

Partnerstwo Publiczno-Prywatne w realizacji inwestycji na drogach samorządowych

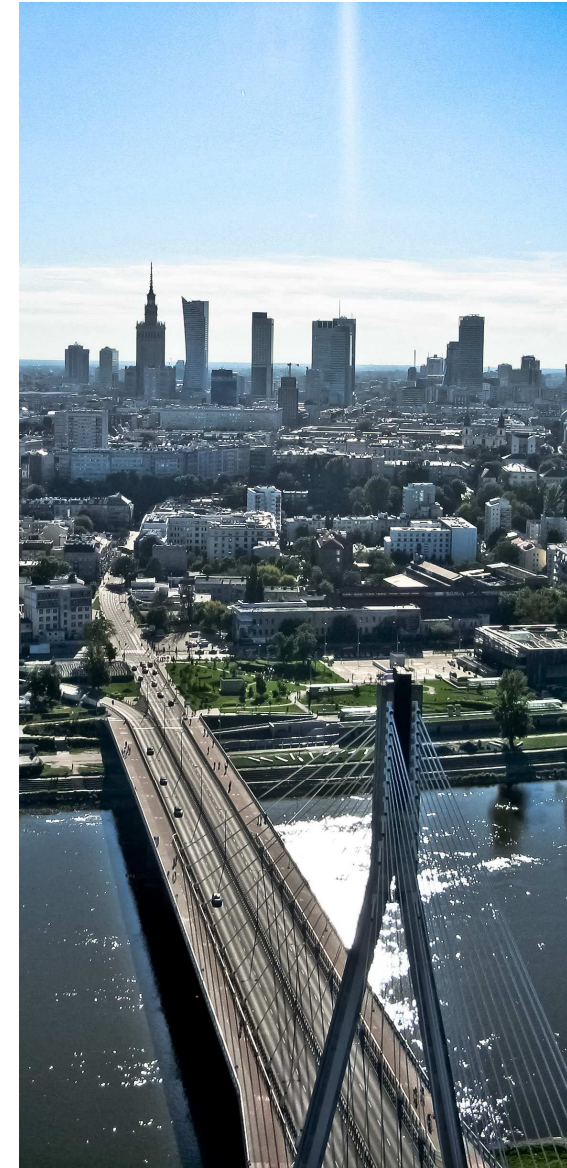
Tomasz Korczyński

Adwokat, Managing Counsel, współkierujący praktyką PPP

6 listopad 2019 r., Kraków

Agenda

- Wprowadzenie
- Charakterystyka PPP
- PPP w sektorze dróg samorządowych
- Dialog techniczny w drogowych projektach PPP
- PPP w drogownictwie na przykładzie projektu pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”
- Inne projekty PPP w drogownictwie
- Podsumowanie



Wprowadzenie

Charakterystyka PPP

Rys historyczny PPP w Polsce

FAZA I

Rozwiązania legislacyjne dla PPP przed rokiem 2005

- PPP wdrażane m.in. na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarce nieruchomościami, kodeksu cywilnego...

FAZA II

Pierwsza ustawa o PPP z roku 2005

- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym

Żaden projekt nie został zrealizowany

Przyczyny: zły klimat polityczny, zbyt restrykcyjne przepisy, brak wiedzy i doświadczenia

FAZA III

Kolejne regulacje

- Ustawa o PPP – **grudzień 2008**
- Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi – **styczeń 2009***

FAZA IV

Nowelizacja ustawy o PPP – wejście w życie 19 września 2018

- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw

* nowa ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi - 21 października 2016 r.

PPP a tradycyjny sposób realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych

Obszar	Metoda tradycyjna	PPP
Przedmiot umowy	dostarczenie aktywów	dostarczenie usług
Zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi	strona publiczna	strona publiczna
Struktura, specyfikacja aktywów	strona publiczna	strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia (aktywów i organizacji świadczenia usługi)	strona publiczna	strona prywatna
Zarządzanie projektem, koszty eksploatacji	strona publiczna	strona prywatna
Zapewnienie środków finansowych	strona publiczna	strona prywatna
Podział ryzyk	wszystkie rodzaje ryzyk ponosi strona publiczna	ryzyko dzielone jest między podmiot publiczny i prywatny

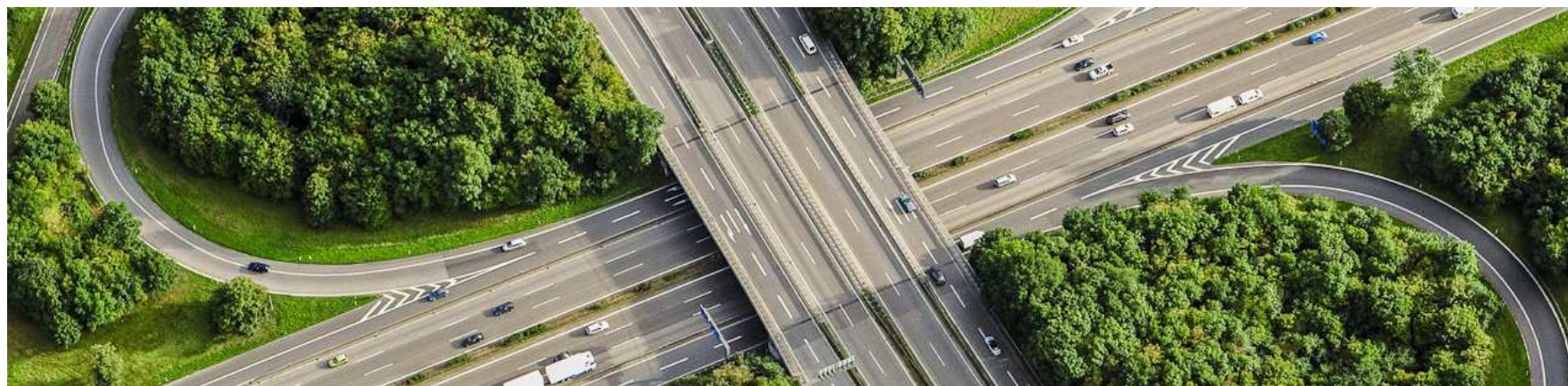
Cechy kontraktu PPP

- Umowa **długoterminowa** (nawet +30 lat) pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym.
- Partner prywatny musi **sfinansować** (przynajmniej częściowo) koszty realizacji przedsięwzięcia.
- Różne rodzaje przedsięwzięć, zarówno inwestycyjne (budowa infrastruktury), jak i stricte operacyjne (eksploatacja infrastruktury).
- Obowiązki partnera prywatnego muszą rozciągać się na **fazę operacyjną** (utrzymanie lub zarządzanie infrastrukturą wykorzystywaną do realizacji projektu).
- **Wynagrodzenie**: albo opłaty od odbiorców usług świadczonych przez partnera prywatnego, albo opłaty strony publicznej, albo model mieszany.
- **Podział zadań i ryzyk** pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego.

PPP w sektorze dróg samorządowych

PPP w sektorze dróg samorządowych

- Jak wynika z bazy projektów PPP (www.ppp.gov.pl) dotychczas podpisano dziewięć umów PPP w sektorze dróg samorządowych.
- Zakres przedmiotowy umów podpisanych, co do zasady obejmował budowę/przebudowę dróg wraz z ich późniejszym utrzymaniem.
- Z bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP (www.ppp.gov.pl) wynika, że istnieją trzy zamierzenia inwestycyjne odnoszące się do projektów PPP w sektorze dróg samorządowych.
- Spośród ww. zamierzeń inwestycyjnych PPP jedno znajduje się na etapie negocjacji, jedno w fazie pomysłu i jego doprecyzowywania, a ostatnie z nich znajduje się na etapie sporządzania oceny efektywności.



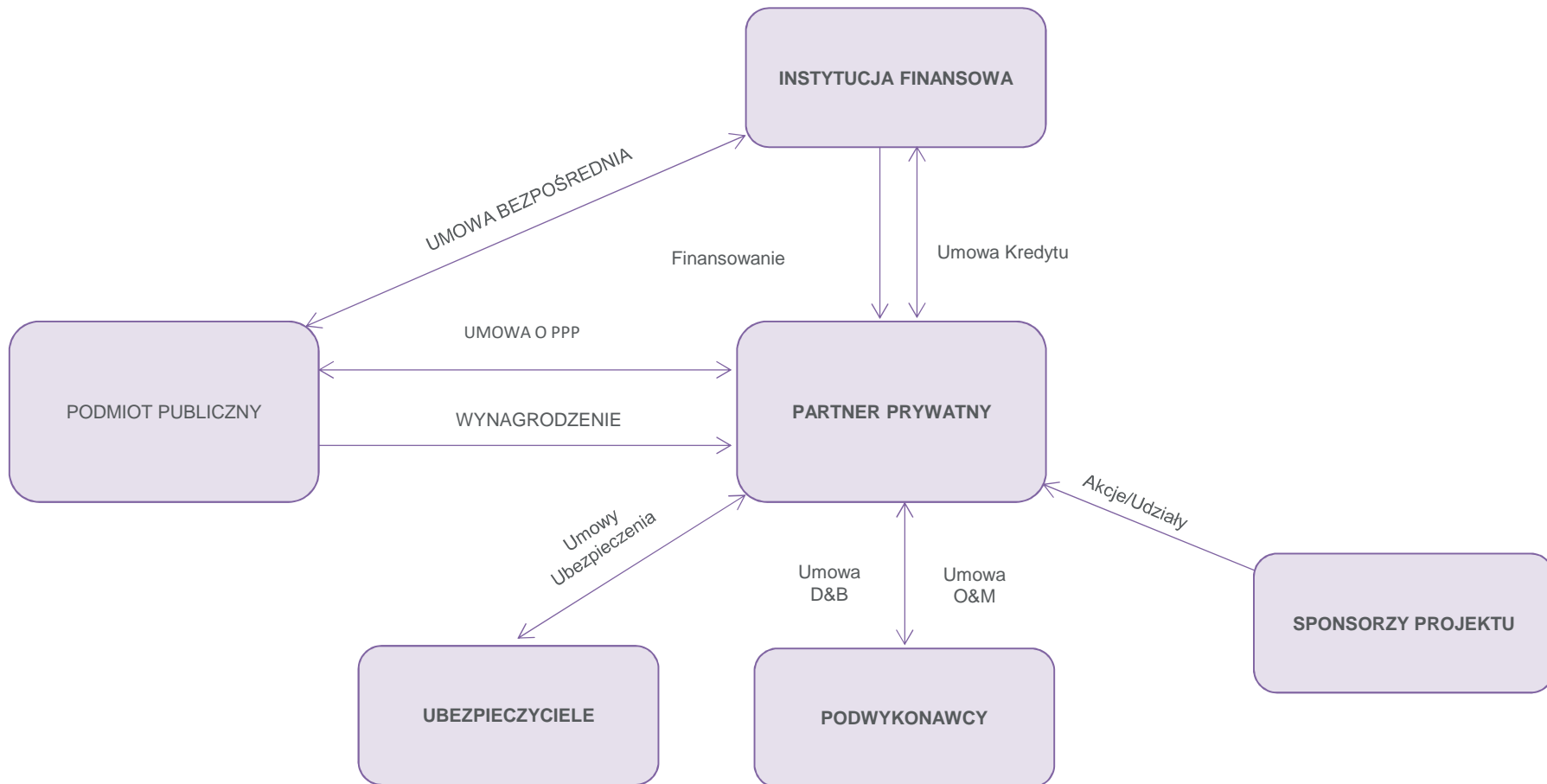
Kluczowe czynniki sukcesu projektu PPP w zakresie dróg samorządowych

- Odpowiednia skala projektów w wymiarze wartości nakładów inwestycyjnych.
- Właściwy mechanizm płatności – zazwyczaj oparty na dostępności (bez ryzyka popytu po stronie Partnera Prywatnego).
- Przeprowadzenie adekwatnych analiz przedrealizacyjnych już na etapie przednegocjacyjnym – projekt umowy PPP, badania natężenia ruchu w okresie eksploatacji.
- Stałe i aktywne poparcie polityczne dla projektu (np. decyzja Rady Miasta, wsparcie promotora projektu).
- Realizowanie przedsięwzięć z gotową dokumentacją projektową, decyzją ZRID/pozwoleniem na budowę.
- Optymalny podział zadań i ryzyk w projekcie.
- Włączenie w proces instytucji finansowych na wczesnym etapie przygotowania projektu by zadbać o bankowalność projektu.
- Zaangażowanie doświadczonych doradców.

O co warto zadbać przy realizacji projektów PPP w sektorze dróg samorządowych?

- Ważna jest odpowiednia skala przygotowywanego projektu, zbyt mała może uniemożliwić realizację projektu PPP.
- Warto również, aby Podmiot Publiczny już na etapie ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego był odpowiednio przygotowany do realizacji projektu PPP (zarówno teoretycznie, jak i praktycznie np. poprzez zabezpieczenie środków finansowych na realizację projektu PPP).
- Wartością dodaną jest także zaangażowanie w projekt PPP wyspecjalizowanych doradców.
- Zaleca się również unikania przerwania na partnerów prywatnych większości ryzyk bez należytej kompensacji.
- **Istotne jest również, aby partner prywatny odpowiadał za zadania, które jest w stanie wykonywać efektywniej niż podmiot publiczny ze względu na swoje doświadczenie, np. w zakresie przygotowania projektu budowlanego, wyboru technologii czy materiałów niezbędnych do realizacji konkretnej inwestycji.**

Przykładowy schemat organizacyjny modelu realizacji projektu PPP w sektorze dróg samorządowych



Korzyści płynące z wykorzystania formuły PPP

- **Optymalizacja** poziomu jakości świadczonych **usług publicznych**.
- Możliwość realizacji projektu **poza bilansem** (jednostki samorządu terytorialnego – indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych).
- Możliwość realizacji kilku projektów inwestycyjnych jednocześnie.
- Korzystna **alokacja ryzyk** projektu.
- Efekt „*whole-life costing*” (nie cena, a **koszt cyklu życia**).
- Korzystanie z prywatnego kapitału i ze specjalistycznego **know-how / efektywności / innowacji** sektora prywatnego .
- Korzystanie z doświadczeń instytucji finansujących w zakresie **monitorowania / kontroli** projektu.
- Projekty realizowane są **na czas** oraz **zgodnie z zaplanowanym budżetem**.

Dialog techniczny w drogowych projektach PPP

Czym jest dialog techniczny?

- Dialog techniczny uregulowany został w art. 31a-31d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.
- Dialog jest formą konsultacji, która pozwala zamawiającym skonfrontować własne oczekiwania z możliwościami rynku, przede wszystkim technicznymi oraz technologicznymi.
- **Przeprowadzenie dialogu technicznego pozwala w szczególności:**
 - lepiej przygotować postępowanie o udzielenie zamówienia,
 - dookreślić przedmiot zamówienia,
 - określić ramy i zasady współpracy z potencjalnym partnerem prywatnym,
 - wskazać, która technologia czy też technika w ocenie uczestników dialogu technicznego powinna zostać zastosowana do realizacji konkretnego projektu PPP.
- **Dialog techniczny jest zupełnie odmienną instytucją prawa zamówień publicznych niż dialog konkurencyjny.**

Jak przeprowadzić dialog techniczny?

- Dialog techniczny przeprowadza się przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego, zarówno na krótko przed ogłoszeniem postępowania, jak i na kilka czy kilkanaście miesięcy wcześniej.
- **Zamawiający ma obowiązek umieścić informację o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego oraz o jego przedmiocie na własnej stronie internetowej (BIP).**
- W dialogu technicznym biorą udział podmioty wybrane przez zamawiającego, z tym zastrzeżeniem, że wybór podmiotów nie może mieć charakteru dyskryminującego lub ograniczającego konkurencję.
- Informacja o przeprowadzonym dialogu technicznym zostaje umieszczona w ogłoszeniu o zamówieniu.
- Informacja o przeprowadzeniu dialogu technicznego, o podmiotach które wzięły w nim udział, oraz wskazanie jaki wpływ miał dialog techniczny na OPZ, SIWZ czy warunki umowy o PPP stanowi element protokołu postępowania (art. 96 ust. 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych).

Dobre praktyki- dialog techniczny

Zgodnie z dobrymi praktykami, a także w celu sprawnego przeprowadzenia dialogu technicznego oraz uwzględniając konieczność zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania uczestników dialogu konkurencyjnego, zamawiający podejmuje w ramach dialogu technicznego prace takie jak:

- Opracowanie projektu regulaminu dialogu technicznego
- Opracowanie projektu zaproszenia do dialogu technicznego
- Opracowanie formularza dla uczestników dialogu technicznego
- Przeprowadzenie analizy informacji uzyskanych od uczestników dialogu technicznego w kontekście planowanego przedsięwzięcia PPP

Szacowany czas trwania dialogu technicznego: zazwyczaj około 6-8 tygodni.



**PPP w drogownictwie na przykładzie projektu
pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych
zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich
utrzymaniem”**

Projekt pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”

Projekt pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”	
Opis Projektu	Przedsięwzięcie zakładało budowę oraz przebudowę 34 odcinków dróg o łącznej długości 13,5 km wraz z ich utrzymaniem . Wszystkie drogi objęte Projektem były zlokalizowane na terenie miasta Podkowa Leśna
Lokalizacja	Podkowa Leśna
Sektor	Infrastruktura drogowa
Korzystanie z doradztwa	Tak

Projekt pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”

- Partner prywatny w ramach Projektu miał być zobowiązany do zaprojektowania, sfinansowania i wykonania robót budowlanych związanych z budową oraz przebudową dróg objętych Projektem.
- Następnie na etapie eksploatacyjnym Projektu, partner prywatny miał świadczyć usługi utrzymania technicznego nowopowstałej i zmodernizowanej infrastruktury drogowej.
- Realizacja Projektu miała zostać podzielona na dwa etapy: etap inwestycyjny, etap eksploatacyjny.
- W ramach etapu inwestycyjnego partner prywatny miał być zobowiązany w szczególności do realizacji prac projektowych, przygotowania harmonogramu prowadzenia prac w ramach Projektu, przejęcia terenu robót od podmiotu publicznego, dokonania budowy lub przebudowy objętych Projektem odcinków dróg oraz do sfinansowania realizacji zadań wykonywanych w ramach etapu inwestycyjnego Projektu.
- Na etapie eksploatacji głównym zadaniem partnera prywatnego miało być utrzymywanie dróg w należyłym stanie technicznym oraz standardzie określonym w umowie o PPP.

Projekt pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”

Zasadniczym celem Podkowy Leśnej w kontekście realizacji Projektu było:

- zwiększenie płynności ruchu oraz poprawienie bezpieczeństwa komunikacyjnego;
- podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnej;
- przywrócenie funkcji komunikacyjnej dróg zniszczonych lub uszkodzonych.

Kroki podjęte w ramach Projektu przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego: przeszkolenie pracowników urzędu z tematyki PPP, dokonanie analizy projektu PPP, przeprowadzenie testowania rynku (tzw. *market testing*).

Warianty realizacji projektu pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”

Wariant realizacji Projektu wybierany jest przez Podmiot Publiczny, który dokonując wyboru analizuje własne potrzeby oraz możliwości finansowe. W ramach Projektu zaproponowano poniższe warianty:

Wariant 1

Wybudowanie i utrzymanie dostępności technicznej dróg

Wariant 2

Wybudowanie, zaprojektowanie i wybudowanie oraz utrzymanie dostępności technicznej dróg

Wariant 3

Wybudowanie i utrzymanie dostępności technicznej dróg objętych Przedsięwzięciem oraz utrzymanie dostępności technicznej dróg wybudowanych przed wszczęciem procedury wyboru partnera prywatnego w ramach Przedsięwzięcia

Wariant 4

Zaprojektowanie, wybudowanie oraz utrzymanie dostępności technicznej dróg objętych Przedsięwzięciem i wybudowanych przed wszczęciem procedury wyboru partnera prywatnego w ramach Przedsięwzięcia

Drogi objęte projektem pn. „Budowa i przebudowa dróg publicznych zlokalizowanych w Podkowie Leśnej wraz z ich utrzymaniem”

drogi z podziałem na szerokość pasa drogowego
w liniach rozgraniczających



Inne projekty PPP w drogownictwie

Projekt pn. „Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”

Przedmiotem Projektu jest:

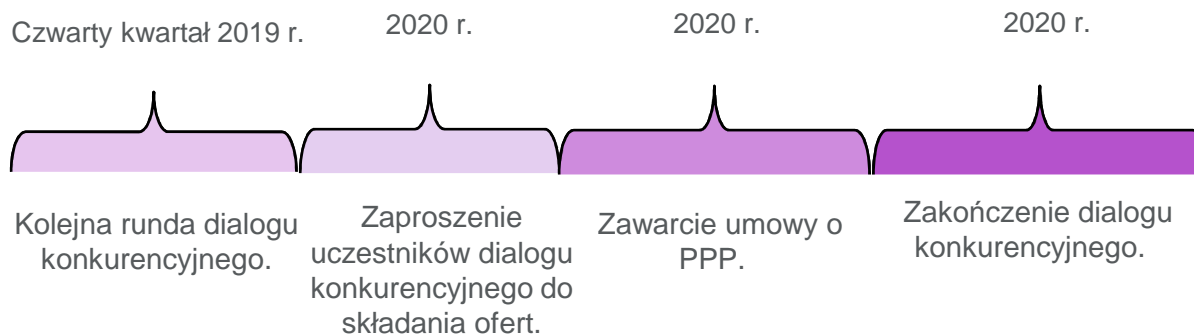
- budowa 12 km nowych dróg,
- przebudowa około 100 km dróg istniejących oraz
- utrzymanie około 271 km dróg.

Szczegółowy podział zadań i ryzyk, a także ustalenie zasad współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym zostanie wypracowane w drodze dialogu konkurencyjnego.

Szacunkowy okres obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym wynosi 30 lat.

Szacowana wartość przedsięwzięcia wynosi 492 mln złotych brutto.

Obecny status projektu pn. „Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”



Budowa Obwodnicy Metropolitalnej Trójmiasta w formule PPP

- Zakres dróg, które miałyby zostać objęte projektem PPP: **około 30 km**
- Przybliżona wartość projektu PPP: **2 mld zł**
- Model wynagrodzenia: opłata za dostępność.
- Obecny status projektu:
 - Planowana data ogłoszenia przetargu: **listopad/grudzień 2019 r.;**
 - Dokumentacja przetargowa została przygotowana;
 - Główny Urząd Statystyczny pozytywnie zaopiniował dokumentację niezbędną do ogłoszenia przetargu w formule PPP.

Wybrane drogowe projekty PPP

Nazwa projektu PPP	Opis projektu PPP
Budowa i utrzymanie dróg gminnych wraz z utrzymaniem infrastruktury w pasie drogowym dla wybranych miejscowości Gminy Słupsk w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	<p>Przedmiot projektu PPP: budowa i modernizacja dróg osiedlowych na terenie gminy Słupsk oraz zarządzanie określonymi w umowie o PPP drogami przez czas w niej wskazany.</p> <p>Etap: budowa.</p> <p>Model wynagradzania partnera prywatnego: opłata za dostępność.</p>
Wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zaodrze w Oławie, tj. ul. Orlej, Sokolej, Słowiczej, Kruczej, wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz przebudową kolizyjnego uzbrojenia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego	<p>Przedmiot projektu PPP: wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zaodrze w Oławie wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz przebudową kolizyjnego uzbrojenia.</p> <p>Etap: zarządzanie umową.</p> <p>Model wynagradzania partnera prywatnego: opłata za dostępność.</p>
Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia dotyczącego: Zaprojektowanie oraz przebudowa ul. 1 maja i ul. Kasztelańskiej w Krobi	<p>Przedmiot projektu PPP: zaprojektowanie (w tym uzyskanie niezbędnych pozwoleń), budowa i utrzymanie ulic objętych projektem.</p> <p>Etap: budowa.</p> <p>Model wynagradzania partnera prywatnego: opłata za dostępność.</p>
Budowa i modernizacja dróg powiatowych na terenie powiatu gostyńskiego w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego	<p>Przedmiot projektu PPP: budowa i modernizacja wybranych dróg powiatu gostyńskiego (ok. 29 km zostało objętych projektem).</p> <p>Etap: pomysł.</p> <p>Model wynagradzania partnera prywatnego: brak informacji.</p>

Podsumowanie

Kontakt



Tomasz Korczyński

Adwokat, Managing Counsel, współkierujący praktyką PPP

+48 22 242 57 94

tomasz.korczynski@dentons.com

Dziękuję za uwagę

大成 DENTONS

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
ul. Zajęcza 4
00-351 Warszawa
Polska

Dentons jest największą na świecie firmą prawniczą, oferującą najwyższej jakości doradztwo prawne i biznesowe. Za innowacyjne osiągnięcia w zakresie świadczenia usług prawnych, w tym m.in. stworzenie Nextlaw Labs oraz Nextlaw Global Referral Network, Dentons jest regularnie rekomendowany przez wiodące informatory biznesowe i prawnicze i zajmuje pozycję lidera w zestawieniu „Indeks Elitarnych Global Firm Acritas”. Jest także zdobywcą nagrody BTI Client Service 30 Award. Dzięki policentrycznemu podejściu oraz zapewnianiu klientom dostępu do najbardziej utalentowanych prawników na całym świecie, Dentons rzuca wyzwanie istniejącym standardom obsługi prawnej w społecznościach, w których funkcjonuje. www.dentons.com