

Partnerstwo publiczno-prywatne w projektach drogowych w Polsce

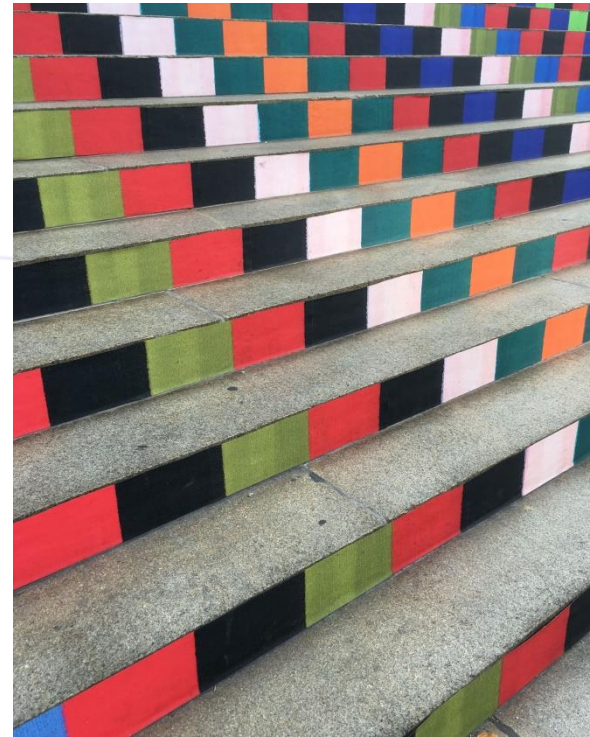
Specyfika sektora oraz przykłady dobrych
i złych praktyk w dotychczasowych projektach

Adriana Mierzwa-Bronikowska

**Rozwój
partnerstwa
publiczno-prywatnego
w Polsce**

Projekty Drogowe w PPP w Polsce – Zakres Prezentacji

- Projekty koncesyjne – A1, A2, A4
- Projekty PPP – lata 2007-2009
- Projekty budowy i utrzymania dróg wojewódzkich
- Projekty przed ogłoszeniem – drogi ekspresowe
- Dobre praktyki i czynniki sukcesu
- Lekcje wyniesione z dotychczasowych doświadczeń
- Możliwość wykorzystania formuły PPP do budowy i utrzymania dróg powiatowych



Projekty drogowe w Polsce

Projekty koncesyjne

- A 2 - Odcinek I Konin-Nowy Tomyśl
- A 2 - Odcinek II Nowy Tomyśl-Świecko
- A1 - Odcinek Gdańsk - Toruń
- A 4 – Odcinek Katowice- Kraków

Projekty PPP - Autostrady

- A 1 Stryków Pyrzowice – brak zamknięcia finansowego
- A2 Stryków Konotopa – brak zamknięcia komercyjnego

Drogi wojewódzkie

- Dąbrowa Górnicza – unieważnione postępowanie
- Województwo Dolnośląskie – unieważnione postępowanie
- Województwo Kujawsko-Pomorskie – postępowanie zawieszono

Drogi Ekspresowe:

- S6 Obwodnica Metropolii Trójmiejskiej
- S6 Koszalin – DK6 (Bożepole Wielkie)
- S6 Zachodnie Drogowe Obejście Szczecina
- S10 Toruń - Bydgoszcz

Projekty koncesyjne

Projekty koncesyjne

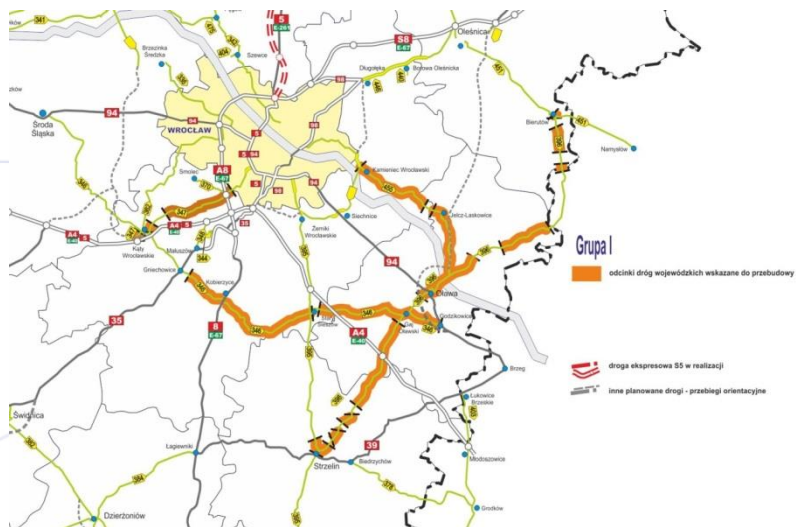
- Projekty w zaawansowanej fazie eksploatacji (A2 – refinansowanie, A1 – sprzedaż 85% akcji GTC)
- Oparte o decyzje administracyjne wydane przez Ministra Transportu
- Oparte o Ustawę o Autostradach Płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym
- Różne umowy
- Odmiennie mechanizmy wynagradzania
- Projekty zarządzane przez GDDKiA we współpracy z Ministrem Infrastruktury

Projekty PPP - autostrady

- Projekty ogłoszone na podstawie Ustawy o Autostradach Płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym
- Oparte na Umowie o PPP
- Kryzys finansowy gospodarczy na rynkach finansowych 2008-2009 – niepowodzenie Projektów.



Drogi wojewódzkie – województwo dolnośląskie



109,3
km

Dróg wojewódzkich do przebudowy

187,45
km

Dróg wojewódzkich do utrzymania



Organizacja ruchu i BRD

Drogi:

Miały być utrzymywane przez

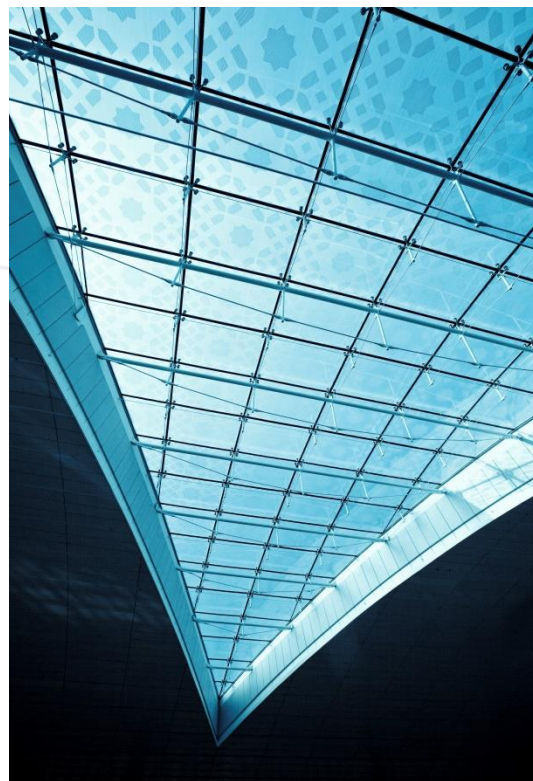
22
lata

Miały zostać przebudowane w

4
lata

Cele i założenia Projektu

- Polepszenie paramentów konstrukcji
- Polepszenie parametrów nawierzchni
- Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego
- Optymalizacja kosztów utrzymania
- Przebudowa/ remont w ramach istniejącego pasa drogowego
- Pełna odpowiedzialność Partnera Prywatnego za jakość przebudowy i utrzymania



Drogi jutro – opcja bezinwestycyjna



Drogi jutro – opcje inwestycyjne

Drogi trwałe i wysokiej jakości

Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego

Wdrożenie programu przebudowy dróg

Pełne wdrożenie funkcji transportowych

Nowoczesne drogi pobudowane w krótkim czasie



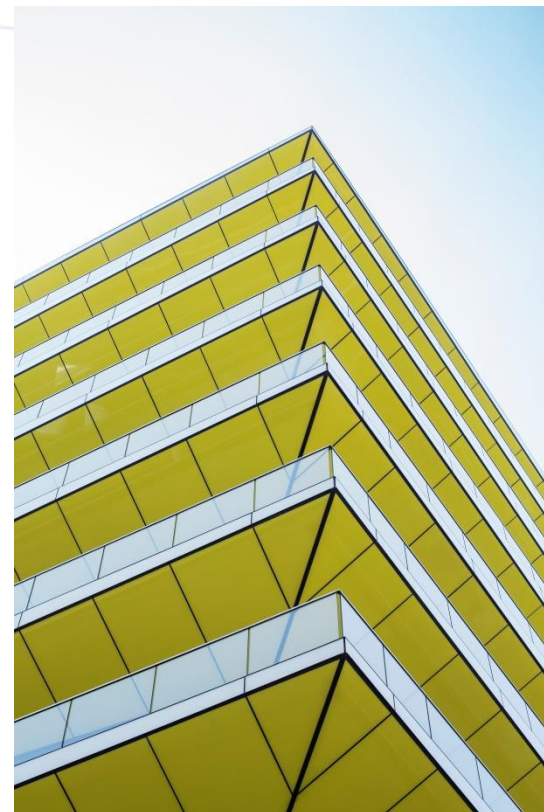
Wysokie korzyści ekonomiczno-społeczne
(krótszy czas podróży, wyższe bezpieczeństwo oraz komfort podróżnych oraz dobry transport, ochrona środowiska, rozwój regionalny, podwyższony komfort życia lokalnej społeczności)

Etapy Projektu

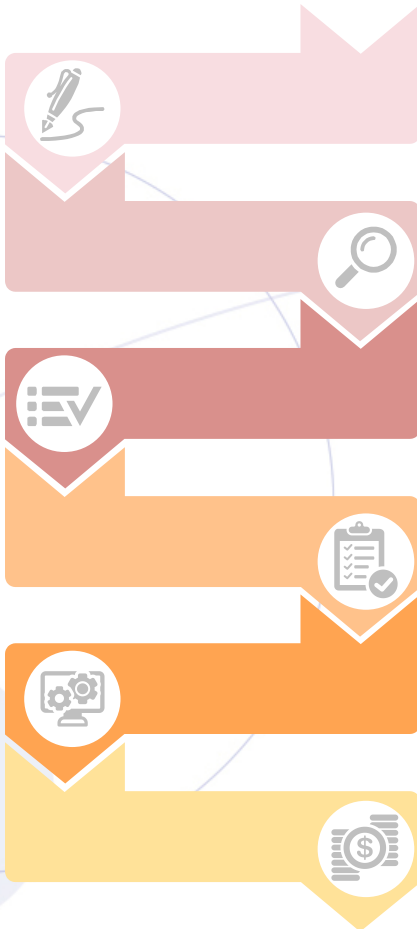
Etap

- 1 **Etap Analiz**
- 2 Ogłoszenie Postępowania
- 3 Ocena złożonych wniosków/krótka lista
- 4 Przygotowanie dialogu
- 5 **Dialog konkurencyjny**
- 6 Złożenie ofert i ich ocena

- 7 **Unieważnienie Postępowania**



Etap Analiz



Analiza koncepcji Programu zaproponowanego przez Zamawiającego, weryfikacja udostępnionych dokumentów

Analiza możliwych opcji wdrożenia Programu, ze wskazaniem na najbardziej odpowiednią

Ustalenie wstępnych założeń prawnych, ekonomicznych, finansowych, organizacyjnych i technicznych Programu

Zaproponowanie szczegółowego harmonogramu Projektu

Przeprowadzenia testów rynkowych

Przygotowanie Modelu Finansowego

Etap Analiz - statystyki

Etap I (4.06-10.09.2014 r.)

 <p>Więcej niż 15</p> <p>Spotkania z Zamawiającym i Promotorem</p>	 <p>Więcej niż 15</p> <p>Telekonferencje statusowe oraz telekonferencje pilne</p>	 <p>Warsztaty dotyczące ryzyka</p>	 <p>Wizje lokalne</p>	 <p>6</p> <p>Bezpośrednie spotkania i telekonferencje z przedstawicielami firm zajmujących się konserwacją budynków</p>	 <p>8</p> <p>Bezpośrednie spotkania i telekonferencje z przedstawicielami instytucji finansowych</p>
--	---	---	---	---	--



Spotkania Konsorcjum

Więcej niż **50**



Analizy Doradców

około **80** dni pracujących



Raport z Analiz



Spotkania z Ministerstwem Rozwoju, Promotorem i Jaspers poświęcone omówieniu Raportu wstępnego i Raportu z analizy przed realizacją

Dialog konkurencyjny

Dialog konkurencyjny jest zalecaną przez Komisję Europejską formułą dla projektu PPP.

Wszystkie warunki realizacji projektu, w tym koszty, zostaną ustalone podczas dialogu konkurencyjnego. Dialog pozwala na uzyskanie opinii Partnerów Prywatnych i na podstawie tych opinii pozwala stworzyć wymagania Projektu, które są korzystne dla obu stron.

Dialog dotyczy wszystkich aspektów przedsięwzięcia. Partner publiczny może zmienić wymagania w trakcie postępowania. Początkowe wymagania nie są wiążące. Ostateczne wymagania zostaną podane w SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia) po zakończeniu dialogu.

Dialog konkurencyjny – najważniejsze kwestie

Zakres Projektu



Standardy
Utrzymania



Ryzyko Stanu
Dróg



Wyjście poza
pas drogowy



Koncepcja
Techniczna,
Decyzje
Środowiskowe



Zabezpieczenie
PZP



Inżynier
Kontraktu



Zakres Projektu

Decyzja Promotora o wyłączeniu Dróg Grupy III z projektu (co do których Promotor nie wymagał Przebudowy i były w złym stanie technicznym) oparta była na następujących podstawach:

- Doprowadzenie dróg Grupy III do klasy C nie byłoby możliwe bez przebudowy
- Konieczność poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych, które mogłyby przewyższyć koszty przebudowy
- Stan Dróg Grupy III nie został jednoznacznie zbadany i oceniony
- Utrzymywanie Dróg Grupy III zgodnie ze Standardami nie było w stanie zabezpieczyć ich przed kompletną degradacją
- Przeniesienie Dróg Grupy III do Dróg Grupy I (do przebudowy) pozwoliło na realokację wydatków – z wydatków bieżących do wydatków majątkowych
- Przeniesienie Dróg Grupy III do Dróg Grupy I nie oznaczało istotnego wzrostu opłaty za dostępność

Standardy Utrzymania

- W wyniku dialogu okresy reakcji zostały zmodyfikowane
- Zakres niektórych standardów utrzymania został zmodyfikowany
- Rezygnacja z utrzymania oświetlenia drogowego
- Wymagania dotyczące utrzymania zimowego zostały zmodyfikowane



Ryzyko Stanu Dróg

Zakres informacji technicznych dotyczących stanu dróg był postrzegany przez uczestników dialogu jako niewystarczający do prawidłowej oceny ryzyka.

Podmiot Publiczny zaakceptował w toku dialogu ryzyko zwiększenia w związku z tym ceny w ramach ofert.

Szczegółowe postanowienia ograniczające ryzyko Partnera Prywatnego zostały wdrożone do projektu Umowy o PPP.



Dobre praktyki

W projektach PPP, w których część dróg ma być wyłącznie utrzymywana, niezwykle istotne jest przeprowadzenie właściwej oceny stanu dróg na moment ich przejścia przez Partnera Prywatnego dla oceny zakresu prac utrzymaniowych oraz ryzyka z tym związanego.



Koncepcja techniczna, decyzje środowiskowe

Oczekiwano od Promotora dostarczenia dodatkowych informacji technicznych dotyczących stanu dróg, w tym dodatkowych badań oraz koncepcji programowych. Oczekiwano również decyzji środowiskowych.



Dobre praktyki

Za dobrą praktykę w drogowych projektach PPP przygotowanie przez Podmiot Publiczny następującej dokumentacji:

- *Mapy do celów projektowych*
- *Badania hydrogeologiczne /dokumentacja geotechniczna*
- *Audyt BRD*
- *Koncepcja Programowa/uproszczony projekt koncepcyjny drogi*
- *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko*
- *Karta/-y Informacyjna/-e Przedsięwzięcia*
- *Poświadczone kopie mapy ewidencyjnej*
- *Wypisy z ewidencji gruntów*
- *Inwentaryzacja zieleni*
- *Decyzje środowiskowe*
- *Szczegółowy przegląd wraz z ekspertyzą techniczną obiektów mostowych przeznaczonych do remontu lub przebudowy (w których wykorzystujemy część konstrukcji obiektu).*

Zabezpieczenie PZP

Promotor zrezygnował ze stosowania Zabezpieczenia PZP na rzecz szeregu proponowanych rozwiązań kontraktowych obejmujących:

- mechanizm korekt z wynagrodzenia należnego Partnerowi Prywatnemu, obliczanych na podstawie punktów karnych z tytułu braku dostępności, nienależytego standardu utrzymania,
- mechanizm przenoszenia korekt na kolejne miesiące rozliczeniowe w przypadku braku możliwości rozliczenia ich z Wynagrodzenia płatnego w danym miesiącu rozliczeniowym,
- uwzględnienie nadwyżki korekt w rozliczeniu bazowym na wypadek wcześniejszego wygaśnięcia Umowy,
- gwarancję bankową udzielaną na rok przed upływem terminu obowiązywania Umowy o PPP (zabezpieczająca ewentualną nadwyżkę Korekty przy wygaśnięciu Umowy o PPP na skutek upływu terminu jej obowiązywania).



Dobre praktyki

Kwestia zasadności oczekiwania Zabezpieczenia PZP od partnerów prywatnych powinna być każdorazowo analizowana w oparciu o konkretne przedsięwzięcie. Jeżeli mechanizm płatności oraz rozliczeń kar umownych za niedotrzymanie standardów jakościowych wystarczająco zabezpiecza interesy Podmiotu Publicznego – wówczas należy rozważyć rezygnację z dodatkowego Zabezpieczenia PZP, albowiem niepotrzebnie powodowałoby ono wzrost kosztów Przedsięwzięcia.

Inżynier Kontraktu

Promotor zaakceptował model, w którym Inżynier Kontraktu jest wybierany przez obie strony i wynagradzany z budżetu projektu. Jednocześnie wskazano, że racjonalnym wydaje się podejście, w którym Inżynier Kontraktu funkcjonuje w sposób ciągły w okresie przebudów, natomiast w okresie utrzymania powoływany jest ad hoc z listy Inżynierów Kontraktu zaakceptowanych przez obie Strony i na warunkach zaakceptowanych przez obie Strony.



Dobre praktyki

Uczestnictwo niezależnego inżyniera w projektach PPP na etapie budowy i eksploatacji/ utrzymania należy uznać za dobrą praktykę.

Rola niezależnego inżyniera powinna obejmować funkcje

- (i) koordynujące,*
- (ii) Kontrolne, oraz*
- (iii) dotyczące rozstrzygnięcia kwestii do uzgodnienia pomiędzy stronami (np. przypadki kompensacyjne, przypadki dostosowania, polecenia zmiany, Siła Wyższa, konieczność zmiany projektu), jak również*
- (iv) spornych (jako pierwszy etap rozwiązywania sporów).*



Konieczność prowadzenia robót wykraczających poza pas drogowy

Wprowadzono do projektu Umowy o PPP postanowienia, zgodnie z którymi w przypadku, gdy w toku prac projektowych Partner Prywatny zidentyfikuje odcinki, co do których zaistnieje konieczność wykroczenia poza istniejący Pas Drogowy, wówczas prace na takim odcinku powinny zostać zaprojektowane jako Remont.



Dobre praktyki

W omawianym Przedsięwzięciu decyzje Promotora w zakresie nie wykroczenia poza pas drogowy uzasadnione były możliwościami finansowymi Promotora, jednakże nie należy rekomendować takiego podejścia jako dobrą praktykę. Podejmując decyzję o przeprowadzeniu projektu PPP, Promotor powinien brać pod uwagę korzyści ekonomiczne i społeczne płynące z Przedsięwzięcia, w tym kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z czym może wiązać się konieczność realizacji inwestycji poza istniejącym pasem drogowym.



Drogi wojewódzkie - województwo dolnośląskie

Dobre praktyki:

- Właściwe przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych (w tym *value for money*)
- Właściwe przeprowadzenie dialogu konkurencyjnego
- Wsparcie doradcze

Dlaczego Projekt się nie udał?

- Brak inwentaryzacji technicznej oraz koncepcji programowych
- Brak decyzji środowiskowych
- Niewłaściwe zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania projektu PPP (brak faktycznego zaangażowania województwa)
- Niezapewnienie środków na pokrycie zobowiązań Podmiotu Publicznego zidentyfikowanych w fazie analitycznej
- Brak decyzji o niekontynuowaniu projektu we właściwym momencie.

Drogowe PPP – czynniki sukcesu

Kluczowe czynniki sukcesu Projektu PPP to:

- realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Projektu PPP, uwzględniająca identyfikację interesariuszy i komunikację z nimi;
- właściwa definicja Projektu PPP i alokacja ryzyka, w tym adekwatny mechanizm płatności;
- wysoka jakość analiz prowadzonych w ramach Oceny Efektywności, w tym analizy konkurencji, popytu i potencjału rynkowego Projektu w przypadku Małych Projektów dotyczy analiz, które zostały zidentyfikowane jako niezbędne do wykonania, aby móc zrealizować Projekt, dokumentacji w ramach postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym projektu Umowy o PPP;
- uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i Instytucji Finansujących;
- zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania Projektu PPP i realizacji Umowy o PPP.

Drogowe PPP – decyzja o kontynuowaniu projektu w formule PPP



Wyniki analiz rynkowej i ekonomiczno-finansowej – projekt jest atrakcyjny komercyjnie, może zostać powierzony Partnerowi Prywatnemu w konkurencyjnym postępowaniu i sfinansowany przez Instytucje Finansujące



Wyniki analizy dostępności cenowej – Podmiot Publiczny lub użytkowników będzie stać na dokonywanie płatności niezbędnych dla realizacji projektu przez Partnera Prywatnego przez cały okres życia projektu



Wyniki analizy Value for Money – realizacja projektu w formule PPP jest efektywniejsza niż w formule tradycyjnej

Decyzja
o realizacji
projektu
w formule PPP

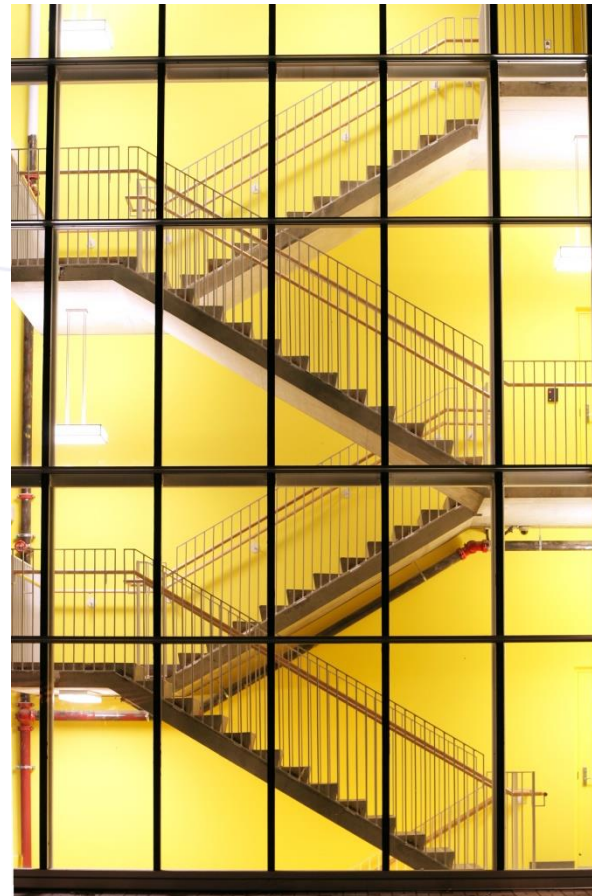
Drogi wojewódzkie - województwo kujawsko-pomorskie

Dobre praktyki:

- Zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania projektu PPP oraz postępowania
- Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu badań technicznych, inwentaryzacji oraz o pozyskaniu decyzji środowiskowych

Dlaczego projekt został zawieszony?

- Niepełne przygotowanie projektu przed wszczęciem postępowania (brak niezbędnego zakresu analiz technicznych)



Drogi ekspresowe w PPP

- Przygotowane analizy ekonomiczno – finansowe
- Przygotowane analizy techniczne, w tym założenia ruchowe i kosztowe
- Przygotowana dokumentacja wzorcowa, w tym projekt Umowy o PPP wraz z Załącznikami
- Pozyskane decyzje środowiskowe (za wyjątkiem S10)
- Planowane ogłoszenie postępowań – czerwiec 2019 r.



Drogi ekspresowe w PPP – założenia projektowe

- Mechanizm wynagradzania oparty o Opłatę za Dostępność
- Parter Prywatny odpowiedzialny będzie za projektowanie, uzyskanie ZRID, zapewnienie finansowania w okresie budowy oraz utrzymania oraz przekazanie Dróg w umówionym stanie po zakończeniu Umowy
- Podział ryzyka z jednej strony umożliwiający pozyskanie finansowania a jednocześnie powodujący, że Umowy będą neutralne z punktu widzenia ujęcia statystycznego



Drogowe PPP w drogach powiatowych

- Własność drogi – samorząd powiatu
- Zarząd drogą – zarząd powiatu (najczęściej delegacja do powiatowych zarządów dróg - budżetowych jednostek organizacyjnych)
- Projekty oparte o opłatę za dostępność (brak możliwości pobierania opłat od użytkowników)
- Paczkowanie projektów (pakietowe PPP)
- Możliwość realizowania projektu przez związek powiatu (wówczas związek jest samodzielnym zamawiającym)
- Możliwość realizowania Projektu poprzez zamówienie wspólne kilku powiatów (bez odrębnego podmiotu)
- Niezależnie od formy wspólnej realizacji przedsięwzięcia pomiędzy powiatami będzie zawarte porozumienie określające opis realizowanych w ramach Inwestycji zadań własnych poszczególnych Powiatów, podział kompetencji oraz odpowiedzialności, zasady prowadzenia postępowania, mającego na celu wybór wykonawcy robót, zasady podejmowania decyzji w toku takiego postępowania, sposób działania komisji przetargowej, wysokość oraz sposób ponoszenia kosztów Inwestycji, wzajemnych rozliczeń oraz rozliczeń pomiędzy podmiotami publicznymi a Partnerem Prywatnym



Adriana Mierzwa-Bronikowska

Hogan Lovells

Leader of Infrastructure Practice Warsaw

Email:

adriana.bronikowska@hoganlovells.com



Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



LEWIATAN



Centrum PPH
Instytut Planowania
Regionów i Przemysłu