



Olsztyn 2013 rok

Szanowni Państwo

Pragniemy zainteresować Państwa możliwością realizacji inwestycji samorządowych na zasadach „pod klucz” z pełnym finansowaniem.

Przedstawiamy model realizacji inwestycji, w którym prawie każda inwestycja samorządowa może być w całości finansowana ze źródeł zewnętrznych.

Jeszcze do niedawna samorzady upatrywały możliwość finansowania swoich zadań na zasadach wynikających z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ta forma realizacji inwestycji w znacznym stopniu została ograniczona z chwilą wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 252, poz. 1692).

Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym należą do kategorii kredytów i pożyczek i w związku z tym, a jako że stanowią tytuły dłużne, zaliczane są do państwowego długu publicznego.

Działania samorządów w zakresie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego regulują, między innymi, następujące dokumenty:

- ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku;
- załącznik 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20 z 2010 roku, poz. 103) – zawierający instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego;
- rozporządzenie Ministra Finansów z 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43, poz. 247). Określono w nim, że „do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego zgodnie z odrębnymi przepisami” (§ 2 ust. 1 rozdziału 1 załącznika nr 9 „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do rozporządzenia).

Nie wszystkie umowy o PPP są zaliczane do długu, lecz jedynie te, które mają wpływ na poziom długu publicznego, a na poziom zadłużenia wpływają dwie najistotniejsze kwestie występujące w umowach o PPP tj.:

- faktyczne zobowiązania finansowe ze strony podmiotów publicznych na rzecz partnera prywatnego (np. zapłatę sumy pieniężnej jako wynagrodzenia);
- podział ryzyka, który przesądza o zaliczaniu zobowiązań publicznych z nich wynikających do wskaźników zadłużenia.

Rozwiązaniem problemów z finansowaniem inwestycji samorządowych może być zaprezentowany poniżej model. W ramach tego modelu mogą być realizowane wszystkie inwestycje samorządowe obejmujące budowę nowych obiektów lub remonty i rozbudowy obiektów istniejących. Katalog przedmiotowy jest otwarty i obejmuje między innymi: drogi, szkoły, szpitale, budynki użyteczności publicznej, mieszkania socjalne, lokalne ciepłownie i sieci, instalacje wytwarzające w skojarzeniu energię elektryczną i ciepłą, spalarnie śmieci, instalacje do utylizacji odpadów komunalnych, biogazownie, instalacje oświetleniowe i wiele innych.

Na tego typu inwestycje są na rynku środki finansowe i to bez górnego ograniczenia kosztów, trzeba tylko uruchomić całą procedurę.

Przedstawiony mechanizm nie jest żadnym nowym cudownym lekiem na problemy finansowe samorządów. Nie jest to także kolejna edycja dystrybucji finansowych środków unijnych lub dotacja.

Jest to sposób na, zgodne z obowiązującym prawem, zaspokojenie inwestycyjnych potrzeb samorządów.

Istotą prezentowanego mechanizmu jest to, że:

- wykonawca realizuje inwestycję „pod klucz” zgodnie z potrzebami samorządu;
- właścicielem zrealizowanej inwestycji jest spółka celowa;
- samorząd dzierżawi wykonaną inwestycję przez okres wynikający z umowy;
- inwestycja staje się własnością samorządu po okresie dzierżawy.

Żeby można było uruchomić realizację inwestycji niezbędne jest między innymi:

- zdefiniowanie potrzeb inwestycyjnych samorządu wraz z określeniem niezbędnych potrzeb finansowych;
- podjęcie przez odpowiedni organ samorządowy uchwały o realizacji inwestycji w przedstawionym poniżej trybie oraz o dzierżawie przedmiotu umowy.

Inwestycja realizowana jest na zasadach dialogu konkurencyjnego określonego w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego, jeżeli zachodzą łącznie następujące okoliczności:

- 1) nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 lub objektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
- 2) cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Zamawiający zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 3, a jeżeli wartość zamówienia jest równa

lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, nie mniejszej niż 5.

Jeżeli liczba wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, jest mniejsza niż określona w ogłoszeniu, zamawiający zaprasza do dialogu wszystkich wykonawców spełniających te warunki.

Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić, w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców, jeżeli jest to konieczne, rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby.

W omawianym przypadku, realizacji inwestycji w trybie dialogu konkurencyjnego jest możliwa zgodnie z przywołanymi zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż zachodzą łącznie następujące okoliczności:

1. nie jest możliwe obiektywne określenie uwarunkowań prawnych oraz finansowych wykonania zamówienia;
2. cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Głównymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, zgodnie z załączonym schematem, są:

**SPV** - spółka specjalnego przeznaczenia – jest to spółka celowa, z którą Samorząd podpisuje umowę na realizację inwestycji. Spółkę celową tworzą inwestorzy kapitałowi. Obowiązki spółki SPV wobec Samorządu realizuje Generalny Realizator Inwestycji. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową dzierżawy zawartą z Samorządem.

**Bank** – instytucja finansowa dająca spółce SPV promesę na finansowanie inwestycji, a następnie finansująca realizację inwestycji.

**Generalny Realizator Inwestycji (GRI)** – firma współpracująca ze spółką SPV i odpowiedzialna za fizyczną realizację inwestycji. Jeśli Samorząd nie dysponuje dokumentacją projektową GRI zleca i nadzoruje opracowanie dokumentacji projektowej. GRI musi być firmą doświadczoną w przygotowywaniu i realizacji inwestycji. Nie musi to być firma budowlana. GRI jest także gwarantem zdolności do finansowania i rozliczania inwestycji.

**Generalny Wykonawca (GW)** – firma wykonawcza odpowiedzialna przed RGI za fizyczną realizację inwestycji. GW może działać samodzielnie lub posiłkować się wyspecjalizowanymi firmami podwykonawczymi. Umowa zawarta pomiędzy Samorządem i GW oddania Samorządowi inwestycji „pod klucz” ma na celu umożliwienie Samorządowi kontrolowania jakości i terminowości wykonania prac przez GW. Przedstawiciele Samorządu uczestniczą o odbiorach częściowych, szczególnie prac podlegających zakryciu.

Oprócz wymienionych powyżej uczestników procesu inwestycyjnego na schemacie wyróżniono następujące podmioty:

**Firma doradcza** – firma, która działając na zlecenie Samorządu pomaga w przygotowaniu inwestycji. Zakres obowiązków firmy doradczej wynika ze stopnia przygotowania inwestycji przez Samorząd oraz możliwości samodzielnego przygotowania wszelkich procedur.

Na schemacie pokazany jest jeszcze jeden, bardzo istotny, uczestnik procesu inwestycyjnego – **Biuro projektowe**. W zasadzie, przed rozpoczęciem procedury dialogu konkurencyjnego Samorząd powinien dysponować dokumentacją projektową wraz z pozwoleniem na budowę. Zgodnie z zapisem art. 33 ust. 1 wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

W wartości zamówienia uwzględnia się planowane koszty prac projektowych oraz planowane koszty robót budowlanych w zakresie określonym w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie.

Posiadanie przez Samorząd dokumentacji projektowej wraz z pozwoleniem na budowę jest elementem kluczowym przy inwestycjach, których realizacja może budzić społeczne emocje i protesty np. przy budowie wysypiska odpadów komunalnych, spalarni i instalacji do utylizacji odpadów, sortowni, budowy biogazowni itp. Rozpoczynanie dialogu konkurencyjnego przy braku pozwolenia na budowę dla tego typu inwestycji może doprowadzić do poważnych komplikacji prawnych z przyszłym wykonawcą.

Oznacza to, że już na etapie przygotowywania inwestycji można rozważyć celowość zatrudnienia firmy zewnętrznej, która przygotowuje inwestycję pod względem projektowym lub przy mniej skomplikowanych tematach opracuje program funkcjonalno-użytkowy.

Następnym etapem jest przygotowanie dokumentacji przetargowej i pomoc w wyłonieniu wykonawcy robót budowlanych.

Powyższe zakresy prac może wykonać jedna zewnętrzna firma doradcza lub dwie niezależne. W świetle ustawy Prawo zamówień publicznych nie stanowi to dzielenia zamówienia (art. 32 ust. 2).

Istnieje także możliwość realizacji prac projektowych z finansowaniem ich przez SPV, ale wymaga to dodatkowej umowy gwarantującej spółce zwrot poniesionych na dokumentację kosztów w przypadku niemożności zrealizowania inwestycji z powodów niezależnych od spółki.

**Operator** - firma działająca w imieniu SPV. Operator zarządza przedmiotem umowy po zrealizowaniu inwestycji. Operator dba o utrzymanie obiektu w okresie obowiązywania umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Samorządem i firmą SPV. Operator może być powołany już na wstępnym etapie realizacji inwestycji tj. w okresie projektowania. Zasady współpracy Samorządu i Operatora określa „umowa operatorska”.

Powołanie Operatora nie jest nieodzowne dla realizacji inwestycji. Samorząd może bowiem zobowiązać np. swój Zakład Gospodarki Komunalnej do przejęcia eksploatacji powstałego obiektu lub instalacji.

W zależności od konkretnej sytuacji Operator może być powołany tylko przez Samorząd lub tylko przez SPV, mogą w nim być przedstawiciele obu stron lub w ostateczności może go nie być wcale.

Reasumując należałoby odpowiedzieć na podstawowe pytanie – czy realizacja inwestycji na przedstawionych zasadach jest dla Samorządu opłacalna.

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest zdecydowanie pozytywna.

Wynika to z następujących przesłanek:

- Samorząd może zrealizować wszelkie swoje potrzeby inwestycyjne bez zaciągania pożyczek lub kredytów;
- Nie następuje pogorszenie wskaźnika zadłużenia;
- Po okresie dzierżawy Samorząd jest właścicielem przedmiotu dzierżawy;
- Oprócz wyłonienia w postępowaniu przetargowym na zasadach dialogu konkurencyjnego wykonawcy robót Samorząd nie musi się martwić ani o finansowanie inwestycji ani o realizację robót;
- Długość okresu dzierżawy jest elementem negocjacji i może być kryterium wyboru wykonawcy;
- Podczas negocjacji Samorząd może wpływać na maksymalną możliwą do udźwignięcia wysokość raty dzierżawy;
- Samorząd nie podlega odpowiedzialności wynikającej z treści art. 647<sup>(1)</sup> kodeksu cywilnego o solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawców. Wynika to z faktu, że inwestorem jest SPV.
- Samorząd, zgodnie z umową oddania inwestycji pod klucz, zawartą z Wykonawcą Inwestycji, ma wpływ na jakość oraz funkcjonalność realizowanej inwestycji;
- Samorząd uczestniczy we wszelkich odbiorach podczas realizacji inwestycji;
- Istnieje możliwość refinansowania prac projektowych związanych z realizacją inwestycji.

Jako niedogodności przedstawionego modelu należy wymienić:

- Nie jest to forma dotacji i nie ma możliwości umarzania zobowiązań;
- Nie można łączyć tego modelu realizacji inwestycji z zewnętrznymi formami dofinansowania, gdyż tutaj inwestorem jest spółka celowa a nie Samorząd.

Mamy nadzieję, że przedstawiony model realizacji inwestycji zainteresował Państwa na tyle, żeby rozważyć realizację przynajmniej niektórych swoich zadań inwestycyjnych przy naszym udziale.

Z poważaniem



mgr inż. Wiesław Olasek

## Schemat realizacji inwestycji dla samorządów z pełnym finansowaniem inwestycji, na zasadach „pod klucz”

