

Oszczędna i efektywna modernizacja
oświetlenia ulicznego w aspekcie podniesienia
poziomu bezpieczeństwa i komfortu mieszkańców

大成 DENTONS

Dialog konkurencyjny oraz PPP jako narzędzia do realizacji przetargu modernizacji oświetlenia ulicznego

adw. Tomasz Korczyński

Olsztyn, 17 kwietnia 2018 r.

Agenda

- PPP w Polsce – rys historyczny
- Zalety formuły PPP
- Wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny
- PPP a finanse publiczne
- Dobre praktyki PPP
- Modernizacja oświetlenia
- Podsumowanie/Konkluzje

PPP w Polsce – rys historyczny

Rys historyczny PPP w Polsce

FAZA I

Rozwiązania legislacyjna dla **PPP** przed rokiem 2005

- PPP wdrażane m.in. na podstawie ustaw 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...

FAZA III

Kolejne regulacje PPP – weszły w życie w lutym 2009*

- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym
- Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi

Planowana nowelizacja – PPP

*ustawa o koncesji (umowie koncesji) została nowelizowana 21 października 2016 r.

Zalety formuły PPP

Korzyści formuły PPP dla sektora publicznego

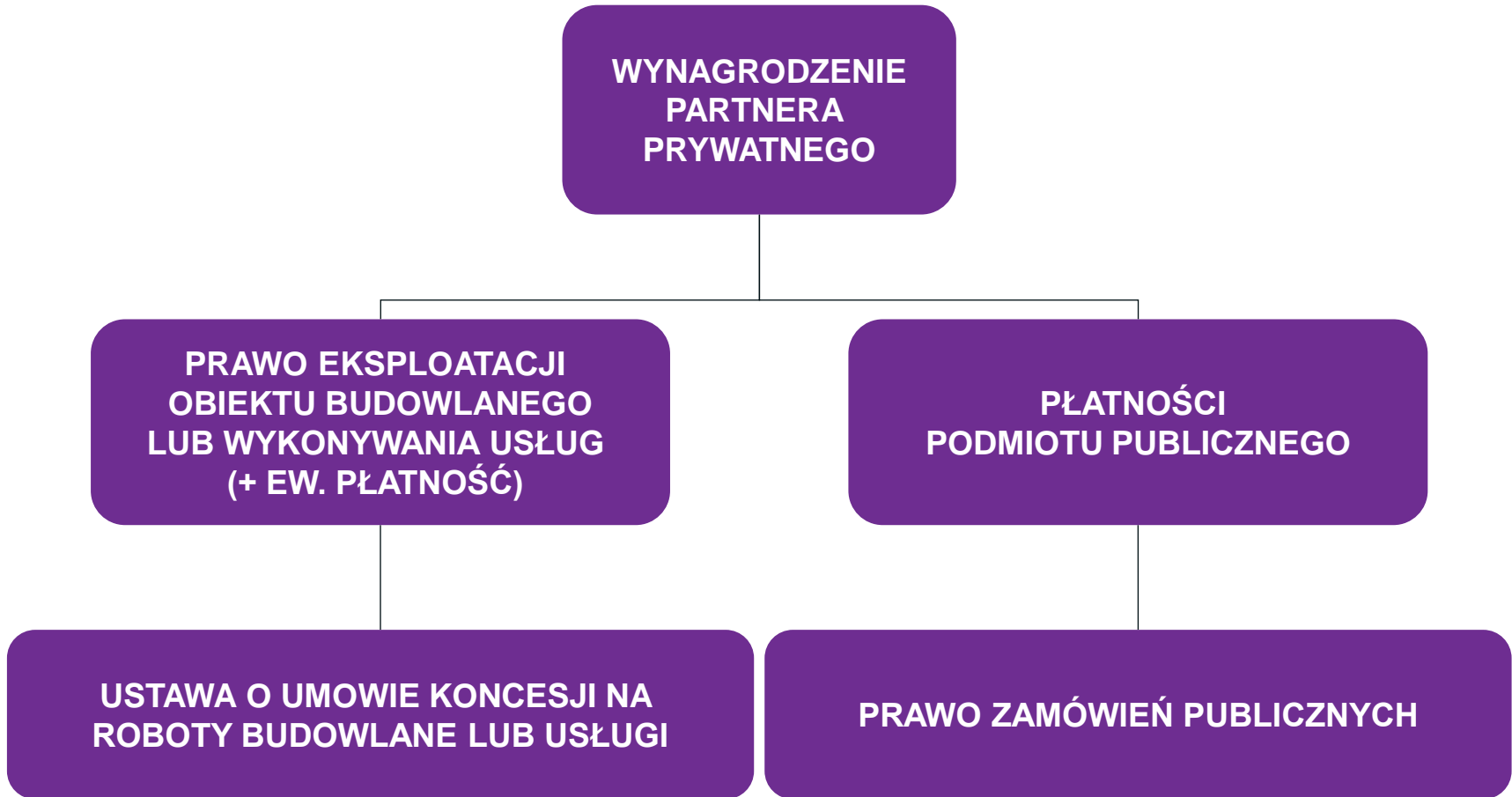
- optymalizacja poziomu jakości świadczonych **usług publicznych**
- możliwość realizacji projektu poza bilansem (jednostki samorządu terytorialnego – indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych)
- możliwość realizacji kilku projektów inwestycyjnych jednocześnie
- korzystna 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 na czas oraz zgodnie z zaplanowanym budżetem

Wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny

Ścieżka dojścia podmiotu publicznego do wyboru partnera

- analiza istniejących **potrzeb** (oczekiwania społeczne, zły stan infrastruktury i niska jakość usług publicznych)
- analiza możliwości i sposobu **zaspokojenia** tych potrzeb
- opracowanie wstępnej **koncepcji** realizacji danego przedsięwzięcia, służącego zaspokojeniu określonych potrzeb
- powołanie **zespołu projektowego**
- weryfikacja wykonalności koncepcji: **analizy przedrealizacyjne** (rekomendowane wsparcie eksperckie)
- **decyzja** o wyborze formuły PPP: określenie wstępnego **zakresu rzeczowego** projektu i jego **struktury finansowania**
- **przygotowanie postępowania** (wybór podstawy prawnej i trybu postępowania, komisja przetargowa, projekt ogłoszenia)
- przeprowadzenie postępowania i **wybór partnera prywatnego**

Ustawa o PPP: wybór partnera prywatnego



Przebieg postępowania na wybór partnera prywatnego

- tryby negocjacyjne (np. dialog konkurencyjny z ustawy PZP)
- złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i tzw. **prekwalifikacja** („krótka lista”)
- **kluczowa** faza postępowania: dialog (negocjacje) z zaproszonymi partnerami prywatnymi
- dialog (negocjacje) ma pomóc podmiotowi publicznemu określić wszystkie aspekty realizacji projektu (prawne, techniczne, finansowo-ekonomiczne)
- w toku dialogu wypracowywana jest **ostateczna dokumentacja** postępowania (projekt umowy o PPP, program funkcjonalno-użytkowy, standardy eksploatacji, matryca podziału ryzyk)
- zakończenie dialogu i **składanie ofert**
- zasady prowadzenia dialogu: **równe traktowanie, uczciwa konkurencja, poufność**

Dialog konkurencyjny – przesłanki stosowania (1)

- Art. 60a. **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.
- Art. 60b. 1.189) Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 55 ust. 1.

Art. 55. 1.

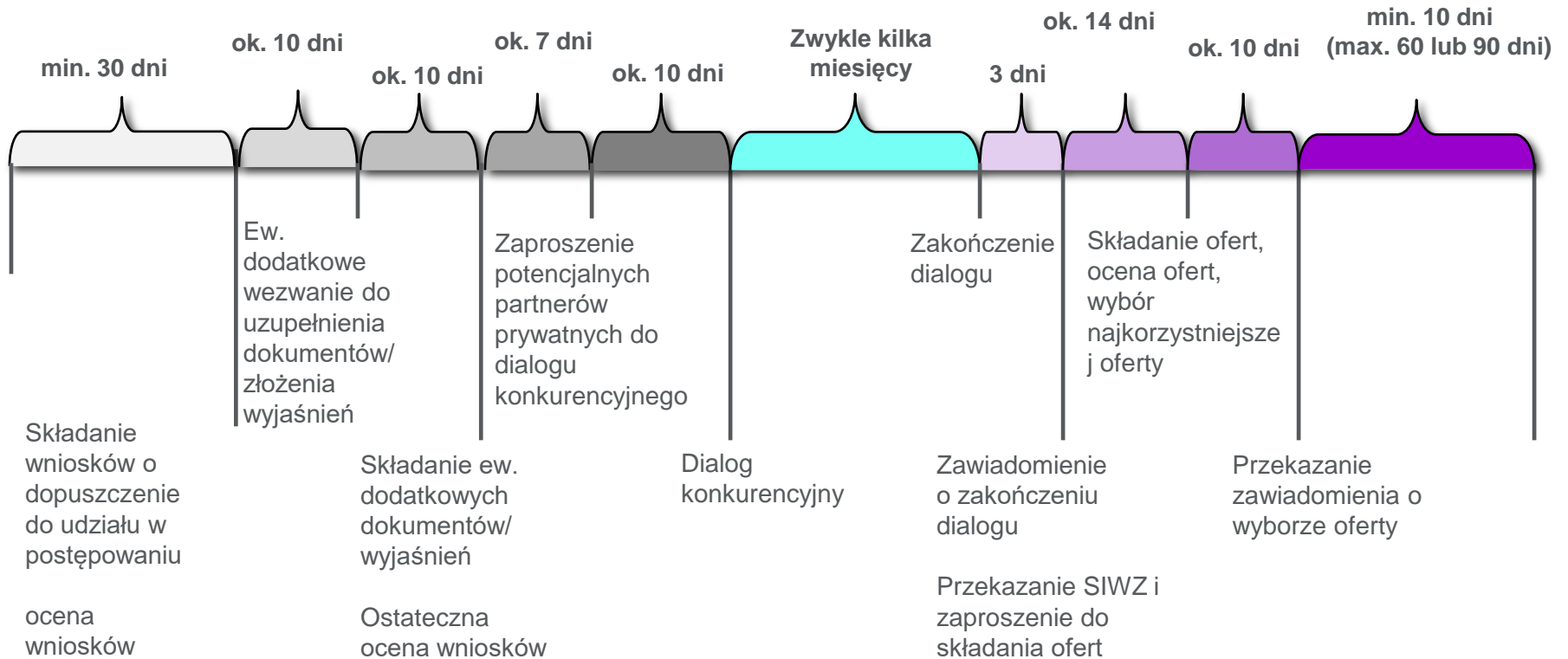
Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1, 2, 4 lub 5 lub zamawiający unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8;

Dialog konkurencyjny – przesłanki stosowania (2)

- rozwiązania dostępne na rynku **nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego;**
- roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują **rozwiązania projektowe lub innowacyjne;**
- zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego **charakteru, stopnia złożoności** lub uwarunkowań prawnych lub finansowych lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami,
- jeżeli zamawiający **nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny sposób** przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. c, wspólnej specyfikacji technicznej, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. d, lub referencji technicznej.

Dialog konkurencyjny – przykładowy harmonogram



Łącznie: ok. 5-6 miesięcy

PPP a finanse publiczne

PPP a finanse publiczne

- **konstytutywny** element przedsięwzięć PPP
- ma wpływ na klasyfikację umowy pod kątem długu publicznego

Zasadniczo wyróżnia się trzy główne grupy ryzyka w projektach PPP:

- ryzyko budowy
- ryzyko dostępności
- ryzyko popytu

Dodatkowo wyróżnia się również ryzyka ogólne czy ryzyka ekonomiczne.

PPP a finanse publiczne (1)

- Art. 18a ustawy o PPP: „Zobowiązania wynikające z umów o PPP **nie wpływają** na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi 1) **większość ryzyka budowy** oraz 2) **większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu (...)**” – de facto implementacja do polskiego prawa stanowiska Eurostat wyrażonego w decyzji nr 18/2004
- w celu dokładniejszej analizy ryzyk, wydano rozporządzenie z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka i czynników uwzględnianych przy ich ocenie
- rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego – umowy o PPP wpływające na dług publiczny należy klasyfikować jako **kredyty i pożyczki**

PPP a finanse publiczne (2)

Modele podziału ryzyk między stronami umowy o PPP pod kątem wpływu na dług publiczny							
		Wariant 1		Wariant 2		Wariant 3	
Rodzaje ryzyk	Podmiot publiczny	Partner prywatny	Podmiot publiczny	Partner prywatny	Podmiot publiczny	Partner prywatny	
Ryzyko budowy		X		X	X		
Ryzyko dostępności		X	X			X	
Ryzyko popytu	X			X		X	
Wpływ na dług publiczny	NIE		NIE		TAK		

PPP a finanse publiczne (3)

- Projekty PPP a możliwość obsługi istniejących i planowanych zobowiązań przez JST – wpływ projektów PPP na **indywidualny wskaźnik zadłużenia JST**
- Wydatki **majątkowe vs wydatki bieżące** w projektach modernizacji oświetlenia ulicznego

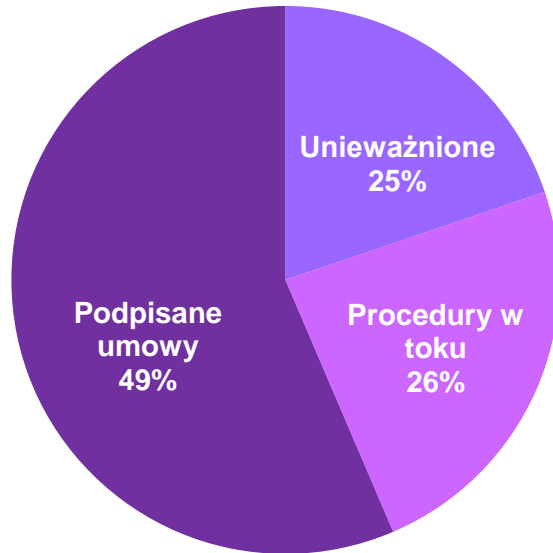
Dobre praktyki

Dobre praktyki PPP

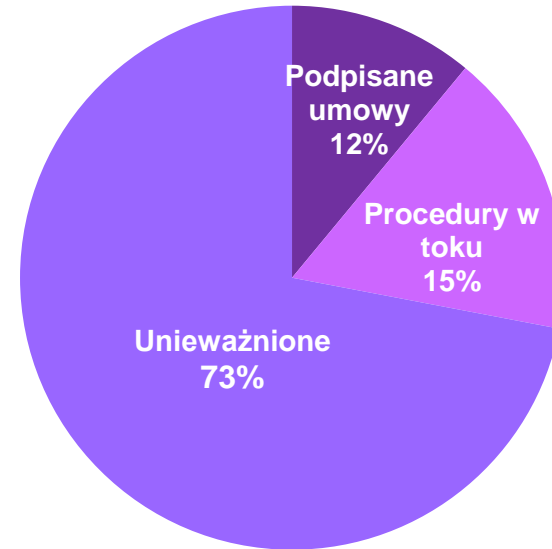
- **oczekiwania** strony publicznej muszą być adekwatne względem **realiów rynkowych** (szczególnie dotyczy do **modelu wynagrodzenia**) → „najpewniejsze” projekty to te oparte o opłatę za dostępność
- poszukiwanie **najefektywniejszych** rozwiązań → otwartość na rozwiązania sugerowane przez partnerów prywatnych w toku dialogu
- uwzględnianie całego **cyklu życia** projektu → etap inwestycyjny trwa znacznie krócej niż etap eksploatacji, inwestycja ma zapewnić wysoką jakość **usług**
- rozsądny **podział ryzyka** w umowie o PPP → przypisanie danego ryzyka tej stronie, która lepiej je kontroluje i niweluje jego skutki („każdy odpowiada za to, na czym się zna”)
- korzystanie ze **wsparcia eksperckiego** → PPP to projekty wyraźnie bardziej skomplikowane niż tradycyjne zamówienia publiczne

Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego (2009 – I 2017) dla projektów o wartości powyżej 20 mln PLN

Z udziałem doradcy



Bez udziału doradcy



- Prawie połowa wszystkich postępowań PPP, przy których zaangażowani byli doradcy zewnętrzni, zakończyła się podpisaniem umowy, a tylko ¼ postępowań została unieważniona.
- W przypadku postępowań bez udziału doradców zewnętrznych jedynie 12% z nich zostało zakończonych podpisaniem umowy, a ponad 73% zostało unieważnionych.

Źródło: BazaPPP.pl

Dobre praktyki PPP: przyczyny porażek

- **brak planowania** i nieodpowiednie przygotowanie projektu
- **niewłaściwe założenia i cele** planowanego projektu
- **brak** przeprowadzenia adekwatnych **analiz przedrealizacyjnych**
- niekompetentny **niedoświadczony zespół** projektowy
- **brak korzystania z** usług doświadczonych **doradców**
- nierealistyczne (**nadmierne**) **oczekiwania** wobec partnerów
- **brak** przeprowadzenia testów rynkowych i **weryfikacji zainteresowania**
- **brak** przeprowadzenia konsultacji i stopnia **akceptacji społecznej**
- **nieoptymalny podział ryzyk**
- **nietrafny wybór mechanizmu płatności**
- **brak elastyczności** i egoizm w **negocjacjach**

Dobre praktyki PPP: czynniki sukcesu

- **silne poparcie polityczne** na wszystkich szczeblach – w całym cyklu przygotowania i realizacji projektu
- właściwe i **stabilne otoczenie prawne** oraz makroekonomiczne dla PPP
- **właściwe planowanie i przygotowanie** projektu
- **przeprowadzenie analiz** przedrealizacyjnych
- wykwalifikowany, **doświadczony i stabilny zespół** przeprowadzający projekty – **pamięć instytucjonalna**
- **korzystanie ze wsparcia doświadczonych doradców**
- **uczciwy podział ryzyk** oraz **wybór trafnego mechanizmu płatności**
- **transparentny i konkurencyjny tryb wyboru** partnera prywatnego
- **solidny i doświadczony partner** prywatny

Modernizacja oświetlenia

Modernizacja oświetlenia: realizowane projekty PPP

3 umowy o PPP (szczebel gminny)

Liczba punktów świetlnych 601 – 2344

Czas trwania umowy: 8,6 – 11,6 lat

Wartość nakładów: 1,5 – 8,4 mln PLN

Zaprojektowanie budowy lub modernizacji sieci oświetlenia ulicznego wraz z dostawą i instalacją systemu sterowania oraz utrzymaniem i sterowaniem oświetleniem ulicznym

Radzionków (8,4 mln PLN)

Ząbki (5,1 mln PLN)

Parysów (1,5 mln PLN)

Kryteria oceny ofert i ich wagi w postępowaniach zakończonych zawarciem umowy o PPP w sektorze oświetlenia ulicznego

Podmiot publiczny	Kryteria oceny ofert			
	Cena (wynagrodzenie)	Oszczędności w zużyciu energii elektrycznej	Podział zadań i ryzyk	Termin i/lub wysokość płatności podmiotu publicznego
Radzionków	80%	15%	3%	2%
Parysów	50%	35%	10%	5%
Ząbki	55%	35%	10%	-

Modernizacja oświetlenia: projekty PPP (aktualnie procedowane postępowania)

- Modernizacja oświetlenia ulicznego w Kobyłce (3 tys. punktów, 33 mln PLN)
- Modernizacja i rozwój sieci oświetlenia ulicznego w Kamiennej Górze na potrzeby podniesienia jej efektywności w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (865 punktów, 4,6 mln PLN)
- Modernizacja i rozwój sieci oświetlenia ulicznego w Giżycku na potrzeby podniesienia jej efektywności w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (1,5 tys. punktów, 1,2 mln PLN)

Zakres przedmiotowy PPP – modernizacja oświetlenia

Zakres przedmiotowy projektów PPP w sektorze oświetlenia ulicznego

INWESTYCJA

- modernizacja infrastruktury oświetleniowej
- dostawa systemu sterowania
- rozbudowa sieci

EKSPLOATACJA

- utrzymanie infrastruktury oświetleniowej
- sterowanie oświetleniem ulicznym

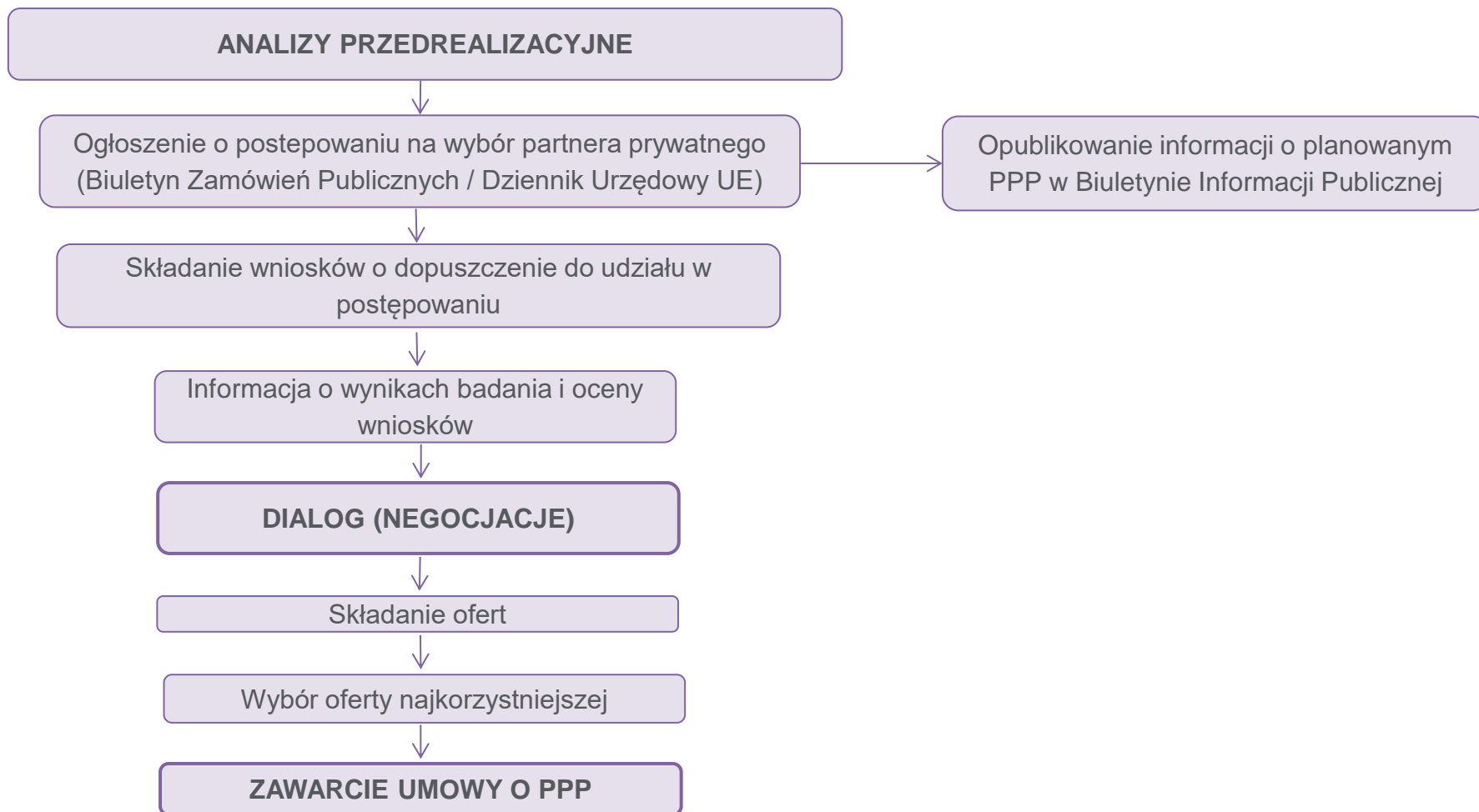
FINANSOWANIE

- finansowanie etapu inwestycyjnego i eksploatacyjnego
- opłata za energię po stronie podmiotu publicznego

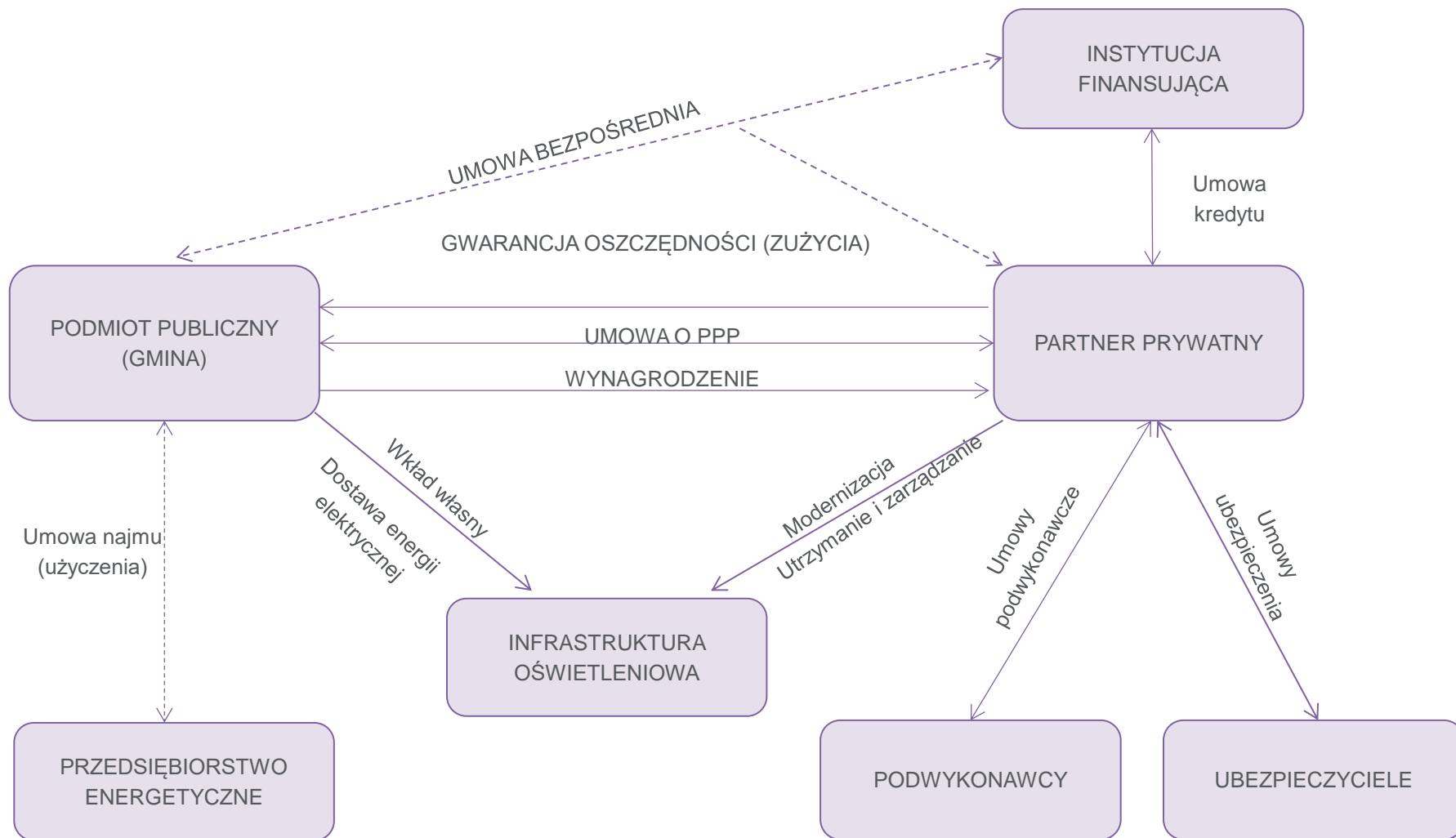
Ścieżka dojścia do wszczęcia postępowania PPP



Modelowy przebieg postępowania na wybór partnera prywatnego w sektorze oświetlenia ulicznego



Schemat organizacyjny rekomendowanego modelu realizacji przedsięwzięcia PPP w sektorze oświetlenia ulicznego



Czynniki sukcesu PPP – modernizacja oświetlenia

- **Inwentaryzacja infrastruktury** (audyt)
- **Adekwatny zakres przedsięwzięcia** (opracowanie wstępnej wersji PFU)
- **Wsparcie eksperckie** (doświadczeni doradcy)
- **Odpowiedni rozkład ryzyk** (optymalny z punktu widzenia całego projektu)
- **Zabezpieczenie prawa do korzystania z infrastruktury** (dysponowanie nieruchomościami na cele budowlane w przypadku budowy nowej linii oświetlenia)

Konkluzje/podsumowanie

Kontakt



Tomasz Korczyński

Adwokat

Counsel, Co-Head of the PPP Practice

T +48 22 242 57 94

tomasz.korczynski@dentons.com



Jakub Kot

Associate

T +48 22 242 51 78

jakub.kot@dentons.com



Bartosz Mysiorski

PPP Development Manager

T +48 22 242 51 79

bartosz.mysiorski@dentons.com

Dziękujemy za uwagę

大成 DENTONS

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
Rondo ONZ 1
00-124 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