ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie**

Na podstawie art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 232, poz. 1378 oraz z 2012 r. poz. 1342) zarządza się, co następuje:

#### **§ 1. Rozporządzenie określa:**

- 1) zakres poszczególnych rodzajów ryzyka, mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym na poziom państwowego długu publicznego i deficyt sektora finansów publicznych;
- 2) czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyk.

**§ 2.** Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o środku trwałym należy przez to rozumieć środki trwałe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330), będące przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym.

**§ 3.** Ryzyko budowy obejmuje zdarzenia związane z budową, przebudową lub remontem środka trwałego od momentu zawarcia umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym, w szczególności zdarzenia związane:

- 1) z przyjęciem błędnych założeń projektowych;
- 2) z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych;
- 3) z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych;
- 4) z pojawieniem się dodatkowych kosztów;
- 5) ze zmianą warunków geologicznych;
- 6) z odkryciami archeologicznymi;
- 7) z warunkami meteorologicznymi;
- 8) ze strajkami;
- 9) z protestami organizacji ekologicznych i lokalnych społeczności;
- 10) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych;

- 11) z niedostateczną jakością zasobów ludzkich i materialnych;
- 12) z nieodpowiednią kwalifikacją pracowników;
- 13) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia;
- 14) ze zmianą stanu środowiska naturalnego;
- 15) z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego;
- 16) z wystąpieniem zmian technologicznych;
- 1) z odbiorem technicznym środka trwałego.

§ 4. Ryzyko dostępności obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub jakością świadczonych usług w porównaniu z wielkościami uzgodnionymi w umowie, w szczególności zdarzenia związane:

- 1) z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej ilości usług;
- 2) z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości;
- 3) z pojawieniem się dodatkowych kosztów;
- 4) z usterkami;
- 5) ze zmianami technologicznymi;
- 6) ze strajkami;
- 7) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych;
- 8) z niedostateczną jakością zasobów ludzkich i materialnych;
- 9) z nieodpowiednią kwalifikacją pracowników;
- 10) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia;
- 11) z zarządzaniem;
- 12) ze zniszczeniem środków trwałych.

§ 5. Ryzyko popytu obejmuje zmienność popytu, w szczególności związaną ze zmianami:

- 1) cyklu koniunkturalnego;
- 2) demograficznymi;
- 3) cen;
- 4) konkurencji;
- 5) technologii;
- 6) trendów rynkowych;
- 7) w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia.

§ 6. W celu ustalenia, która ze stron umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym i w jakiej części ponosi ryzyka, o których mowa w art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno - prywatnym, należy dokonać oceny podziału tych ryzyk w oparciu o postanowienia umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym.

§ 7. 1. Przy ocenie podziału ryzyka budowy uwzględnia się w szczególności postanowienia umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym regulujące warunki finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach budowy, przebudowy lub remontu środka trwałego, w tym łączną wartość:

- 1) finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych i kosztach obsługi długu zaciągniętego przez partnera prywatnego w związku z realizacją umowy o partnerstwie publiczno prywatnym;
- 2) gwarancji podmiotu publicznego mających na celu pokrycie kosztów inwestycyjnych lub zapewnienie zwrotu z zainwestowanego przez partnera prywatnego kapitału.

2. Podmiot publiczny będzie ponosił większość ryzyka budowy, w szczególności, gdy jego finansowy udział w kosztach budowy, przebudowy lub remontu środka trwałego:

- 1) zapewnia pokrycie większości łącznych kosztów inwestycyjnych wynikających z umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym lub
- 1) przekazywany jest partnerowi prywatnemu niezależnie od rzeczywistego stanu środków trwałych.

§ 8. 1. Przy ocenie podziału ryzyka dostępności uwzględnia się w szczególności postanowienia umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym regulujące stopień zależności pomiędzy płatnościami podmiotu publicznego, w części w jakiej przeznaczone są na utrzymanie lub zarządzanie środkiem trwałym, a faktyczną dostępnością środka trwałego zapewnianego przez partnera prywatnego, jeżeli są one planowane.

2. Podmiot publiczny będzie ponosił większość ryzyka dostępności w szczególności, gdy zobowiązany jest do określonego z góry poziomu płatności na rzecz partnera prywatnego niezależnie od spełnienia przez niego wymaganych w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług.

§ 9. 1. Z zastrzeżeniem ust. 3, przy ocenie podziału ryzyka popytu uwzględnia się w szczególności postanowienia umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym określające stopień zależności pomiędzy płatnościami podmiotu publicznego, w części w jakiej

przeznaczone są na utrzymanie lub zarządzanie środkiem trwałym, a faktycznym wykorzystaniem środka trwałego przez użytkowników końcowych, jeżeli są one planowane.

2. Podmiot publiczny ponosi większość ryzyka popytu w szczególności, gdy zobowiązany jest do określonego z góry poziomu płatności na rzecz partnera prywatnego niezależnie od faktycznego wykorzystania środka trwałego przez użytkowników końcowych.

3. Jeżeli użytkownik końcowy nie ma możliwości wyboru w zakresie usług świadczonych przez partnera prywatnego, określonych w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym, ryzyko popytu nie podlega ocenie.

§ 10. 1. W przypadku, gdy ocena podziału ryzyka nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, która ze stron umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu, ustalenie, czy zobowiązania wynikające z tej umowy mają wpływ na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych, następuje z uwzględnieniem w szczególności postanowień dotyczących zasad przedterminowego rozwiązania lub wygaśnięcia umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym.

2. Zobowiązania wynikające z umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym będą miały wpływ na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych w szczególności, gdy podmiot publiczny ponosi ryzyko:

- 1) przedterminowego rozwiązania umowy z winy partnera prywatnego;
- 2) końcowej wartości środka trwałego w momencie wygaśnięcia umowy.

§ 11. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Gospodarki

W porozumieniu:

Minister Finansów

SPECJALISTA  
*Andrzej Zajączko*  
Biuro Techniczne

*[Signature]*  
Minister Gospodarki

*[Signature]*  
Minister Finansów



## UZASADNIENIE

Przygotowany w Ministerstwie Gospodarki projekt rozporządzenia w sprawie poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, jest odpowiedzią na potrzebę stworzenia regulacji precyzyjnie definiującej warunki neutralności zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym (umów o PPP) na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych. Projekt ma pomóc wyeliminować problemy w zakresie niejasności przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.) co do klasyfikacji aktywów jako aktywów instytucji publicznych albo jako aktywów sektora prywatnego. Projekt jest przygotowywany w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W Unii Europejskiej dokumentem stanowiącym metodologię do opracowywania danych statystycznych na temat długu i deficytu państw członkowskich jest Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie (ESA95) wprowadzony w życie Rozporządzeniem Rady (WE) 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. (Dz. U. UE L310, 30.11.1996 z późn. zm.). ESA95 nie zawiera jednak reguł bezpośrednio dotyczących partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP).

W związku z koniecznością uwzględnienia w kalkulacjach rachunków narodowych kontraktów zawieranych w ramach PPP, EUROSTAT - Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich - wydał w dniu 11 lutego 2004 r. decyzję odnośnie sposobu traktowania i ujmowania tego typu umów z perspektywy deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (z ang. *New decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of public-private partnerships*, nr 18/2004). Uzupełnieniem tej decyzji jest „*Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95*” (z ang. *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA95 - 2013 edition*). Oba dokumenty służą ujednoczeniu dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej zasad klasyfikacji statystycznej aktywów, o których mowa w umowie o PPP.

EUROSTAT rekomenduje w nich, aby aktywa zaangażowane w PPP były klasyfikowane jako aktywa nie będące aktywami sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w następstwie tego rejestrowane poza bilansem sektora, jeżeli występują łącznie dwa następujące warunki: partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne (budowy) oraz partner prywatny ponosi co najmniej ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. Jeżeli ryzyko budowy jest ponoszone przez podmiot publiczny albo jeżeli jest to jedyny rodzaj ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego – aktywa klasyfikowane są jako aktywa

sektora publicznego. Oznacza to, że wydatki związane z wytworzeniem tych aktywów, ich nabyciem lub ulepszeniem będą rejestrowane jako wydatki inwestycyjne sektora publicznego z negatywnym wpływem na jego deficyt/nadwyżkę.

Opisana powyżej interpretacja EUROSTAT znalazła swoje odzwierciedlenie w krajowym porządku prawnym. Po raz pierwszy, zasady dotyczące oddziaływania umów o PPP na poziom państwowego długu publicznego i deficyt sektora finansów publicznych, zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego (Dz. U. Nr 125, poz. 868). Był to akt wykonawczy wydany do art. 11 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

Po wejściu w życie nowej ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. reguły określone w decyzji EUROSTAT częściowo zostały przeniesione na grunt aktów wykonawczych do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Wśród nich wyróżnia się: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 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. Nr 43, poz. 247) oraz 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. Nr 252, poz. 1692), które zostało następnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Ostatecznie, w celu zwiększenia pewności prawnej projektów realizowanych w formule PPP, zasady wynikające z decyzji EUROSTAT zostały przeniesione do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym. Stało się to na skutek wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce. Przedmiotowy akt prawny dodał do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym nowy art. 18a, zgodnie z którym uregulowano na poziomie ustawy (a nie rozporządzenia, jak to było poprzednio) kiedy umowy o PPP będą miały wpływ na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych.

Poprzez nowelizację ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym przewidziano również możliwość wydania projektowanego rozporządzenia.

Złożoność zakresu ryzyk związanych z realizacją inwestycji w formule partnerstwa publiczno – prywatnego pokazuje, że wierne przeniesienie przepisów decyzji EUROSTAT do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym wciąż nie rozwiązuje problemów z precyzyjnym definiowaniem pojęć w niej użytych, w szczególności dotyczących zakresu ryzyka budowy, ryzyka dostępności i ryzyka popytu oraz czynników, jakie powinny być uwzględniane przy ich ocenie. Trudno jest również bez przepisów szczegółowych ocenić, jaki wpływ na podział tych ryzyk mają inne zapisy umowy o PPP. Dlatego też, niezbędnym stało się opracowanie aktu wykonawczego określającego: (1) zakres poszczególnych rodzajów ryzyka związanych z realizacją umowy o PPP, tj. identyfikację rodzajów ryzyka znaczących z punktu widzenia długu i deficytu sektora finansów publicznych i ich kategoryzację z uwzględnieniem faz projektu PPP oraz (2) czynniki uwzględniane przy ocenie tych ryzyk.

W art. 18a ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym zidentyfikowano trzy kategorie ryzyka, na których powinna się koncentrować ocena projektu z punktu widzenia początkowej klasyfikacji aktywów objętych umową o PPP – albo jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych, albo rejestrowanych w bilansie partnera prywatnego. Są to: ryzyko budowy, ryzyko dostępności i ryzyko popytu. Zakres tych ryzyk został szczegółowo określony w §3 - §5 projektu rozporządzenia poprzez enumeratywne wyliczenie rozmaitych zdarzeń związanych z danym ryzykiem. Wyliczenie to ma charakter katalogu otwartego, o czym świadczy użycie wyrażenia „w szczególności”.

Zgodnie z przyjętą definicją w §3 projektowanego rozporządzenia, pierwsza grupa ryzyka dotyczy ryzyka budowy i obejmuje zdarzenia związane z realizacją przedsięwzięcia na etapie budowy (tzw. faza konstrukcyjna), które skutkują zmianą kosztów inwestycyjnych lub terminów jego wykonania. W praktyce ryzyko budowy obejmuje zdarzenia związane z procesem budowlanym, w wyniku którego następuje: (a) budowa nowego obiektu budowlanego lub jego remont, (b) przebudowa już istniejącego środka trwałego (jego ulepszenie). Pierwsza grupa opisanych wyżej zdarzeń dotyczy przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 2 pkt 4 lit. a ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym. Druga – definicji przedsięwzięcia określonego w art. 2 pkt 4 lit. d ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym.

Jako przykład zdarzeń związanych z ryzykiem budowy projekt rozporządzenia wymienia m. in. brak zasobów ludzkich. Może on polegać na niemożności pozyskania i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, co może mieć wpływ na opóźnienia w zakończeniu robót budowlanych. Istotnym ryzykiem budowy jest również opóźnienie w zakończeniu robót budowlanych, które po pierwsze może skutkować

dodatkowymi kosztami pozyskania kapitału obcego m. in. w postaci odsetek od zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia kredytu (gdy budowa finansowana jest ze środków dłużnych), po drugie – opóźnieniem w uzyskiwaniu przychodów z eksploatacji.

Ryzyko dostępności (§4) wiąże się z kwestiami niższej ilości lub jakości świadczonych usług przez partnera prywatnego (w fazie eksploatacji) w porównaniu z wielkościami uzgodnionymi w umowie o PPP. Zwykle dotyczy ono przypadków, gdy partner prywatny nie spełnia wymaganych standardów ilościowych lub jakościowych, co w szczególności może wynikać z zaniedbań w jego działaniu (tzw. „złe działanie”). Może to znaleźć odzwierciedlenie w częściowym lub całkowitym braku dostępności usługi (np. mniejsza liczba dostępnych klas szkolnych, torów do pływania na basenie), w niskim poziomie rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych lub też niskim poziomie ich satysfakcji.

Ostatnia z kategorii ryzyka – popytu (§5), jest typowym ryzykiem biznesowym dotyczącym oszacowania zapotrzebowania na konkretne usługi w określonym czasie. Obejmuje ono zmienność popytu (popyt mniejszy albo większy w porównaniu z założeniami przyjętymi w momencie podpisywania kontraktu), niezależnie od działań partnera prywatnego. Dotyczy sytuacji, które nie są bezpośrednio związane z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera prywatnego, jak ma to miejsce w przypadku ryzyka dostępności. Tutaj, de facto – zmiana popytu powinna wynikać z czynników zewnętrznych, takich jak na przykład: zmiany cyklu koniunkturalnego, zmiany demograficzne, zmiana konkurencji, zmiana technologii, czy nowe tendencje rynkowe.

W dalszej części projektu rozporządzenia opisane zostały podstawowe zasady klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o PPP z punktu widzenia państwowego długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych.

Zgodnie z ogólną zasadą EUROSTAT-u, w rachunkach narodowych aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno – prywatne mogą być uważane za niebędące aktywami sektora publicznego tylko wówczas, gdy istnieje dowód na to, że partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub popytu. W rozporządzeniu wskazano, że w celu ustalenia, która ze stron umowy o PPP i w jakiej części ponosi ryzyko budowy, ryzyko dostępności i ryzyko popytu, należy przeprowadzić ocenę podziału ryzyka (§6 ust. 1). Istotne jest przy tym, że ocena podziału ryzyka powinna się koncentrować przede wszystkim na trzech wspomnianych powyżej ryzykach (a nie wszystkich ryzykach zaobserwowanych w kontrakcie). Ponadto, powinna być przeprowadzona w szczególności w oparciu o postanowienia umowy o PPP. W praktyce

ocena ta powinna być dokonana najwcześniej po przeprowadzonych negocjacjach/dialogu z partnerami prywatnymi (tj. po etapie ukształtowania ostatecznej formuły projektu) a najpóźniej przed podpisaniem umowy o PPP (co ma służyć możliwości podjęcia ewentualnych konsultacji z właściwymi instytucjami).

Kolejne projektowane przepisy rozporządzenia określają elementy kontraktu PPP, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie trzech omówionych powyżej kategorii ryzyka, aby można było jasno określić, po czyjej stronie umowy o PPP leży większość danego ryzyka.

W kontekście ryzyka budowy (§7), wskazano, że integralną częścią ryzyka budowy jest ryzyko związane z finansowaniem przedsięwzięcia. W związku z tym, przy jego ocenie, kluczowe znaczenie mają postanowienia umowy o PPP dotyczące zasad finansowania projektu. W szczególności, postanowienia określające finansowy udział podmiotu publicznego w kosztach budowy, przebudowy lub remontu środka trwałego oraz postanowienia określające zasady płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego (jeżeli takie są planowane). Przyjmuje się, że w przypadku, gdy podmiot publiczny zapewnia pokrycie większej części łącznych kosztów inwestycyjnych (tj. więcej niż 50% łącznych kosztów wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środka trwałego) lub jeżeli zobowiązuje się do przekazywania na rzecz partnera prywatnego regularnych płatności niezależnie od rzeczywistego stanu środków trwałych (niezależnie od zaniedbań partnera prywatnego w fazie budowy), to sektor publiczny ponosi większość ryzyka budowy.

Ryzyko dostępności (§8) ocenia się z punktu widzenia postanowień umowy o PPP określających stopień zależności pomiędzy dokonywanymi płatnościami podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego (na etapie eksploatacji) a faktyczną dostępnością środka trwałego zapewnianego przez partnera prywatnego. Wynika to z faktu, że ryzyko dostępności jest ściśle powiązane z odpowiedzialnością partnera prywatnego za spełnienie wymaganych w umowie standardów świadczonych usług. Brak spełnienia przez partnera prywatnego pewnych kryteriów jakościowych lub ilościowych ma odzwierciedlenie we wskaźnikach funkcjonowania tego środka trwałego (na przykład skutkiem niespełnienia wymaganych standardów może być mniejsza liczba dostępnych łóżek szpitalnych). Przyjmuje się, że podmiot publiczny będzie ponosił przedmiotowe ryzyko dostępności, w szczególności jeżeli w przypadku zaniedbań partnera prywatnego, nie będzie uprawniony do znacznej redukcji swoich okresowych płatności (jako rodzaj automatycznej kary). Inaczej rzecz ujmując, będzie je ponosił wówczas, gdy zapewni partnerowi prywatnemu określony poziom płatności niezależnie od tego, czy partner prywatny będzie należycie wywiązywał się z nałożonych na niego obowiązków i niezależnie od faktycznej dostępności środka trwałego.

W projektowanym §9 określono z kolei czynniki, które mają istotny wpływ na ocenę podziału ryzyka popytu. Podobnie, jak przy ocenie ryzyka dostępności, w tym przypadku również kluczowe znaczenie mają postanowienia umowy o PPP określające warunki płatności podmiotu publicznego dokonywane na etapie eksploatacji środka trwałego. Różnica w ocenie polega na tym, że powinna być przeprowadzana w oderwaniu od sposobu wykonywania zobowiązań umownych przez partnera prywatnego. Ryzyko popytu obejmuje bezpośrednią zmianę zachowania użytkowników końcowych, która nie jest spowodowana zachowaniem partnera prywatnego ale wystąpieniem czynników zewnętrznych (na przykład nowych trendów rynkowych). Przyjmuje się zatem, że sektor publiczny będzie uznawany za ponoszący to ryzyko w szczególności, gdy zobowiązany będzie do zapewnienia partnerowi prywatnemu określonego poziomu płatności na etapie eksploatacji środka trwałego niezależnie od wahań popytu lub zapotrzebowania odbiorców na świadczone usługi (skutek – zmiana popytu nie ma wpływu na przychody partnera prywatnego). Co więcej, podmiot publiczny będzie ponosił ryzyko popytu w przypadku projektów, w których użytkownicy końcowi nie mają możliwości wolnego wyboru w odniesieniu do usług świadczonych przez partnera prywatnego (zakłady karne, a także pod pewnymi względami szkoły czy szpitale). Wówczas, ryzyko popytu w ogóle nie podlega ocenie i jest ono automatycznie przypisywane sektorowi publicznemu.

W przypadku, gdy ocena ryzyka przeprowadzona zgodnie z powyższymi zasadami, nie pozwala jednoznacznie określić, która ze stron umowy o PPP ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu (taka sytuacja może mieć miejsce m. in. w przypadku, gdy przynajmniej dla dwóch kategorii ryzyka ich podział oceniany jest jako zrównoważony lub dokonano go w oparciu o bardzo słabe hipotezy), ocena podziału ryzyka powinna dodatkowo uwzględniać ryzyka związane z zakończeniem umowy o PPP, w tym jej przedterminowym rozwiązaniem z winy partnera prywatnego (§10 ust. 2 pkt. 1). Zobowiązania wynikające z umowy o PPP będą klasyfikowane w bilansie podmiotu publicznego w szczególności, gdy w przypadku przedterminowego rozwiązania umowy o PPP z winy partnera prywatnego podmiot publiczny zobowiązany zostanie do przejęcia całości lub większej części kosztów obsługi zadłużenia związanego z realizacją projektu.

Jako kryterium dodatkowe, przy klasyfikacji zobowiązań wynikających z kontraktów PPP, mogą służyć również zapisy umowy o PPP dotyczące końcowej wartości środka trwałego w momencie wygaśnięcia umowy o PPP. Według EUROSTAT-u czynnikiem mogącym skutkować ujęciem kontraktów PPP w bilansie sektora publicznego jest m. in. nałożenie na podmiot publiczny zobowiązania do kupna środka trwałego w przypadku

wygaśnięcia kontraktu PPP po z góry ustalonej cenie, która nie uwzględnia możliwej wartości rynkowej środka trwałego w momencie zakończenia kontraktu (§10 ust. 2 pkt. 2).

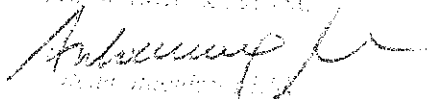
Zgodnie z projektem rozporządzenia nowe przepisy powinny wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia aktu. Termin ten odpowiada minimalnemu okresowi *vacatio legis* określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) oraz § 11a uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) niniejszy projekt rozporządzenia zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozporządzenia zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.

ROZPISKA WYKONANIA

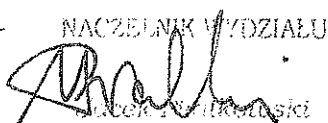


SPECJALISTA



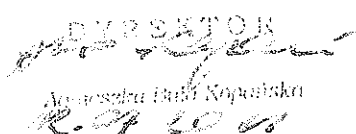
Ewelina Zagoda

NACZELNIK WYDZIAŁU



Andrzej Zagoda

DYREKTOR



Andrzej Zagoda

## Ocena skutków regulacji (OSR)

### **1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny**

Projektowane rozporządzenie oddziałuje na organy administracji publicznej oraz jednocześnie na podmioty sektora prywatnego, podejmujące współpracę z sektorem publicznym w zakresie realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno – prywatnego.

### **2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji**

Projekt rozporządzenia zostanie poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym.

### **3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego**

Wprowadzenie rozporządzenia będzie skutkowało zmianą w sposobie klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno – prywatnego w bilansie podmiotów publicznych.

### **4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy**

Wejście w życie rozporządzenia może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez przyspieszenie i wzrost wolumenu przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych w formule partnerstwa publiczno - prywatnego. Wyjaśnienie wątpliwości co do sposobu klasyfikacji zobowiązań z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym będzie stanowić impuls do podejmowania nowych przedsięwzięć sprzyjających wzrostowi zatrudnienia lub lepszemu wykorzystaniu posiadanych zasobów.

### **5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw**

W obszarze konkurencyjności wewnętrznej gospodarki wejście w życie rozporządzenia może mieć pozytywny wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw. W szczególności może mieć pozytywny wpływ na te dziedziny gospodarki, w której pobierane są opłaty od użytkowników.

W obszarze konkurencyjności zewnętrznej szybszy rozwój inwestycji infrastrukturalnych wpłynie na wzrost konkurencyjności Polski. To z kolei będzie miało pozytywne oddziaływanie na pozyskiwanie inwestorów zagranicznych do naszego kraju.

Ponadto przewiduje się pozytywny wpływ na sektor przedsiębiorstw, który związany jest z poszerzeniem dostępu podmiotów prywatnych do segmentu rynku inwestycji i usług publicznych. Współpraca z sektorem prywatnym w zakresie realizacji zadań publicznych jest co prawda możliwa przed wejściem w życie projektowanego rozporządzenia, jednak



występujące wątpliwości interpretacyjne ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym, w zakresie sposobu klasyfikacji aktywów będących przedmiotem umów o partnerstwie publiczno – prywatnym, znacznie hamują jej rozwój. Uregulowanie przedmiotowej problematyki stwarza dla przedsiębiorców prywatnych nowe możliwości biznesowe.

Oczekuje się, że nastąpi szybszy rozwój przedsiębiorstw, w tym małych i średnich, w kilku branżach. Po pierwsze oczekuje się rozwoju przedsiębiorstw zaangażowanych bezpośrednio w wykonywanie projektów partnerstwa publiczno - prywatnego, czyli przedsiębiorstw z branży inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych. Po drugie oczekuje się rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych, które będą dostarczać produkty pod potrzeby wykonawców inwestycji. Po trzecie oczekuje się rozwoju firm z branży doradczej oraz firm prawniczych, które będą angażowane do przygotowania przedsięwzięć partnerskich zarówno przez stronę publiczną, jak i prywatną.

#### **6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny**

Wejście w życie rozporządzenia może wpłynąć korzystnie na sytuację i rozwój regionów przez przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych. Spowoduje to podniesienie konkurencyjności poszczególnych regionów Polski i łatwiejszy napływ inwestycji do tych regionów w innych dziedzinach gospodarki.

#### **7. Wskazanie źródeł finansowania**

Wejście w życie rozporządzenia nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego.