

Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych

Implementacja ESA95

Edycja 2010

VI.5 Partnerstwo publiczno – prywatne (PPP)

VI.5.1 Przegląd

1. Termin "partnerstwo publiczno-prywatne" (PPP) jest szeroko stosowany w odniesieniu do różnego rodzaju umów długoterminowych o zapewnienie infrastruktury publicznej zawieranych pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a przedsiębiorstwami. W ramach takich partnerstw sektor wyraża zgodę na długoterminowy zakup usług, od jednostki spoza sektora, wynikających z wykorzystywania konkretnych "dedykowanych aktywów" w sytuacji, gdy partner prywatny buduje specjalnie zaprojektowane dla dostarczenia usługi aktywo. Zazwyczaj wynika to z faktu, że urządzenia te są wykorzystywane do realizacji pewnych podstawowych usług publicznych, tak jak ma to miejsce w przypadku opieki zdrowotnej (szpitale), edukacji (szkoły i uczelnie), bezpieczeństwa publicznego (więzienia) lub w przypadku korzystania z pewnych elementów infrastruktury transportowej. Usługi nabywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mogą także służyć realizacji potrzeb własnych sektora (np. budynek biurowy).
2. W kontekście niniejszego rozdziału, termin "PPP" jest używany wyłącznie w celu opisania szczególnego rodzaju umów długoterminowych, w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi na rzecz partnera całość lub większość płatności wynikających z umowy. W rachunkach narodowych aspekt ten odróżnia PPP od koncesji (patrz rozdział VI.4), w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi żadnych stałych płatności na rzecz partnera lub płatności te nie stanowią większości płatności otrzymywanych przez partnera.
3. Kluczową kwestią statystyczną jest klasyfikacja aktywów, o których mowa w umowie PPP – jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych (mająca tym samym natychmiastowy wpływ na deficyt i dług sektora) lub jako aktywów partnera (co powoduje rozłożenie wpływu na deficyt sektora na czas obowiązywania umowy). Kwestia ta jest zbliżona do różnicy pomiędzy leasingiem operacyjnym a leasingiem finansowym, wyjaśnionym w aneksie II do ESA95 - Europejski System Rachunków Narodowych I Regionalnych we Wspólnocie wprowadzony w życie Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25.06.1996 r. (patrz także rozdział VI.4).
4. W wyniku zastosowanego podejścia metodologicznego, aktywa wykorzystywane w ramach PPP mogą być uznane w rachunkach narodowych za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku istnienia mocnych dowodów na to, że partner ponosi większość ryzyk związanych z aktywem (bezpośrednio i w związku z jego użytkowaniem) wynikających z danego partnerstwa.
5. W tym kontekście, europejscy eksperci ds. statystyki uzgodnili, w celu interpretacji oceny ryzyka, że wytyczne powinny koncentrować się na trzech głównych kategoriach ryzyka: "ryzyku konstrukcyjnym": obejmującym zdarzenia takie, jak opóźnienie dostawy, przestrzeganie specyfikacji i koszty dodatkowe,

"ryzyku dostępności": obejmującym wolumen i jakość produkcji (działanie partnera),
"ryzyku popytu": obejmującym zmienność popytu (faktyczne wykorzystanie przez użytkowników końcowych).

6. Aktywa w ramach PPP są klasyfikowane w bilansie partnera, o ile spełnione zostaną obydwa poniższe warunki:
 - partner ponosi ryzyko konstrukcyjne;
 - partner ponosi jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.
7. W przypadku spełnienia powyższych warunków, o ile nie został zastosowany żaden inny mechanizm (taki, jak gwarancja lub finansowanie wspierające) mający na celu powtórne przeniesienie ryzyka na sektor instytucji rządowych i samorządowych, ujęcie kontraktu jest zbliżone do stosowanego w rachunkach narodowych ujęcia leasingu operacyjnego; klasyfikacja jako zakup usług przez sektor.
8. W przypadku niespełnienia warunków lub gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje ryzyka poprzez inny mechanizm, aktywa powinny zostać zarejestrowane w bilansie tego sektora.
Postępowanie w takim przypadku jest podobne do obowiązującego w rachunkach narodowych postępowania w przypadku leasingu finansowego wymagającego zarejestrowania w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wydatków inwestycyjnych oraz zaciągniętej pożyczki.
9. W przypadkach granicznych należy rozważyć inne kryteria, szczególnie to, co dzieje się z aktywami w momencie zakończenia kontraktu PPP.

VI.5.2 Tło zagadnienia

VI.5.2.1 Rozwój PPP

10. PPP oznaczają relację długoterminową (zwyczajowo minimum 3 lata) regulowaną umową, która wyraźnie określa obowiązki i prawa każdego partnera.
11. Oprócz wykorzystania umiejętności i kompetencji przedsiębiorstwa w celu podnoszenia jakości usług publicznych oraz ograniczania ich kosztów, impulsem dla stosowania formuły PPP mogą być także ograniczenia budżetowe, które zmuszają sektor instytucji rządowych i samorządowych do poszukiwania alternatywnych środków dla rozwoju wspólnie wykorzystywanych dóbr. Zazwyczaj kontrakty takie pozwalają na rozłożenie kosztów nowych aktywów na czas ich użytkowania, co pozwala na uniknięcie ponoszenia przez sektor instytucji rządowych i samorządowych znaczących początkowych nakładów inwestycyjnych, .
12. Badanie motywów, zasadności oraz efektywności partnerstwa nie jest rolą statystyków. Nie jest nią także wygłaszanie opinii na temat "rentowności ekonomicznej" ani "rentowności finansowej" poszczególnych projektów. Ich rolą jest dostarczenie przejrzystych wytycznych w zakresie traktowania PPP w rachunkach narodowych oraz ocena wpływu na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście procedury nadmiernego deficytu. Istotne jest stworzenie w ramach rachunków narodowych ogólnych zasad w tej dziedzinie w celu zagwarantowania jednolitości statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych we wszystkich państwach członkowskich UE, tak aby zapewnić całkowitą porównywalność danych liczbowych dotyczących deficytu i długu⁹.
13. Analogicznie, do statystyków nie należy dostarczenie szczegółowej definicji PPP, jako że termin ten jest szeroko stosowany w celu opisanego różnego rodzaju przedsięwzięć, a dokładna definicja

⁹ Należy uznać, że standardy w zakresie rachunkowości sektora prywatnego (KIMSF 12 – Umowy na usługi koncesjonowane) ustanawiające standardy rachunkowe w zakresie umów długoterminowych zawieranych pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a przedsiębiorstwami, w tym PPP, zgodnie z opisem w Podręczniku, przyjmują kryteria w zakresie kontroli aktywów, które różnią się od podejścia w zakresie ryzyka i korzyści stosowanego jako zasada w rachunkach narodowych i wymagają jednoznacznej definicji.

nie byłaby właściwa w kontekście złożoności i innowacyjności zagadnienia. Zamiast tego, powinni oni określić podstawowe kryteria, które pozwolą ekspertom z zakresu rachunków narodowych na jasne rozpoznanie różnego rodzaju przedsięwzięć.

VI.5.2.2. Charakterystyka PPP

14. Niniejsza część dokumentu odnosi się do form partnerstwa (zwanymi "partnerstwem publiczno-prywatnym" PPP), którego celem jest dostarczenie usług publicznych, w odniesieniu do których płatności sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią większość płatności otrzymywanych przez partnera na mocy kontraktu. Decyzja Eurostatu z dnia 11 lutego 2004 dotyczyła wyraźnie i wyłącznie tego przypadku (patrz informacja prasowa 18/2004).
15. W praktyce, PPP występują w tych obszarach aktywności, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zwykle silnie zaangażowany (np. transport, edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo, itp.). Jednostka sektora zawiera kontrakt na dostawę usług świadczonych z wykorzystaniem danego aktywa. Kontrakty takie są zawierane z jednym lub kilkoma doświadczonymi partnerami biznesowymi, bezpośrednio lub za pośrednictwem osoby prawnej ustanowionej specjalnie, aby realizować PPP.
16. Ten typ umów mówi o aktywach dedykowanych, które ogólnie wymagają znaczących początkowych nakładów kapitałowych lub znaczącego ulepszenia (co wyjaśnia, dlaczego sektor instytucji rządowych i samorządowych wykorzystuje tego rodzaju umowy w licznych przypadkach) oraz dostarczaniu uzgodnionych usług, wymagających wykorzystania tych aktywów z zachowaniem standardów jakościowych i ilościowych określonych w kontrakcie. To właśnie kwestia świadczenia usługi odróżnia kontrakty PPP od leasingu.
17. Kontrakt może odnosić się do nowego aktywa lub do znaczącego ulepszenia (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących aktywów, w tym aktywów, które znajdują się już w posiadaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych i są przez niego zarządzane, o ile wydatek na ulepszenie, stanowić będzie przeważającą część wartości danego aktywa po renowacji.
18. Kluczową cechą PPP jest fakt, że głównym nabywcą jest sektor instytucji rządowych i samorządowych. Właśnie to odróżnia PPP od "koncesji", zgodnie z definicją obowiązującą w rachunkach narodowych (patrz rozdział VI.4). W przypadku PPP, sektor instytucji rządowych i samorządowych nabywa usługę poprzez dokonywanie regularnych płatności po dostarczeniu aktywów przez partnera, niezależnie od tego czy zapotrzebowanie (popyt) kreowane jest przez sektor instytucji rządowych i samorządowych czy też przez osoby trzecie (tak jak ma to miejsce w przypadku usług związanych z ochroną zdrowia i edukacją, a także niektórych rodzajów infrastruktury transportowej). Nie ma konieczności określenia w tym miejscu proggu pomiędzy zapotrzebowaniem sektora a osób trzecich. Choć potrzeba, by nieco przekraczał 50%, w praktyce jest on znacznie wyższy, przekraczając zazwyczaj 90%, co wynika z faktu, że większość kontraktów odnosi się do "podobnych modeli ekonomicznych. Często, szczególnie w przypadku infrastruktury transportowej, używa się określenia "opłata ukryta" (ang. shadow toll) które odnosi się do wynagrodzenia uiszczanego przez sektor instytucji rządowych i samorządowych z tytułu danego wolumenu wykorzystania usług transportowych.
19. Użytkowanie aktywów jest szczegółowo określone w kontrakcie; są tam zawarte ograniczenia odnośnie sposobu, w jaki mogą być wykorzystywane przez partnera. Na przykład, partner nie może dysponować nimi dowolnie i, tam gdzie ma to zastosowanie, musi traktować priorytetowo użytkowników z kręgu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Należy odnotować, że wiele kontraktów nie wyklucza płatności ponoszonych przez "osoby trzecie", jednakże stanowią one zazwyczaj nieznaczną (wręcz nieistotną) część przychodów partnera i często odnoszą się do działalności drugorzędnej związanej z dedykowanymi aktywami (na przykład "prywatne" wykorzystanie infrastruktury sportowej, edukacyjnej lub kulturalnej w danym okresie albo płatności pobrane za kable telefoniczne położone wzdłuż lub pod autostradą).
20. Ponadto należy podkreślić, że używane w tym kontekście pojęcie "sektor instytucji rządowych i samorządowych" odnosi się do wszystkich podmiotów sektora oraz jego podsektorów (ang. "General government", sektor S.13 w ESA95). W umowach mogą uczestniczyć w różnym stopniu różne jednostki sektora, nawet jednostki sklasyfikowane w różnych podsektorach,

jednakże nie powinno to mieć wpływu na traktowanie zagadnienia w ramach rachunków narodowych.

VI.5.2.3 Kluczowa kwestia w rachunkach narodowych

21. Kontrakty długoterminowe, a w szczególności PPP, są tymi odnośnie których pojawiają się, w kontekście rachunków narodowych, pytania o to w bilansie którego sektora powinny być ujęte związane z nimi aktywa. Odnosi się to do rejestracji stosownych aktywów awansem (a priori, w momencie podpisania kontraktu lub w momencie, gdy kontrakt wchodzi w życie - dla istniejących aktywów lub przy przekazaniu nowych aktywów) w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych lub w bilansie partnera. Ujęcie w bilansie sektora może mieć istotne konsekwencje dla statystyki sektora, zarówno w zakresie deficytu (wydatek kapitałowy jest rejestrowany jako nakłady brutto na środki trwałe w rachunku niefinansowym, w kategorii P.51), jak i długu (rachunek finansowy odzwierciedla wydatki inwestycyjne poprzez przypisanie kredytu, który zwiększa zadłużenie brutto w związku z faktem, że niespłacone kwoty związane z przypisanym kredytem są uwzględnione w AF.4 - część pojęcia „długu według traktatu z Maastricht”).
22. Ponadto, zgodnie z zasadami rachunków narodowych, w przypadku gdy aktywa (w formie budynków lub innych budowli) są uznawane za aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatek inwestycyjny jest rejestrowany na zasadzie memoriałowej w trakcie realizacji prac, a nie pod koniec okresu budowy/ ulepszenia. Ze względów praktycznych, występowanie płatności etapowych (rat) otrzymywanych przez budowniczego lub producenta może być wykorzystywane jako przybliżenie dla określenia odpowiedniego czasu rejestracji.
23. Wiąże się to także z konsekwencjami dla rejestracji przepływów pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem w okresie obowiązywania kontraktu. W przypadku gdy przypisany kredyt został zarejestrowany w bilansie sektora, spłata kredytu (kapitał) musi zostać rozłożona na cały okres (co nie ma wpływu na nadwyżkę lub deficyt sektora). Przypisane odsetki muszą być także obliczane i uwzględniane w wydatkach sektora razem z kosztami usług, którymi zgodnie z kontraktem obciążony jest sektor instytucji rządowych i samorządowych.

VI.5.3 Ujmowanie w ramach rachunków narodowych

VI.5.3.1 Klasyfikacja sektorowa partnera

24. Przedsiębiorstwa zaangażowane w kontrakty długoterminowe zawierane z sektorem instytucji rządowych i samorządowych, szczególnie w przypadku PPP zgodnego z opisem w VI.5.2.2, mogą być publiczne lub prywatne. Gdy przedsiębiorstwo jest publiczne, oznacza to zazwyczaj, zgodnie z zasadami rachunków narodowych, iż sektor instytucji rządowych i samorządowych lub jednostka publiczna określa ogólną politykę tej jednostki rynkowej.
25. Partner publiczny powinien być klasyfikowany jako przedsiębiorstwo niefinansowe, o ile działa jako jednostka rynkowa (kryterium pokrycia 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży), a płatności uiszczane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych mogą być uznawane za sprzedaż (odpowiednik świadczenia usług).
26. Jednakże szczególną uwagę należy poświęcić przypadkom, w których przedsiębiorstwo publiczne jest w 100% (lub w prawie 100%), własnością sektora instytucji rządowych i samorządowych i tym samym w przedsiębiorstwie tym brak jest inwestorów prywatnych, którzy wywieraliby znaczący wpływ na zapewnienie jego zyskowności i efektywności. W przypadkach, gdy płatności dokonywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w ramach danego kontraktu, stanowią główną część przychodów partnera, płatności te powinny zostać przeanalizowane w celu określenia czy mogą być zaklasyfikowane jako sprzedaż, szczególnie gdy sam ten kontrakt skutkuje znaczącą zmianą rozmiaru lub charakteru działalności jednostki. Postępując zgodnie z zasadami, o których mowa w części I niniejszego Podręcznika, przedsiębiorstwo to może w efekcie zostać zaklasyfikowane jako jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych.

27. W odniesieniu do kontraktów zawieranych ze spółkami specjalnymi, utworzonymi w określonym celu (określanymi często jako spółki celowe - SPV (ang. special purpose vehicle - spółki specjalnego przeznaczenia), jedynym aspektem, który należy rozważyć jest to, czy utworzenie spółki odbyło się w głównej mierze przez sektor instytucji rządowych i samorządowych i czy sektor sprawuje pełną kontrolę nad spółką.
28. Wreszcie, w każdym przypadku gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych celowo oferuje wsparcie dla partnera zaklasyfikowanego poza sektorem jako rekompensatę za zdarzenia, które nie zostały wyraźnie określone jako zobowiązania w momencie zawarcia kontraktu, wsparcie takie musi zostać zarejestrowane, w momencie podjęcia decyzji, jako transfer mający wpływ na deficyt/nadwyżkę sektora.
29. Reklasyfikacja aktywów do bilansu sektora będzie wynikać z reklasyfikacji partnera jako jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy powtarzające się wsparcie skutkuje zmianą działalności jednostki z rynkowej na nierynkową (większość kosztów produkcji nie jest już dłużej pokrywana w formie płatności uznawanych za "sprzedaż", lecz w formie transferu z sektora instytucji rządowych i samorządowych).

VI.5.3.2 Ocena ryzyka ponoszonego przez każdą ze stron umowy

Zasada ogólna

30. W rachunkach narodowych, aktywa związane z kontraktami długoterminowymi zawieranymi pomiędzy jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych i jednostką spoza tego sektora mogą być uznawane za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku istnienia mocnych dowodów na to, że partner spoza sektora ponosi większość ryzyk związanych z aktywami przez cały czas obowiązywania kontraktu.
31. ESA95 stanowi (patrz w szczególności aneks II, ust. 4), że konieczne jest przeniesienie "wszystkich ryzyk". W praktyce, w obszarze PPP zawieranych pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a jego partnerami, obserwowane jest jednak dzielenie ryzyk. Jednakże, jak będzie wspomniane poniżej, normalnym zjawiskiem może być przyjmowanie pewnych rodzajów ryzyka przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (na przykład w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych lub działań podejmowanych przez rząd, które skutkują zmianą w zakresie uprzednio uzgodnionych warunków działalności). Dlatego też analiza ryzyk ponoszonych przez strony umowy stanowi podstawowy element w procesie klasyfikacji aktywów związanych z umową, w celu zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania wpływu tego rodzaju partnerstw na deficyt i dług sektora.
32. Należy odnotować, że umowy te dotyczą pojedynczych aktywów lub grupy aktywów, które nie są, zgodnie z umową, podzielne. Nie powinny one być dzielone w rachunkach narodowych. Zasada jest, że jedno aktywo pojawia się (w pełnej wartości) w bilansie tylko jednego podmiotu.
33. Aby uprościć analizę, w celach klasyfikacji PPP w rachunkach narodowych wybrane zostały trzy główne kategorie ryzyk:
34. "Ryzyko konstrukcyjne" obejmuje zdarzenia związane ze statusem przedmiotowego aktywa/przedmiotowych aktywów w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. W praktyce dotyczy ono zdarzeń związanych z opóźnioną dostawą, nieprzestrzeganiem określonych standardów, znaczącymi kosztami dodatkowymi, kwestiami prawnymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym, wadami technicznymi oraz negatywnymi skutkami zewnętrznymi (w tym ryzykiem związanym ze środowiskiem naturalnym) skutkującymi wypłatą rekompensaty na rzecz osób trzecich.
35. "Ryzyko dostępności" obejmuje przypadki, w których w trakcie użytkowania aktywa partner został wezwany do poniesienia odpowiedzialności w związku z nienależytym zarządzaniem ("złe działanie"), skutkującym niższym wolumenem usług w porównaniu z uzgodnionym w umowie lub niespełnieniem określonych w umowie standardów jakości świadczonych usług.

36. "Ryzyko popytu" obejmuje zmienność popytu (popyt większy lub mniejszy niż przewidywano w momencie zawierania umowy), niezależnie od działań partnera prywatnego. Inaczej ujmując, zmiana popytu nie może być łączona bezpośrednio z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera. Powinna ona wynikać z innych czynników, takich jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, zmiana preferencji użytkowników końcowych lub starzenie się danych technologii. Stanowi to część zwykłego "ryzyka ekonomicznego" ponoszonego przez podmioty prywatne w warunkach gospodarki rynkowej.
37. Zazwyczaj, ryzyko popytu nie powinno mieć zastosowania do kontraktów, w których użytkownik końcowy nie ma możliwości wolnego wyboru w odniesieniu do usług świadczonych przez partnera. Dotyczy to oczywiście więzień, a w pewnych warunkach także szpitali lub szkół oraz, w pewnych przypadkach, infrastruktury sportowej i kulturalnej.
38. Ponadto, niektóre umowy mogą określać, że płatności sektora są powiązane głównie z rzeczywistym wykorzystaniem aktywów (wskaźniki wolumenu), bez względu na stopień inicjatywy własnej użytkowników końcowych w zakresie tego wykorzystania, i pomimo, że wolumen może być w istocie powiązany z działaniem partnera prywatnego. W takim przypadku, analiza ryzyka popytu będzie kluczowa dla analizy podziału ryzyk.
39. Wreszcie, pewne kontrakty mogą łączyć płatności powiązane z ryzykiem dostępności i z ryzykiem popytu w dość zrównoważony sposób, jak we wskaźnikach odnoszących się do poziomu płatności, gdzie żadna z kategorii nie wydaje się być kategorią dominującą.
40. Dlatego też, analiza ryzyk ponoszonych przez każdą ze stron musi uwzględniać ocenę, która ze stron ponosi główną część ryzyka w ramach każdej kategorii wspomnianej powyżej.
41. Jednakże niniejsza ocena nie uwzględnia ryzyk, które nie są ściśle powiązane z aktywem/aktywami i które mogą być wydzielone z głównego kontraktu tak, jak ma to miejsce w przypadku, gdy część kontraktu może być okresowo renegocjowana, i w przypadku gdy istnieją kary lub płatności związane z jakością działania, które nie zależą w znacznej mierze od stanu aktywa głównego lub od jakości usług.

Wytyczne w zakresie kontraktów odnoszących się do zakupu przez sektor instytucji rządowych i samorządowych usług opartych o wykorzystanie dedykowanych aktywów PPP

42. Aktywa związane z takimi PPP należy ujmować w bilansie partnera, a tym samym poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, jedynie w przypadku spełnienia obydwu warunków określonych poniżej:
 - partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne, oraz
 - partner prywatny ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu, a w szczególnych przypadkach wspomnianych powyżej ponosi oba z nich.
43. Dlatego też, w przypadku, gdy ryzyko konstrukcyjne jest ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub w przypadku, gdy partner prywatny ponosi jedynie ryzyko konstrukcyjne i nie ponosi żadnego z pozostałych ryzyk, aktywa są ujmowane w bilansie sektora.
44. Kluczowym kryterium jest możliwość zastosowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych kar w przypadkach, gdy partner zaniedbuje ustalone zobowiązania w zakresie usług. Stosowanie kar powinno odbywać się automatycznie (tj. powinno być wyraźnie określone w kontrakcie). Kary powinny mieć znaczący wpływ na przychody/zysk partnera, dlatego też nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego. W przypadku, gdy aktywo nie będzie dostępne przez istotny okres, oczekuje się, że płatności uiszczane przez sektor za ten okres zostaną obniżone do zera. Konsekwentnie, jeśli partner jest w stanie świadczyć usługi na warunkach określonych w kontrakcie po niższych kosztach niż przewidziano, powinien mieć prawo do zatrzymania większości lub całości przyszłego zysku.
45. Ponadto, wszelkie inne mechanizmy, na skutek zastosowania których nastąpi przejęcie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych większości ryzyk dotyczących projektu (np.

gwarancje lub finansowanie większościowe – patrz VI.5.3.4 oraz VI.5.3.5 poniżej) będą miały wpływ na to, w czym bilansie aktywo zostanie zarejestrowane.

VI.5.3.3 Alokacja aktywów na koniec obowiązywania kontraktu

46. Jako kryterium dodatkowe służące określeniu ogólnego przeniesienia ryzyka, szczególnie w przypadku, gdy analiza ryzyk wspomniana powyżej nie daje konkretnych wniosków (na przykład, gdy podział ryzyka jest szacowany jako zrównoważony lub opiera się o niepewne hipotezy), wykorzystana może zostać analiza klauzul dotyczących rozdysponowania aktywów PPP na zakończenie kontraktu. Końcowa alokacja aktywów, jako taka, nie może być jedynym i oczywistym kryterium stosowanym dla rejestracji aktywów PPP, może ona jednakże umożliwiać, w pewnych przypadkach, dodatkowy wgląd w ryzyka ponoszone przez partnerów będących stronami umowy. Wynika to z faktu, że klauzule dotyczące końcowej alokacji aktywa mogą być pomocne do dokonania oceny, czy partner prywatny ponosi istotne ryzyko.
47. W przypadku, gdy aktywa pozostają własnością partnera w momencie zakończenia projektu, niezależnie od ich wartości ekonomicznej na koniec kontraktu (choć często ich przyszły ekonomiczny okres użytkowania pozostaje dość istotny, szczególnie w przypadku infrastruktury, której wartość spadła w czasie trwania umowy jedynie w niewielkim stopniu), rejestracja w bilansie partnera znajduje dodatkowe uzasadnienie.
48. W innych kontraktach sektor instytucji rządowych i samorządowych może mieć jedynie możliwość nabycia aktywa zgodnie z bieżącą wartością rynkową, która zostanie oszacowana w danym momencie. W takich przypadkach, partner ponosi ryzyka związane z utrzymaniem się popytu na dane aktywo oraz z jego stanem fizycznym. Jest to kolejny argument przemawiający na rzecz ujmowania aktywów w bilansie partnera.
49. W przypadku przeciwnym, sektor instytucji rządowych i samorządowych może być wyraźnie zobowiązany do nabycia aktywów w momencie zakończenia obowiązywania kontraktu po uprzednio uzgodnionej cenie.
50. Przypadki określone poniżej mogą stanowić silne dodatkowe argumenty przemawiające na rzecz ujmowania aktywów w sektorze instytucji rządowych i samorządowych:
 - uprzednio uzgodniona cena została ustalona jako pozostała część początkowych kosztów kapitału, bez odniesienia do możliwej wartości rynkowej w momencie zakończenia kontraktu lub
 - uprzednio uzgodniona cena jest wyraźnie wyższa od spodziewanej wartości ekonomicznej aktywów w momencie zakończenia kontraktu lub
 - cena zapłacona przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest niższa niż wartość ekonomiczna (lub jest wręcz równa zero), lecz sektor zapłacił już za nabycie aktywów w okresie obowiązywania kontraktu dokonując regularnych płatności, które osiągnęły całkowitą wartość bardzo zbliżoną do pełnej wartości ekonomicznej aktywów (patrz także VI.4).
51. Należy odnotować, że w pewnych przypadkach, w momencie zakończenia kontraktu, jednostka zarządzająca aktywem i świadcząca usługi na rzecz użytkowników końcowych zostaje zlikwidowana lub zostaje przejęta przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Tego rodzaju transfer aktywów na rzecz sektora w momencie zakończenia kontraktu powinien być zarejestrowany jako "inne zmiany wolumenu". Jednakże jest to bardziej prawdopodobne w przypadku "umów koncesyjnych" niż w przypadku PPP.

Zapisy dotyczące zakończenia umowy

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

53. Zapisy dotyczące zakończenia kontraktu często wymagają, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nabył aktywo oraz przejął część lub całość zadłużenia, oraz, aby strona naruszająca postanowienia kontraktowe zapłaciła stosowną karę. Dzieje się tak, ponieważ aktywo PPP jest często "aktywem dedykowanym" tj. o ograniczonej, dla partnera, wartości odsprzedaży na rynku, a także w związku z tym, że sektor instytucji rządowych i samorządowych zazwyczaj chce zachować zasadniczą kontrolę nad aktywem.
54. W przypadku zakończenia kontraktu z powodu naruszania jego postanowień przez partnera, jeśli kontrakt wymaga refundacji przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o koszty kapitałowe (lub operacyjne), a nie w oparciu o szacowaną wartość rynkową aktywa w danym momencie uważa się generalnie, iż ryzyko konstrukcyjne (lub odpowiednio ryzyka dostępności/popytu) pozostaje po stronie sektora.
55. Renegocjacje są rodzajem zakończenia kontraktu bez wyraźnej (formalnej) kary. Mogą one być uznane za anulowanie wcześniejszego kontraktu i sporządzenie nowego. Takie renegocjacje wymagają analizy mającej na celu ocenę, czy zmiany wprowadzone w kontrakcie są znaczne i czy zmieniają podział ryzyk pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem.

VI.5.3.4 Finansowanie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych

56. Istotnym celem długoterminowych partnerstw pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a jednostkami spoza sektora jest zwykle rozłożenie rejestracji wydatków inwestycyjnych oraz związanego z nimi finansowania na długi okres.
57. Jednakże możliwe jest, że sektor instytucji rządowych i samorządowych sam uczestniczy w finansowaniu. Różni się to od możliwego zastrzyku kapitałowego dla danej struktury w formie nabycia udziałów. Często partner prywatny nie jest w stanie zaciągać pożyczek o takiej stawce oprocentowania, jaka jest możliwa do uzyskania przez sektor, co zwiększa koszty projektu.
58. Dlatego też, sektor instytucji rządowych i samorządowych może zaoferować pewien poziom finansowania projektu PPP, co ma służyć zwiększeniu zainteresowania podmiotów prywatnych, zredukowaniu całkowitych kosztów finansowania oraz/lub po prostu zagwarantowaniu „rentowności” projektu.
59. Jeśli, na początku lub podczas budowy, koszt kapitałowy¹⁰ jest pokrywany głównie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (w różnych formach, np. w formie dotacji inwestycyjnych, pożyczek, itp.) stanowi to wskazówkę, że większość ryzyk ponosi sektor. Zwiększenie poziomu zaangażowania sektora z mniejszościowego do większościowego powoduje reklasyfikację aktywa do jego bilansu w momencie zwiększenia zaangażowania.

VI.5.3.5 Gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych

60. Sektor instytucji rządowych i samorządowych może udzielić gwarancji, która dotyczy całości lub części projektu - związanej z zaciągnięciem zobowiązania finansowego przez partnera. Generalnie pomaga to partnerowi zebrać fundusze na rynkach po niższych kosztach i poprawić ocenę jego zdolności kredytowej.
61. W pewnych przypadkach, gwarancja długu może spowodować klasyfikację zadłużenia partnera jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku istnienia klauzul prawnych przenoszących na sektor całość lub część kosztów obsługi zadłużenia lub w przypadku oczywistej niezdolności partnera do obsługi zadłużenia.
62. Ponadto, w związku faktem, że gwarancje mają istotny wpływ na podział ryzyk pomiędzy stronami, powinny być one rozpatrywane w analizach ryzyka w PPP, szczególnie w przypadkach, gdy większość wartości aktywów PPP (w tym wszelkie koszty ulepszenia) wynika

¹⁰ Termin "koszty kapitałowe" odnosi się do kosztów wytworzenia (budowy) lub ulepszenia aktywa, którego dotyczy kontrakt PPP. Innym terminem używanym w niektórych krajach w tym samym znaczeniu jest "wartość kapitałowa".

z przeniesienia aktywów, które uprzednio były w posiadaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

63. Zakres gwarancji, zależnie od tego, czego dotyczy i sposobu, w jaki jest skonstruowana (szczególnie w przypadku, gdy zakres gwarancji jest szerszy niż jeden specjalny instrument dłużny opracowany dla celów projektu), może mieć wpływ na sposób rejestracji aktywów PPP. Może to skutkować przejściem przez sektor niektórych ryzyk analizowanych powyżej w niniejszym rozdziale.
64. W przypadku PPP, gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą zostać udzielone partnerowi w celu pokrycia spłaty zadłużenia oraz/lub w celu zapewnienia zwrotu z kapitału. Sektor może na przykład zapewnić określony zwrot z kapitału, niezależnie od działań partnera lub rzeczywistego poziomu zapotrzebowania ze strony użytkowników końcowych. Gwarancje sektora mogą także obejmować zdecydowaną większość zadłużenia związanego z projektem.
65. Jeśli na początku lub w trakcie budowy, gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych obejmują większość kosztów kapitałowych związanych z projektem PPP, aktywo takie jest ujmowane w bilansie sektora. Taka sama sytuacja będzie mieć miejsce w przypadku, gdy partnerowi zapewniono określony zwrot niezależnie od okoliczności.
66. Gwarancje, które należy wziąć pod uwagę analizując podział ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem obejmują gwarancje udzielone kredytodawcom lub partnerowi w różnych formach takich, jak ubezpieczenie lub instrumenty pochodne, a także wszelkie inne umowy mające podobne skutki.
67. W celu oceny podziału ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem, konieczne jest jednoczesne przeprowadzenie testu finansowania większościowego i dotyczącego skali gwarancji w relacji do kosztów kapitałowych projektu PPP. Mogą istnieć kontrakty PPP, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi mniejszość całkowitych kosztów kapitałowych, ale jednocześnie gwarantuje większą część pozostałego finansowania w ramach projektu (odnoszącego się do zobowiązań kredytowych partnera bezpośrednio lub pośrednio, np. poprzez gwarantowane opłaty za dostępność). W tym przypadku, połączony efekt wsparcia sektora stanowić będzie więcej niż większość kosztów kapitałowych, prowadząc do wniosku, że większość ryzyk pozostaje po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, w przypadkach gdy PPP jest finansowane w większości poprzez udziały kapitałowe, konieczne jest przeprowadzenie specjalnej analizy oceniającej wpływ zapisów umowy odnoszących się do pakietu udziałów, na podział ryzyka pomiędzy sektorem a partnerem.
68. W przypadku, gdy nastąpi skuteczne wezwanie do realizacji gwarancji możliwa jest zmiana ekonomicznej własności aktywów i ich reklasyfikacja (wg pozostałej wartości), szczególnie w przypadku gdy zdarzenie to całkowicie zmienia podział ryzyk ponoszonych przez strony. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje kontrolę nad partnerem i zaprzestaje dokonywania płatności na podstawie dostępności aktywów i popytu na nie, lecz uiszcza je głównie na podstawie kosztów operacyjnych.

VI.5.3.6 Klasyfikacja pewnych transakcji zawieranych pomiędzy przedsiębiorstwem, a sektorem instytucji rządowych i samorządowych

69. W przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych dokonuje regularnych płatności na rzecz partnerskiego przedsiębiorstwa, sposób postępowania zależy od tego, w czym bilansie zarejestrowano aktywo.
70. W przypadku, gdy aktywo zostało włączone do bilansu partnera, przedsiębiorstwo świadczy usługę na rzecz sektora instytucji rządowych i samorządowych, która stanowi zużycie pośrednie sektora, wyceniane na podstawie płatności ponoszonych na rzecz przedsiębiorstwa.
71. Jeśli aktywo zostało włączone do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych, usługa na rzecz społeczeństwa jest świadczona z wykorzystaniem infrastruktury sektora. Nabycie aktywa przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest rejestrowane, jak w przypadku

"standardowej" umowy leasingu finansowego. Płatności ponoszone przez sektor na rzecz partnera przez cały okres obowiązywania kontraktu dzielą się na spłatę kapitału (F.4), płatności odsetek (D.41) oraz, ewentualnie, nabycie usług (P.2) - w przypadku zadań realizowanych przez przedsiębiorstwo i nabywanych przez sektor.

VI.5.4 Uzasadnienie postępowania

VI.5.4.1 Klasyfikacja sektorowa partnera

72. Szczególny przypadek PPP zawartego pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych, a przedsiębiorstwem publicznym powinien spełniać pewne warunki.
73. Przedsiębiorstwo publiczne powinno wykazywać konkretne kompetencje w zakresie przedmiotu PPP (bezpośrednio lub w przypadku tworzenia, za pośrednictwem jednostki (jednostek) je kontrolującej), a umowa PPP zawierana z sektorem powinna być jedną z kilku działalności biznesowych prowadzonych przez to przedsiębiorstwo publiczne.
74. W przypadku przedsiębiorstwa będącego w 100% własnością publiczną, dla którego umowa zawarta z sektorem instytucji rządowych i samorządowych jest prawie wyłącznym (jedynym) źródłem przychodów, nie ma wymogu reklasyfikacji przedsiębiorstwa jako jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, o ile istnieją dowody, że na rzecz przedsiębiorstwa dokonywane są płatności o charakterze rynkowym (tzn. podobnego rodzaju do płatności pomiędzy innymi jednostkami rynkowymi) oraz jeżeli sektor ponosi jedynie ryzyka, których nie ponoszą zazwyczaj podmioty prowadzące działalność gospodarczą (na przykład bardzo wysokie ryzyko polityczne lub związane z bezpieczeństwem).
75. W przypadku niektórych umów, ich realizacja ma miejsce pod parasolem prawnym spółki specjalnego przeznaczenia (celowej) (SPV). Zwykle, taka jednostka prawna będzie mieć skończony czas funkcjonowania ograniczony do okresu obowiązywania umowy PPP lub tylko do okresu budowy. Mogą wystąpić sytuacje, w których jest ona tworzona tylko do celów prawnych.
76. Jeśli jeden lub kilku partnerów prywatnych będących operacyjnymi stronami umowy, kontroluje taką spółkę, nie ma żadnych wątpliwości co do jej klasyfikacji poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku budowania innowacyjnych i złożonych aktywów, które wymagają ścisłej współpracy firm w różnych obszarach technicznych. Może to także przybrać formę porozumienia banków, w przypadku, gdy wymogi w zakresie finansowania są dość wysokie. Dlatego też, SPV sama nie pełni zazwyczaj funkcji operacyjnej w zakresie realizacji umowy, ani jako manager projektu, ani jako budujący czy też operator aktywa PPP.
77. Komplikacje pojawiają się, gdy partner będący tego rodzaju spółką jest tworzony przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub przez jednostkę publiczną. W takim przypadku konieczne jest dokładne sprawdzenie, czy spółka może być uważana za niezależną jednostkę instytucjonalną zgodnie z zasadami rachunków narodowych i czy jest faktycznie producentem rynkowym. Spółka musi mieć zdolność nabywania aktywów i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu, oraz zawierania umów z jednostkami spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych.
W przeciwnym razie, będzie mieć miejsce zaklasyfikowanie jej jako jednostki "pomocniczej", w związku z zapisami w SNA93 paragrafy 4.40 do 4.44 (a także pośrednio ESA95), tak iż bardziej odpowiednim będzie stwierdzenie, że płatności uiszczane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych nie stanowią przychodów ze sprzedaży dla "faktycznego partnera", a są jedynie transferem w ramach sektora.

VI.5.4.2 Ocena ryzyka

78. Kluczową kwestię stanowi udział we wszystkich ryzykach, które są związane z umową, i które bezpośrednio odnoszą się do stanu dedykowanych aktywów lub zależą od pewnych zadań związanych z zarządzaniem, do realizacji których obligują partnera zobowiązania kontraktowe. Odnosi się to do koncepcji "własności ekonomicznej", różniącej się w sposób wyraźny od

koncepcji "własności prawnej", stosowanej w większości standardów rachunkowych, zarówno dla celów rachunków narodowych, jak i rachunkowości biznesowej. Analiza podziału ryzyk musi być oparta zarówno o potencjalny wpływ na zyski partnera prywatnego (niższy dochód oraz/lub wyższe koszty) oraz o prawdopodobieństwo (nawet z grubsza oszacowane) wystąpienia ryzyka, poprzez analogię do koncepcji "wartości oczekiwanej". Dlatego też, nie powinno się akceptować sytuacji, gdy partner prywatny ponosi jedynie ryzyka o wysokiej potencjalnej szkodliwości, ale bardzo niskim prawdopodobieństwie wystąpienia.

79. W odniesieniu do **ryzyka konstrukcyjnego**, zobowiązanie sektora instytucji rządowych i samorządowych do rozpoczęcia uiszczania regularnych płatności na rzecz partnera bez wzięcia pod uwagę rzeczywistego stanu dostarczanych aktywów byłoby dowodem na to, że sektor ponosi większą część ryzyka konstrukcyjnego, oraz, że występuje on de facto od początku jako finalny właściciel aktywów. Powyższe dotyczy również sytuacji, gdy dokonywane przez sektor płatności mają na celu systematyczne pokrywanie wszelkich kosztów dodatkowych, niezależnie od ich zasadności.
80. Znaczenie różnych komponentów tego ryzyka może zostać oszacowane poprzez kwotę, którą każdy partner byłby zobligowany zapłacić w przypadku, gdyby wystąpiła konkretna wada (brak). Ryzyko to może być dość istotne w przypadku, gdy aktywa wymagają szeroko zakrojonych prac badawczych i rozwojowych lub innowacji technicznych. Może ono być natomiast bardziej ograniczone w przypadku obiektów konwencjonalnych. Ważnym jest, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nie był zobligowany do dokonywania płatności za jakiegokolwiek zdarzenie wynikające z zaniedbań w zakresie zarządzania w fazie konstrukcyjnej spowodowanych przez partnera, jako dostawcy bezpośredniego lub jako koordynatora/nadzorcy.
81. Partner nie powinien natomiast ponosić odpowiedzialności z tytułu niespodziewanych zdarzeń zewnętrznych, które zwyczajowo nie stanowią przedmiotu ubezpieczenia. Ryzyka tego nie wolno mylić ze stosownością "projektu" aktywów, w przypadku której stopień inicjatywy partnera może być bardzo ograniczony. Główną kwestią w tym zakresie jest to, że partner zazwyczaj nie zgadza się na ponoszenie ryzyka związanego z budową, jeżeli wymogi sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyjątkowe i powodują zmianę rentowności biznesowej aktywa. Ponadto, partner nie powinien ponosić odpowiedzialności w przypadku działań sektora takich, jak zmiana specyfikacji w trakcie budowy lub zmiana pewnych wymagań w zakresie standardów. Szczególnym przypadkiem do rozważenia jest otrzymanie przez partnera istniejącego aktywa sektora jako niezbędnej części projektu (jako element lub do istotnego ulepszenia). Ryzyko konstrukcyjne stosuje się jedynie do nowych wydatków inwestycyjnych, za które odpowiada partner, niezależnie od warunków, w jakich aktywo zostało przekazane.
82. Jeśli chodzi o **ryzyko dostępności**, ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi tego ryzyka jeśli ma on prawo zredukować płatności okresowe w sposób istotny, tak jak wymagałby tego każdy "zwykły klient", gdy pewne kryteria funkcjonowania nie są spełnione. Zgodnie z tymi warunkami, płatności sektora muszą zależeć od rzeczywistego stopnia dostępności, zapewnianego przez partnera w danym okresie. Dotyczy to głównie przypadków, gdy partner nie spełnia wymaganych standardów jakościowych, co wynika z zaniedbań w jego działaniu. Może to znaleźć odzwierciedlenie w braku dostępności usługi, w niskim poziomie rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych czy też niskim poziomie ich satysfakcji. Ma to ogólne odzwierciedlenie we wskaźnikach funkcjonowania wspomnianych w umowie, na przykład dostępna liczba łóżek szpitalnych, klas szkolnych, miejsc w więzieniach, pasów autostrad otwartych dla ruchu, itd. Zwykle przyjmuje się, że partner jest w stanie ustrzec się wystąpienia tego rodzaju ryzyka. W pewnych przypadkach partner może powołać się na "przyczyny zewnętrzne" takie, jak poważna zmiana polityczna lub działanie "siły wyższej". Jednakże takie wyjątki powinny być akceptowane jedynie pod bardzo restrykcyjnymi warunkami, wyraźnie określonymi w umowie.
83. Zastosowanie kar w przypadku, gdy partner nie wywiązuje się należycie z nałożonych na niego zobowiązań w zakresie usług musi być automatyczne i musi mieć istotny wpływ na przychody/zysk partnera. Kary muszą mieć istotny wpływ na marżę operacyjną partnera i w pewnych przypadkach mogą ją nawet przekraczać tak, żeby partner został poważnie ukarany

finansowo za niespełnienie wymagań. Kara może także przyjąć formę automatycznej renegeacji umowy, a nawet, w ekstremalnych przypadkach, wypowiedzenia umowy zawartej z dotychczasowym partnerem.

84. Ważne jest sprawdzenie, czy kary za nienależyte wywiązywanie się z postanowień umowy nie są czysto "kosmetyczne" lub symboliczne. Dowodem na występowanie kar marginalnych będzie zmniejszenie płatności dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w stopniu znacznie mniejszym niż proporcjonalnie do wartości niedostarczonych usług. Taka sytuacja byłaby sprzeczna z podstawową filozofią istotnego przeniesienia ryzyka na partnera. Ponadto, występowanie maksymalnej kwoty lub maksymalnego procentu kar, które mogłyby zostać zastosowane, w przypadku naruszenia postanowień umownych sugerowałoby również, że ryzyko nie zostało przeniesione na partnera w istotnym stopniu. W przypadku braku dostępności aktywa utrzymującej się przez istotny okres, oczekuje się, że płatności ponoszone przez sektor spadną do zera.
85. Ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi **ryzyko popytu** w przypadku, gdy jest on na podstawie umowy zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera niezależnie od rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych, co sprawia, że zmiany poziomu popytu stają się nieistotne dla dochodowości partnera. Jednakże zmienność popytu nie jest związana z zachowaniem (zarządzaniem) partnera prywatnego, co zostało już omówione powyżej. Innymi słowy, standardy w zakresie dostępności określone w umowie są spełniane. Dlatego też, ryzyko to obejmuje bezpośrednią zmianę zachowania użytkowników końcowych spowodowaną czynnikami takimi, jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, bezpośrednia konkurencja lub starzenie się technologii.
86. W odniesieniu do aktywów, które mają być zarejestrowane w bilansie partnera, w przypadku niespodziewanego zmniejszenia przychodów, musi on być w stanie poradzić sobie z sytuacją podejmując na własną odpowiedzialność różne działania takie, jak zwiększenie promocji, dywersyfikacja, zmiany projektu, itd. W tym względzie partner prowadzi działalność w sposób komercyjny. Dlatego też, istnienie zapisów kontraktowych pozwalających partnerowi na wykorzystanie aktywów w celach innych niż uzgodnione z sektorem instytucji rządowych i samorządowych (oczywiście w pewnych granicach) jest często wskazówką, że partner rzeczywiście ponosi ryzyko popytu, jak zdefiniowano powyżej.
87. W przypadku, gdy zmiana popytu wynika z oczywistych działań realizowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, takich jak decyzje przez niego podejmowane (niekoniecznie tylko przez jednostkę/jednostki sektora uczestniczące bezpośrednio w umowie), które stanowią istotną zmianę polityki lub działania, takie jak rozwój infrastruktury budowanej stanowiącej bezpośrednią konkurencję na zlecenie sektora - to wtedy brak dostosowania regularnych płatności lub nawet rekompensaty na rzecz partnera nie pociągają za sobą rejestracji (lub reklasyfikacji) aktywów do bilansu sektora.
88. Reasumując tak, jak w poprzednich kategoriach ryzyka, niektóre wyjątkowe zdarzenia "zewnętrzne" mogą mieć istotny wpływ na poziom popytu. Ryzyka takie mogą pozostawać po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych bez konieczności klasyfikacji aktywa w jego bilansie. Ryzyka te muszą jednakże zostać rozpatrzone pod bardzo restrykcyjnymi warunkami i powinny być ograniczone do takich, od których ubezpieczenie nie jest osiągalne na rynku po rozsądnej cenie. Zwykle to partner jest zobowiązany kontraktowo do wykupienia polisy ubezpieczeniowej.
89. Co się tyczy innych mechanizmów, za pomocą których sektor instytucji rządowych i samorządowych może przejąć ryzyko projektu, to należy przeanalizować istnienie finansowania przez sektor oraz gwarancji dla finansowania zapewnianego przez partnera prywatnego. Można uzasadnić, że niniejsze "ryzyko finansowania" stanowi integralną część "ryzyka konstrukcyjnego", albowiem brak odpowiedniego finansowania oznacza brak możliwości wytworzenia aktywów lub brak możliwości ich wytworzenia zgodnie z wymaganymi standardami.
90. W przypadkach, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych finansuje jedynie część PPP i gwarantuje także całość lub część udziałów partnera oraz/lub zadłużenia, działania takie, z perspektywy analizy ryzyka, powinny być postrzegane jako działania skumulowane. Analiza

powinna zostać przeprowadzona w relacji do kosztów kapitałowych projektu w celu stwierdzenia, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych pokrywa, poprzez te mechanizmy, większość kosztów kapitałowych.