

ROZPORZĄDZENIE

Ministra Gospodarki¹⁾

z dnia 2014 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, 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 ryzyk, mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym;
- 2) czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyk.

§ 2. 1. Ryzyko budowy obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących, w szczególności zdarzenia związane:

- 1) z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych;
- 2) z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych;
- 3) ze wzrostem kosztów;
- 4) ze zmianą warunków geologicznych;
- 5) z odkryciami archeologicznymi;
- 6) z warunkami meteorologicznymi;
- 7) z prowadzeniem sporów;
- 8) z wypadkami;
- 9) z protestami organizacji społecznych;
- 10) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych;
- 11) z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację

1) Minister Gospodarki kieruje działem administracji rządowej – gospodarka, na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz. U. Nr 248, poz. 1478).

przedsięwzięcia;

- 12) ze zmianą stanu środowiska naturalnego;
- 13) z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego;
- 14) z odbiorem technicznym środka trwałego;
- 15) z wystąpieniem czynników zewnętrznych.

2. Zakres ryzyka budowy, o którym mowa w ust. 1, nie obejmuje ryzyka związanego z zaprojektowaniem środka trwałego.

§ 3. Ryzyko dostępności obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym usług w porównaniu z wielkościami uzgodnionymi w tej umowie, w szczególności zdarzenia związane:

- 1) z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej ilości usług;
- 2) z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości i standardach;
- 3) z brakiem zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi;
- 4) ze wzrostem kosztów;
- 5) ze zmianami technologicznymi;
- 6) z brakiem zasobów ludzkich i materialnych;
- 7) z niewłaściwym zarządzaniem;
- 8) ze zniszczeniem środków trwałych.

§ 4. Ryzyko popytu obejmuje zmienność popytu na określone usługi w szczególności związaną ze zmianami:

- 1) cyklu koniunkturalnego;
- 2) demograficznymi;
- 3) cen;
- 4) konkurencji;
- 5) technologii;
- 6) trendów rynkowych;
- 7) inflacji;
- 8) stóp procentowych;
- 9) kursu walut.

§ 5. Przy ocenie ryzyka budowy uwzględnia się w szczególności czynniki takie jak:

- 1) wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- 2) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących.

§ 6. Przy ocenie ryzyka dostępności uwzględnia się w szczególności czynniki takie jak:

- 1) oznaczenie w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym wskaźników dotyczących standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług przez partnera prywatnego, od których uzależnione jest jego wynagrodzenie;
- 2) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 3) charakter kar umownych z tytułu nieprzestrzegania przez partnera prywatnego standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 4) wpływ partnera prywatnego na brak dostępności środka trwałego.

§ 7. Przy ocenie ryzyka popytu uwzględnia się w szczególności czynniki takie jak:

- 1) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 2) wpływ podmiotu publicznego na zmianę popytu.

§ 8. Przy ocenie ryzyka budowy, ryzyka dostępności i ryzyka popytu uwzględnia się również czynniki takie jak:

- 1) wysokość udzielonych przez podmiot publiczny gwarancji zapewniających pokrycie kosztów inwestycyjnych poniesionych przez partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- 2) wysokość udzielonych przez podmiot publiczny gwarancji spłaty zadłużenia zaciągniętego przez partnera prywatnego w celu realizacji przedsięwzięcia lub gwarancji zwrotu z zainwestowanego przez niego kapitału;
- 3) zasady końcowej alokacji środka trwałego i jego wartość na zakończenie okresu obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym dotyczące:
 - a) stopnia, w jakim podmiot publiczny ma możliwość nabycia środka trwałego,
 - b) ceny nabycia środka trwałego przez podmiot publiczny;

- 4) zasady przedterminowego rozwiązania umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym;
- 5) zasady dotyczące zmian charakteru umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz przyczyny tych zmian, w szczególności jeżeli zmiany te zmieniają podział ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

§ 9. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Gospodarki

W porozumieniu: Minister Finansów

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM
PRAWNYM I REDAKCYJNYM

DYREKTOR
Departamentu prawnego

Monika Sławińska
radca prawny

10.04.2016 r.

UZASADNIENIE

Przygotowany w Ministerstwie Gospodarki projekt rozporządzenia ma ma pomóc przy dokonywaniu analiz ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym (umów o PPP) poprzez precyzyjne określenie zakresu tych ryzyk oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Projekt jest przygotowywany w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Do czasu uchwalenia nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. U. UE L 174/1 z dnia 26.6.2013), tzw. ESA2010, w Unii Europejskiej dokumentem stanowiącym metodologię do opracowywania danych statystycznych na temat długu i deficytu państw członkowskich był 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 zawierało jednak reguł bezpośrednio dotyczących partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP). Reguły takie zostały zawarte w wydanej przez EUROSTAT - Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich - w dniu 11 lutego 2004 r. decyzji 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) oraz „Podręczniku 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 służyły ujednoczeniu dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej zasad klasyfikacji statystycznej aktywów, o których mowa w umowie o PPP.

W celu zwiększenia pewności prawnej projektów realizowanych w formule PPP w Polsce, niektóre zasady wynikające z decyzji EUROSTAT zostały przeniesione do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.). 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 (Dz. U. poz. 1342). Przedmiotowy akt prawny dodał do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym nowy art. 18a, który wskazał kiedy zobowiązania z 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 PPP pokazuje, że przeniesienie niektórych zasad 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 finansów publicznych, albo rejestrowanych w bilansie partnera prywatnego. Są to: ryzyko budowy, ryzyko dostępności i ryzyko popytu. Zakres tych ryzyk został szczegółowo określony w § 2 - § 4 projektu rozporządzenia poprzez wyliczenie rozmaitych zdarzeń związanych z danym ryzykiem. Wyliczenie to ma charakter katalogu otwartego, o czym świadczy użycie wyrażenia „w szczególności”.

Zgodnie z brzmieniem § 2 projektowanego rozporządzenia, pierwsza grupa ryzyka dotyczy ryzyka budowy i obejmuje zdarzenia związane z realizacją przedsięwzięcia na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących (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 środka trwałego, (b) przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja już istniejącego środka trwałego. Ryzyka tego nie należy przy tym mylić z „zaprojektowaniem” środka trwałego, ponieważ w praktyce ryzyko budowy może powstać dopiero po rozpoczęciu procesu budowlanego, tj. po uzyskaniu pozwolenia na budowę i po wcześniejszym przygotowaniu projektu. Jako przykład zdarzeń związanych z ryzykiem budowy projekt wymienia m. in. wzrost kosztów, który może obejmować przekroczenie budżetu, zmiany cen materiałów

i usług, dodatkowe koszty wynikające z opóźnień w dostawie czy dodatkowe koszty wynikające z odszkodowań dla osób trzecich. Do katalogu ryzyka budowy zaklasyfikowano również ryzyko braku zasobów ludzkich. Może ono 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 środka trwałego.

Ryzyko dostępności (§ 3) wiąże się z kwestiami niższej ilości lub gorszej 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 poziomem ich satysfakcji. Jako przykład zdarzeń związanych z ryzykiem dostępności, podobnie jak przy ryzyku budowy, projekt rozporządzenia wyszczególnia wzrost kosztów. Jednak w tym przypadku wzrost kosztów będzie obejmował m. in. dodatkowe koszty konserwacji, finansowania i kar umownych, jeżeli ilość i jakość świadczonych usług nie spełni norm określonych w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym.

Ostatnia z kategorii ryzyka – popytu (§ 4), 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 umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym), 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, nowe tendencje rynkowe, zmiana inflacji, zmiany stóp procentowych czy zmiany kursu walut.

Kolejne projektowane przepisy rozporządzenia określają czynniki, które należy wziąć

pod uwagę przy ocenie trzech omówionych powyżej kategorii ryzyka, aby można było w sposób najbardziej precyzyjny określić, po czyjej stronie umowy o PPP leży większość danego ryzyka.

W kontekście ryzyka budowy (§ 5), wskazano, że integralną częścią ryzyka budowy jest ryzyko związane z finansowaniem przedsięwzięcia. W związku z tym, przy jego ocenie, kluczowe znaczenie mają czynniki wpływające na terminy i zasady sfinansowania projektu, w szczególności - wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych związanych z wytworzeniem środków trwałych lub ulepszeniem już istniejących. Przyjmuje się, że w przypadku, gdy wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych na etapie budowy, przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji czy modernizacji środka trwałego wynosi więcej niż 50% łącznych kosztów inwestycyjnych to większość ryzyka budowy znajduje się po jego stronie.

Przy analizie ryzyka budowy powinien być brany pod uwagę również charakter płatności podmiotu publicznego przekazywanych na rzecz partnera prywatnego na etapie wytworzenia środków trwałych lub ulepszenia już istniejących. Uiszczanie regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego bez wzięcia pod uwagę stanu dostarczanych aktywów byłoby dowodem na to, że podmiot publiczny ponosi większą część ryzyka budowy. Dotyczy to również sytuacji, w której dokonywane przez podmiot publiczny płatności mają na celu systematyczne pokrywanie wszelkich dodatkowych kosztów nieprzewidzianych w umowie o PPP niezależnie od ich zasadności. Przeniesienie ryzyka budowy na stronę publiczną nastąpi także w przypadku, gdy podmiot publiczny zobowiąże się do dokonywania płatności za jakiegokolwiek zdarzenie wynikające z zaniedbań partnera prywatnego w zakresie zarządzania w fazie konstrukcyjnej.

Ryzyko dostępności (§ 6) ocenia się z punktu widzenia czynników 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 m. in. wówczas, gdy zapewni partnerowi prywatnemu określony poziom płatności niezależnie od tego, czy partner prywatny będzie należycie wywiązywał się z nałożonych na niego obowiązków w okresie utrzymania i zarządzania i niezależnie od faktycznej dostępności środka trwałego. Ryzyko dostępności będzie przeniesione na podmiot publiczny również w sytuacji, gdy kary umowne z tytułu nieprzestrzegania przez partnera prywatnego standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym, zostały określone w ten sposób, że: (a) nie mają znaczącego wpływu na przychód partnera prywatnego i nie są adekwatne do zaniedbań partnera prywatnego w tym zakresie, (b) wyznaczają maksymalny limit kwoty lub wartości procentowej kar.

W projektowanym § 7 określono z kolei czynniki, które mają istotny wpływ na ocenę ryzyka popytu. Podobnie, jak przy ocenie ryzyka dostępności, w tym przypadku również kluczowe znaczenie mają czynniki określające charakter płatności podmiotu publicznego dokonywanych na etapie eksploatacji środka trwałego (w okresie jego utrzymania lub zarządzania). 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, że podmiot 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). Takie stwierdzenie nie będzie miało jednak zastosowania, jeśli zmiana popytu wynika z oczywistych działań podmiotu publicznego takich jak decyzje przez niego podejmowane (np. zmiana polityki, rozwój infrastruktury budowlanej stanowiącej bezpośrednią konkurencję dla przedmiotu umowy o PPP).

W § 8 projektowanego aktu wskazano dodatkowe czynniki, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie ryzyka budowy, ryzyka dostępności i ryzyka popytu. Są to takie czynniki jak: (1) wysokość udzielonych przez podmiot publiczny gwarancji zapewniających pokrycie kosztów inwestycyjnych poniesionych przez partnera prywatnego na etapie

wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących, (2) wysokość udzielonych przez podmiot publiczny gwarancji spłaty zadłużenia zaciągniętego przez partnera prywatnego w celu realizacji przedsięwzięcia lub zwrotu z zainwestowanego przez niego kapitału, (3) zasady końcowej alokacji środka trwałego i jego wartość na zakończenie trwania umowy o PPP, (4) zasady dotyczące przedterminowego rozwiązania umowy o PPP, a także (5) zasady dotyczące zmiany charakteru umowy o PPP i przyczyn tej zmiany, ponieważ mogą one powodować zmiany w klasyfikacji środka trwałego. Przypadki, w których podmiot publiczny jest zobowiązany do nabycia środka trwałego po z góry ustalonej cenie nie uwzględniającej jego wartości rynkowej w momencie wygaśnięcia umowy o PPP, czy też przypadki, w których podmiot publiczny gwarantuje zwrot większości kosztów inwestycyjnych poniesionych przez partnera prywatnego niezależnie od okoliczności lub przejęcie większości kosztów obsługi długu zaciągniętego przez partnera prywatnego na pokrycie kosztów inwestycyjnych na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących w sytuacji rozwiązania umowy z inicjatywy partnera prywatnego, mogą prowadzić do przeniesienia ryzyk na stronę publiczną.

Zgodnie z projektem rozporządzenia nowe przepisy powinny wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia aktu.

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 na podstawie § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. 2013 r. poz. 979) niniejszy projekt rozporządzenia zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozporządzenia zostanie poddany uzgodnieniom międzyresortowym i konsultacjom społecznym, w tym przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.), dlatego też projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo wiodące - Ministerstwo Gospodarki Ministerstwa współpracujące – Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Ilona Antoniszyn-Klik, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Ewa.Swedrowska-Dziankowska@mg.gov.pl, tel.: (22) 693-53-53</p>	<p>Data sporządzenia 21.02.2014 r.</p> <p>Źródło: 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).</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych dotyczących rozporządzeń Ministra Gospodarki 36.2.13</p>
---	---

ANALIZA WNIOSU W REZERWACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Nowelizacja ustawy o PPP dokonana ustawą z dnia 16 listopada 2012 roku o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. poz. 1342) wprowadziła do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym art. 18a, zgodnie z którym zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno - prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu - z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Przepis ten odwołuje się do zasad zdefiniowanych w decyzji nr 18/2004 EUROSTAT z 2004 roku odnośnie sposobu traktowania i ujmowania tego typu umów z perspektywy deficytu sektora finansów publicznych oraz państwowego długu publicznego.

Złożoność zakresu ryzyk związanych z realizacją inwestycji w formule PPP pokazuje, że przeniesienie niektórych zasad 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. 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.

Na potrzebę wydania rozporządzenia wskazuje również Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w raporcie z analizy 21 projektów PPP przeprowadzonej w 2012 r.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozporządzenie ma na celu usprawnienie sposobu klasyfikacji zobowiązań z umów o partnerstwie publiczno – prywatnym w kontekście ich wpływu bądź neutralności na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych.

Dokument określi:

- 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, tj. ryzyka budowy, ryzyka dostępności i ryzyka popytu,
- czynniki uwzględniane przy ocenie tych ryzyk, w szczególności takie jak gwarancje i finansowanie przez podmiot publiczny oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Oczekiwany efekt jest wzrost liczby zawieranych umów o partnerstwie publiczno – prywatnym. Potencjalnymi miernikami osiągnięcia tego celu mogą być:

- zwiększenie liczby zawieranych umów o partnerstwie publiczno – prywatnym – w 2012 r. zawartych zostało 15 umów o partnerstwie publiczno - prywatnym¹,

¹ RAPORT RYNKU PPP pn. „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno – prywatnego w Polsce”, Ministerstwo Gospodarki 2013 r., str. 16, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18305/20131218_raport_Institut_PPP.pdf.
www.inforonex.pl

- zwiększenie liczby realizowanych projektów PPP – na dzień 30 września 2013 r. realizowanych było w Polsce 48 projektów PPP².

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że Ministerstwo Gospodarki nie może oszacować oczekiwanych wielkości podanych mierników, gdyż nie jest podmiotem decydującym o wyborze formy realizacji inwestycji ani stroną tego rodzaju umów.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Klasyfikacja zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno – prywatnym jest w różny sposób traktowana przez Państwa Członkowskie UE. Dla przykładu, w Niemczech wszystkie zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno – prywatnych są wpisywane do długu publicznego, niezależnie od podziału ryzyk pomiędzy partnera publicznego i prywatnego. W Wielkiej Brytanii z kolei, wszystkie kontrakty typu PPP konstruowane są w ten sposób, że zobowiązania podmiotu publicznego wynikające z takiego kontraktu nie mają wpływu na dług publiczny. Wiąże się to z przyjętą formułą płatności podmiotu publicznego za infrastrukturę dostarczaną przez partnera prywatnego w ramach PPP polegającą na płaceniu za wybudowany obiekt pod warunkiem jego wykorzystania, co pozwala na całkowite przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka budowy i ryzyka dostępności.

W większości krajów UE (m. in. Wielka Brytania, Irlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy) na podmioty publiczne został nałożony obowiązek wykonania analiz przedrealizacyjnych, w tym analiz ryzyk ponoszonych przez strony kontraktów PPP.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
jednostki samorządu terytorialnego	2875	BIP GUS – Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 01.01.2014 r. ³	- zwiększenie jakości usług sektora publicznego - rozwój inwestycji - korzystanie z doświadczenia sektora prywatnego
obywatele	38505 tys.	Biuletyn Statystyczny ⁴	- zwiększenie jakości usług sektora publicznego
przedsiębiorcy	ok. 4478	Biuletyn Statystyczny ⁵	- długoterminowe zaangażowanie - stabilność kontraktów

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia przeszedł fazę uzgodnień wewnątrzresortowych, w tym uzgodnień z członkami Zespołu do spraw Partnerstwa Publiczno – Prywatnego będącego organem pomocniczym Ministra Gospodarki o charakterze opiniodawczo-doradczym. W dalszym etapie prac projekt zostanie poddany konsultacjom publicznym i uzgodnieniom międzyresortowym, w tym zostanie przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

² Tamże, str. 20.

³ Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 01.01.2014 r., http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm

⁴ Biuletyn Statystyczny, 2013 r. Nr 11 (673), http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_biuletyn_statystyczny_11m_2013.pdf

⁵ Biuletyn Statystyczny, 2013 r. Nr 11 (673), http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_biuletyn_statystyczny_11m_2013.pdf

Wielkość grupy przedsiębiorców została oszacowana biorąc pod uwagę sektory, w których realizowane są obecne projekty PPP oraz postrzegane jako potencjalne pole do wykorzystania lub rozwoju tego instrumentu w przyszłości:

- wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę,
- dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja,
- pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody,
- gospodarka odpadami; odzysk surowców,
- budownictwo,
- handel.

Wydatki ogółem								
budżet państwa								
JST								
pozostałe jednostki (oddzielnie)								
Saldo ogółem								
budżet państwa								
JST								
pozostałe jednostki (oddzielnie)								
Źródła finansowania								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno - prywatnym mogą mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na finanse publiczne. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym „Zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu...”. Oznacza to, że sposób oddziaływania – in plus czy in minus – umów o partnerstwie publiczno - prywatnym na sektor finansów publicznych, a w szczególności na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych, będzie uzależniony od zapisów tych umów odnoszących się do podziału ryzyk związanych z realizacją kontraktu.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	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.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Ułatwienie korzystania z instrumentu, jakim jest PPP umożliwi realizację większej ilości inwestycji planowanych przez podmioty publiczne. Przyczyni się to do zwiększenia jakości usług dostarczanych obywatelom, którzy w ostatecznym rozliczeniu będą beneficjentami poprawnego funkcjonowania instrumentu, jakim jest PPP.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

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

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Omówienie wpływu: Wejście w życie rozporządzenia będzie miało pośrednio pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionów poprzez przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych. Spowoduje to podniesienie konkurencyjności poszczególnych regionów Polski i łatwiejszy napływ inwestycji do tych regionów w innych dziedzinach gospodarki.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wykonanie przepisów rozporządzenia będzie możliwe do zastosowania od momentu wejścia ich w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja wprowadzonych zmian będzie możliwa po pięciu latach obowiązywania proponowanych przepisów. Przeprowadzona zostanie zgodnie z regułami oceny obowiązującego prawa, przy zastosowaniu OSR Ex-post. Przy ocenie funkcjonowania proponowanych zmian pod uwagę brane będą następujące mierniki:

- liczba zawartych umów o partnerstwie publiczno - prywatnym,
- liczba realizowanych projektów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Biuletyn Statystyczny, 2013 r. Nr 11 (673)
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_biuletyn_statystyczny_11m_2013.pdf
2. Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 01.01.2014 r.,
http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm
3. RAPORT RYNKU PPP pn. „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno – prywatnego w Polsce”, Ministerstwo Gospodarki 2013 r., str. 16,
http://www.mg.gov.pl/files/upload/18305/20131218_raport_Institut_PPP.pdf.