

Analiza współpracy sektora publicznego z doradcami zewnętrznymi w realizacji projektów w systemie koncesyjnym oraz w formie partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce

Nadesłany: 17.04.13 | Zaakceptowany do druku: 10.09.13

Krzysztof Wąsowski*

W artykule przedstawiono wyniki przeprowadzonego badania potencjalnych i pożądaných interakcji pomiędzy sektorem publicznym i doradcami zewnętrznym w zakresie wdrażania projektów publicznych w modelu koncesyjnym i w formie partnerstwa publiczno-privatnego. Badanie objęło cztery projekty realizowane obecnie w Polsce i zostało przeprowadzone w formie analizy studium przypadku. Prezentowane w artykule wyniki przeprowadzonego badania mogą znaleźć zastosowanie w usprawnieniu procesu podejmowania decyzji odnośnie zasadności i właściwych form oraz obszarów problemowych wykorzystania doradców zewnętrzných przez władze publiczne we wdrażaniu projektów PPP i koncesyjnych.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-privatne, koncesja, sektor publiczny, doradcy zewnętrznы, zarządzanie projektem publicznym.

Analysis of public sector cooperation with external consultants in the implementation of projects in the concession model and in the form of public-private partnerships in Poland

Submitted: 17.04.13 | Accepted: 10.09.13

The article presents the potential and the desired interaction between the public sector and external consultants in the process of implementation of public projects in the concession model and in the form of public-private partnerships. The study included four projects currently implemented in Poland and was conducted through case study analysis. The results presented in the paper can be used to streamline the process of deciding on using external consultants and to determine the appropriate forms and problem areas of using external consultants by the public authorities in the implementation of PPP and concession projects.

Keywords: public-private partnership, concession, public sector, external consultants, public project management.

JEL: H41, H43, H83

* **Krzysztof Wąsowski** – dr, współpracownik Katedry Zarządzania Projektami, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

1. Wprowadzenie

Polski rynek projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i realizowanych w modelu koncesyjnym jest relatywnie niedojrzały. Szacuje się, że do początku 2013 roku, tj. w ciągu 4 lat od momentu wprowadzenia nowego ustawodawstwa w zakresie modelu PPP¹ i koncesyjnego², wartość podpisanych umów opiewa na kwotę około 800 mln zł (Wawrzyniak, 2013, s. 56). Część umów nie uzyskała jednak zamknięcia finansowego i w związku z tym zostały one rozwiązane lub wciąż podejmowane są próby pozyskania finansowania przedsięwzięć. Według danych uwzględniających liczbę organizowanych przetargów (Herbst, 2012) ukazało się 118 ogłoszeń realizacji projektów na podstawie ustawy o PPP i ustawy o koncesji (do III kw. 2011). Funkcjonują też w Polsce projekty koncesyjne i PPP, które były wdrożone na podstawie innych przepisów. Uwzględniając powyższe uwagi i dane, liczbę realizowanych projektów można szacować obecnie na około kilkadziesiąt. Dla porównania Kappeler i Nemoz (2010) oszacowali, iż w latach 1990–2009 zrealizowano w 24 krajach UE 1340 projektów o łącznej wartości prawie 254 miliardów euro. Leaderem rynku europejskiego jest niewątpliwie Wielka Brytania, gdzie obecnie ponad 700 projektów osiągnęło zamknięcie finansowe. W ramach realizacji tych projektów sektor prywatny zainwestował ponad 55 miliardów funtów (HM Treasury, 2012, s. 5).

W związku z relatywnie niskim poziomem rozwoju rynku oraz uwzględniając skalę przedsięwzięć PPP, tj. czas trwania projektów (do kilkudziesięciu lat), ich wysoki koszt oraz stopień złożoności relacji stron projektu i interesariuszy, pożądanym w projektach jest możliwie szerokie wykorzystanie zewnętrznego wsparcia doradców. Szersze wykorzystanie wsparcia zewnętrznych doradców przez sektor publiczny przy realizacji projektów PPP może istotnie podnieść dynamikę rozwoju rynku PPP oraz jakość realizowanych w Polsce przedsięwzięć, a także pomoże efektywniej alokować środki budżetowe i prowadzić lepszą politykę w zakresie dostarczania dóbr publicznych.

W artykule przedstawiono wyniki przeprowadzonego badania potencjalnych i pożądaných interakcji pomiędzy sektorem publicznym a doradcami zewnętrznymi. Prezentowane w artykule wyniki przeprowadzonego badania w zakresie współpracy władz publicznych i sektora firm doradczych w Polsce mogą znaleźć zastosowanie w usprawnieniu procesu podejmowania decyzji odnośnie zasadności i właściwych form oraz obszarów problemowych wykorzystania doradców zewnętrznych przez władze publiczne we wdrażaniu projektów PPP. Ze względu na uniwersalność wniosków z badania mogą się one okazać przydatne również dla wielu szczebli administracji publicznej i sektora prywatnego (doradcy komercyjni i wyspecjalizowane firmy konsultingowe) w zakresie realizacji dużych infrastrukturalnych publicznych projektów inwestycyjnych.

W punkcie 2. przedstawiono teoretycznie istotę PPP oraz osadzono zjawisko w kontekście teoretycznym, a także określono zakres i specyfikę udziału

doradców zewnętrznych w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. W kolejnym zaprezentowano syntetycznie zastosowaną metodę badania, określono próbę badawczą oraz sposób i źródła pozyskania danych empirycznych. W punkcie 4. przedstawiono wyniki przeprowadzonego badania. W ostatniej części artykułu sformułowano wnioski końcowe oraz wskazano na ograniczenia przeprowadzonego badania i dalsze potencjalne obszary jego poszerzenia.

2. Istota PPP i problem doradcy zewnętrznego w projektach PPP w praktyce światowej

Istotą każdego projektu PPP jest współpraca podmiotów z dwóch sektorów, publicznego i prywatnego, przy wykonywaniu zadań, które tradycyjnie leżą w gestii sektora publicznego. Integralnym założeniem leżącym u podstaw realizacji każdego projektu partnerstwa jest kwestia istnienia określonych i unikalnych przewag charakterystycznych dla potencjału sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego. Sektor publiczny dysponuje monopolem na pewne obszary działalności gospodarczej. Jednocześnie stoi przed wyborami alternatywnych form rozwiązań określonych problemów natury społeczno-ekonomicznej, do których rozwiązania jest najczęściej prawnie i politycznie zobowiązany. Sektor prywatny w ramach realizowanego partnerstwa jest najczęściej synonimem wdrożenia sprawniejszego systemu zarządzania projektem, zastosowania nowoczesnych i innowacyjnych technologii oraz uzyskania efektywności kosztowej projektu (European Commission, 2004, s. 3; Renda i Schrefler, 2006, s. 3; European Investment Bank, 2004, s. 2).

W krajach, w których doszło do rozwoju rynku PPP, kluczowe znaczenie miało zasadnicze przewartościowanie zasad funkcjonowania sektora publicznego, w tym również w zakresie sposobów realizowania projektów publicznych. Największy wpływ na ten proces miały pierwotnie koncepcja *new public management* (Hood, 1991), a następnie *new public governance* (Bevir, 2010, s. 79–81). Z tej perspektywy partnerstwa publiczno-prywatne mogą być określane jako niehierarchiczny system zarządzania, w którym aktorzy z sektora publicznego i prywatnego tworzą wspólne przedsięwzięcie, które służy realizacji wybranych polityk publicznych w postaci świadczenia określonych usług publicznych lub służy rozwojowi infrastruktury (Meuleman, 2008, s. 16).

Na świecie istnieje wiele modeli realizacji projektów PPP. Są one pochodnymi uwarunkowań administracyjno-instytucjonalnych, prawnych i ekonomicznych charakterystycznych dla kraju, w którym projekty są wdrażane. Należy podkreślić, że bezkrytyczne przenoszenie tych modeli partnerstwa i szczegółowych rozwiązań organizacyjnych w ramach różnych krajów napotyka na poważne ograniczenia i bariery. Na przykład kompletnie nie powiodły się próby przenoszenia zachodnioeuropejskich wzorców i formuły PPP

w państwach Dalekiego Wschodu, zwłaszcza w Chinach i Malezji (Hensel, 2012, s. 181–183). Według niektórych badaczy (Kwak, Chih, i Ibbs, 2009) główną zmienną różnicującą poszczególne projekty partnerstwa jest zakres uczestnictwa w przedsięwzięciu sektora prywatnego. Dla rynku europejskiego Komisja Europejska wyróżniła np. cztery podstawowe modele partnerstwa w formie „kontraktowania” (ang. *contracting*), BOT (ang. *build, operate, transfer*; pol. wybuduj, eksploatuj/zarządzaj, przekaz), DBFO (ang. *design, build, finance, operate*; pol. zaprojektuj, wybuduj, finansuj, eksploatuj/zarządzaj) oraz „koncesji” (ang. *concession*) (Komisja Europejska, 2003, s. 20–30).

Poziom złożoności projektów PPP wymusza w przypadku wybranych przedsięwzięć konieczność korzystania z pomocy wyspecjalizowanych zewnętrznych firm doradczych oraz kancelarii prawnych. Typowy zakres usług doradztwa zewnętrznego w zakresie realizacji projektu PPP obejmuje aspekty techniczne, finansowe, prawne oraz w zakresie polityki ubezpieczeniowej. Koszty zewnętrznego wsparcia merytorycznego mogą stanowić istotną pozycję budżetu projektu PPP. Ponadto większość tych kosztów musi zostać poniesiona w początkowych stadiach planowania projektu i organizacji partnerstwa, podczas których może dojść do anulowania określonej procedury przetargowej lub całkowitego odejścia od modelu PPP w wyniku przeprowadzonych analiz.

W literaturze przedmiotu pojawia się niestety niewiele prób oszacowania realnych kosztów doradztwa w projektach PPP. Ogólnie koszty transakcyjne przy stosowaniu PPP są wyższe w stosunku do tradycyjnych metod (Dudkin, 2005), a komponent doradczy jest w nich jedną z integralnych składowych budżetu. Pewne przybliżenie kosztów usług doradczych w projektach PPP przynosi analiza dokonana przez Väililä (2005). Na podstawie opracowania można szacować, iż stanowią one średnio 2–4% wartości kapitałowej projektu dla dużych przedsięwzięć, a w przypadku małych projektów dochodzą do 10%. Wiąże się to z faktem, że z punktu widzenia proceduralnego i wymogów prawa najczęściej przepisy nie różnicują projektów w zakresie wielkości oraz skali i tym samym zarówno projekt mały, jak i duży wymaga dokonanie podobnej liczby analiz i przejścia przez analogiczną procedurę zamówienia publicznego. Koszty usług doradczych uzależnione są od poziomu dojrzałości rynku PPP, na którym realizowany jest projekt (akumulacja wiedzy, powtarzalność projektów, zastosowania procedur i dokumentacji) oraz stopnia skomplikowania procedur i systemu prawnego. W związku z tym koszty usług doradczych są różne dla różnych krajów i systemów ekonomiczno-prawnych.

W celu optymalizacji kosztów usług doradczych przy projektach PPP Komisja Europejska (2009) proponuje szereg mechanizmów rozliczeń z podmiotami doradczymi, jak np.:

- rozbijanie płatności w ramach każdego etapu projektu (względnie wyznaczenie górnej granicy płatności),
- ustalenie regresywnej stawki godzinowej tj. malejącej w stosunku do wzrostu wykorzystanych godzin pracy doradców,

- uzależnianie w umowie części wynagrodzenia od osiągnięcia pozytywnych rezultatów w ramach całkowicie wdrożonego i wydzielonego etapu przedsięwzięcia.

Zarówno płatność uzależniona od zamknięcia określonego etapu projektu, jak i „płaska” stawka godzinowa niosą pewne niebezpieczeństwa. Ta pierwsza może stymulować doradcę do jak najszybszego zamknięcia określonego etapu projektu bez dbania o jego jakość. Drugi wariant może z kolei przeciągać niepotrzebnie określony etap projektu czy negocjacji. Zdecydowanie też odradzany jest mechanizm oparcia opłaty doradczej na wartości kontraktu (procentowo). KE podkreśla też konieczność właściwego (efektywnego kosztowo) wykorzystywania doradców stosownie do ich kompetencji i profilu świadczonych usług doradczych. Problem ten zwiększa złożoności projektów i korzystanie z usług wielu doradców równolegle w różnych skrajnie odmiennych obszarach kompetencyjnych (np. doradztwo techniczne w zakresie konstrukcyjnym projektu i wyspecjalizowane doradztwo w zakresie prawnym). Właściwa alokacja zadań dla doradców jest fundamentalnym warunkiem ich efektywnego wykorzystania.

Uwzględniając stopień złożoności projektu PPP i stopień komplikacji umów, uniknięcie wsparcia doradczego z zewnątrz, szczególnie w przypadku sektora publicznego, wydaje się w praktyce trudne. Określona jednostka organizacyjna lub agenda sektora publicznego w praktyce ma szansę zrealizować niewielką ilość projektów PPP i tym samym nie występuje możliwość przenoszenia zdobytych doświadczeń z jednego projektu na drugi³. Wobec powyższego zdecydowanie częściej z pomocy zewnętrznej korzystają podmioty reprezentujące w umowach PPP sektor publiczny. Sektor prywatny często korzysta z własnych zasobów wiedzy, m.in. doświadczenia zdobytego w innych projektach. Ponadto w sektorze prywatnym zatrudnieni są specjaliści z doświadczeniem w zakresie PPP w różnych obszarach, a w firmach wydzielone są specjalne jednostki odpowiedzialne wyłącznie za przygotowanie oferty przetargowej i prowadzenie projektu. W sektorze publicznym wsparcie doradcze dotyczy najczęściej przeprowadzenia analizy projektów, które mają być zrealizowane w kontekście możliwości skorzystania z formuły PPP, przygotowania procedury i wytycznych przetargowych oraz ocenę złożonych ofert, a także wsparcie w negocjacjach z oferentami, szczególnie w przypadku przetargów dwustopniowych oraz w fazie zawierania umowy i finalnie, nadzór nad wdrażanym projektem.

Doradcy najczęściej są podzieleni na zespoły, stosownie do posiadanych kompetencji i obszaru zagadnień, którym zajmują się w projekcie. Uwzględniając stopień złożoności umów i liczbę aspektów, których dotyczą projekty, integracja tych zespołów i nadzór oraz koordynacja ich prac wymaga ogromnego doświadczenia projektowego. Liczba zaangażowanych doradców oraz zakres ich usług jest pochodny w stosunku do kompetencji i doświadczenia stron umowy PPP.

Doradcy prawni (w praktyce najczęściej reprezentowania przez duże kancelarie prawne) zajmują się przygotowaniem oferty przetargowej, wspar-

ciem procedury zamówienia publicznego, w tym dodatkowymi negocjacjami z oferentami, a następnie przygotowaniem umowy PPP. Ponadto, zapewniają wsparcie w przypadku wystąpienia sporów w trakcie realizacji projektu w obszarze szczegółowych zapisów umowy.

Doradcy techniczni odpowiedzialni są za przygotowanie wytycznych przetargowych w zakresie technicznym, tj. najczęściej określenie parametrów infrastruktury, przepustowości instalacji, norm środowiskowych i przygotowanie wstępnego studium wykonalności. Należy jednak mieć na uwadze, że rola doradcy technicznego w projekcie PPP sprowadza się w zasadzie do kwestii koordynacji wybranych działań i nadzoru w imieniu partnera publicznego. Najczęściej całkowita odpowiedzialność za projekt i jego wykonanie spoczywa na wykonawcy przedsięwzięcia.

Doradcy finansowi wspierają podmioty uczestniczące w projekcie w zakresie analizy opłacalności zastosowania PPP w stosunku innych dostępnych form realizacji przedsięwzięcia, analizy podstaw finansowych projektu, przygotowania biznes-planu, a także oceny ryzyka, które generuje przedsięwzięcie, oraz potencjalnych uczestników przedsięwzięcia (oceny ich sytuacji ekonomiczno-finansowej). Ocena ryzyka stanowi podstawę do wyceny pozyskania kosztu kapitału dla projektu. Bardzo często część aspektów analizy finansowej przejmuje bank komercyjny, który zamierza wejść kapitałowo w przedsięwzięcie lub finansować je kapitałem dłużnym. Uwzględniając poziom złożoności merytorycznej kontraktów w doradztwie finansowym i ogólnym w zakresie organizacji i wdrażania projektu, naturalną przewagą mają globalne firmy konsultingowe, działające równoległe na wielu rynkach PPP na świecie oraz globalne instytucje bankowe⁴.

W ramach współpracy z doradcami w projektach PPP (Leahy, 2008) na bazie badań praktyki rynku projektów PPP w Wielkiej Brytanii wskazuje na liczne błędy związane z wykorzystaniem doradców zewnętrznych przez sektor publiczny, tj. przede wszystkim niedoszacowanie kosztów usług doradczych w budżecie projektu, nieprecyzyjne określenie oczekiwań w stosunku do doradców, w tym szczególnie brak jednoznacznego rozdzielania zadań dla wewnętrznego zespołu projektowego i zespołu doradców. Autor na bazie przeprowadzonych wywiadów z doradcami stwierdza, iż w efektywnym wykorzystaniu doradców w projekcie ogromne znaczenie ma doświadczenie i wiedza menedżerów z sektora publicznego. Większe doświadczenie menedżera umożliwi w praktyce efektywniejszy kosztowo sposób skorzystać ze wsparcia doradczego.

Duży problem z przekroczeniem kosztów doradztwa, szczególnie w inicyjalnej fazie formułowania projektu, przygotowania przetargu i negocjacji z wykonawcami, sygnalizują również na podstawie analizy różnych źródeł Ahadzi i Bowles (2004). Wiąże się on często z przeciąganiem się fazy negocjacji stron i zatrzymaniem przez nich na tym etapie doradców. Asenova i Beck (2009) zwracają uwagę na inną, pozakosztową, ale również bardzo poważną konsekwencję potencjalnie niższych kompetencji urzędników sek-

tora publicznego w stosunku do sektora prywatnego. Profesjonalni doradcy w ramach pracy z bardziej doświadczonymi menedżerami z sektora prywatnego ograniczają się do świadczenia profesjonalnych usług konsultingowych, natomiast w pracy z mniej kompetentnymi urzędnikami sektora publicznego mają realne możliwości wpływu na kształt projektu poprzez pośrednie uczestnictwo w instytucjonalnym procesie decyzyjnym. Z badań przeprowadzonych dla 8 projektów i z 68 wywiadów z uczestnikami brytyjskiego rynku PPP (Akintoye, Hardcastle, Beck, Chinyio i Asenova, 2003) wynika, iż nieumiejętne wykorzystywanie i zarządzanie doradcami, co jest powszechnym problemem w sektorze publicznym, jest jedną z głównych przyczyn nieefektywnego prowadzenia projektów i ponoszenia wymiernych strat przez sektor publiczny.

Podsumowując, powyższy syntetyczny przegląd badań w zakresie sposobów i doświadczeń praktycznych w wykorzystywaniu doradców zewnętrznych w projektach PPP może mieć charakter referencyjny tylko w ograniczonym stopniu. Przenoszenie praktyk zarządczych oraz modeli organizacji samych PPP, a szczególnie współpracy sektora publicznego z doradcami zewnętrznymi z krajów o odmiennych systemach ekonomiczno-społecznych i zróżnicowanej kulturze administracyjnej musi uwzględnić lokalne, polskie uwarunkowania. Hensel (2008) wskazuje na wiele potencjalnych obszarów, gdzie bezkrytyczne i mechaniczne przenoszenie rozwiązań zachodnich do polskiej gospodarki okazało się w praktyce niemożliwe lub nieefektywne.

3. Cele, zakres i zastosowana metoda badawcza

Podstawowym celem badania była próba określenia:

- w przypadku jakich projektów sektor publiczny powinien sięgać po wsparcie zewnętrznego doradcy,
- jaki to doradztwo powinno mieć zakres,
- czy pożądana jest praktyka rozdzielania doradców w zakresie głównych obszarów problemowych projektu (aspekty ekonomiczne, prawne i techniczne),
- zasadności zastosowania doradztwa i intensywności korzystania z usług doradcy w poszczególnych obszarach tematycznych i według poszczególnych faz wdrażania projektu,
- jak powinny się kształtować relacje pomiędzy doradcami a sektorem publicznym.

Badanie zostało zrealizowane w formie analizy studium przypadku i objęło cztery projekty:

- Budowa parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu wraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem (UM Wrocław, 2010).
- Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu podziemnego na Placu na Groblach w Krakowie (UM Kraków, 2006).

- Budowa cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopieliarnią zwłok (UM Kraków, 2011).
- Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów z udziałem podmiotów prywatnych (UM Sopot, 2012).

Głównym źródłem informacji były wywiady półustrukturyzowane z pracownikami z UM zaangażowanymi bezpośrednio w realizowane projekty. Wywiady przeprowadzone zostały z członkami zespołów projektowych. Dla każdego projektu przeprowadzono od 3 do 6 wywiadów i trwały one 1–5 godz. Wywiady uzupełniono szczegółową analizą dokumentacji projektowej, w tym zwłaszcza:

- informacji dotyczących postępowań wyboru doradcy, w tym kryteriów wyboru,
- podpisanych umów z doradcami,
- protokołów lub notatek służbowych odnośnie spotkań z doradcami członków zespołu projektowego,
- analiz sporządzonych przez doradców zewnętrznych na rzecz jednostek publicznych wdrażających projekty,
- źródeł zewnętrznych, tj. głównie stron internetowych i ofert poszczególnych doradców w zakresie usług konsultingowych świadczonych sektorowi publicznemu i dotyczących projektów realizowanych w modelu koncesyjnym i PPP.

Pierwszy poddany badaniu projekt we Wrocławiu obejmuje budowę i eksploatację parkingu w formie koncesji. Zakresu przedmiotu koncesji objął opracowanie koncepcji oraz dokumentacji projektowej, w tym uzyskanie pozwolenia na budowę, wykonanie prac przygotowawczych oraz wykonanie wszystkich robót budowlanych związanych z wykonaniem obiektu, tj. co najmniej 2-kondygnacyjnego parkingu podziemnego dla samochodów osobowych na minimum 300, a maksimum 800 pojazdów pod placem Nowy Targ. Wykonawcą projektu jest konsorcjum złożone z kilku portugalskich podmiotów i polskiej spółki. Projekt realizowany jest na podstawie przepisów ustawy o koncesji. Jego szacunkowa wartość wynosi 39 mln zł i realizacja przewidziana jest na okres 40 lat. W momencie przeprowadzenia badania wykonawca uzyskał już pozwolenie na budowę i realizował fazę konstrukcyjną.

Pierwszy badany projekt w Krakowie obejmuje zaprojektowanie, budowę i eksploatację parkingu podziemnego na 600 miejsc parkingowych na Placu na Groblach. Wykonawcą projektu jest firma hiszpańska. Projekt realizowany jest w modelu koncesyjnym, a jego wartość szacowana jest na poziomie 63 mln zł. W okresie zawierania umowy nie obowiązywała jeszcze dedykowana takim projektom ustawa o koncesji. W związku z tym umowa oparta została na prawie cywilnym, kodeksie handlowym, a wykonawca został wybrany w trybie przepisów ówczesnego prawa zamówień publicznych. Badany projekt parkingowy w Krakowie charakteryzuje się niezwykle długim okresem obowiązywania koncesji, tj. 70 lat. Umowa o udzielenie koncesji

zawarta została w listopadzie 2006 roku, a obecnie projekt znajduje się, jako jedyny z badanych, w fazie eksploatacyjnej.

Drugi badany projekt w Krakowie obejmuje budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz z obiektem ceremonialnym i spopielarnią zwłok. Wykonawcą projektu jest konsorcjum polsko-włoskich spółek. Koncesja została udzielona na okres 30 lat, a wartość projektu szacowana jest na 24,5 mln zł. W momencie przeprowadzania badania projekt znajdował się w początkowej fazie konstrukcyjnej, koncesjodawca przygotowywał się do uzyskania pozwolenia na budowę. Ten projekt ma również charakter wysoce pionierski ze względu na obszar tematyczny przedsięwzięcia. Jest przykładem innowacyjnego poszerzenia zastosowania formuły partnerstwa. Po pierwsze, na terenie Gminy Miejskiej Kraków przy żadnej nekropolii nie funkcjonuje jeszcze spopielarnia zwłok. Po drugie, w Polsce nie realizowano dotychczas podobnego w treści projektu w modelu koncesyjnym.

Ostatni z analizowanych projektów polega na zaprojektowaniu, sfinansowaniu oraz budowie wraz z pełnym wyposażeniem przez partnera prywatnego obiektów (układu komunikacyjnego, terenów zielonych oraz zagospodarowania terenu przedsięwzięcia, powierzchni przeznaczonych na funkcję dworca PKP, obiektów handlowo-usługowych, hotelu dwu- lub trzygwiazdkowego, parkingów podziemnych oraz parkingu naziemnego) na terenach dworca PKP w Sopocie oraz terenów sąsiadujących, a następnie kompleksowym utrzymaniu i zarządzaniu obiektami. Wykonawcą projektu jest spółka polska, a jego szacunkowa wartość została określona na poziomie 100 mln zł. W momencie przeprowadzenia badania trwała faza projektowa, a główny wykonawca przygotowywał dokumentację do ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę. Projekt w Sopocie jest największym (wartościowo) i najbardziej skomplikowanym z punktu widzenia prawnego i technicznego z badanych przedsięwzięć. Jest to też jedyny projekt poddany badaniu realizowany na podstawie ustawy o PPP i faktycznie jeden z pierwszych projektów w Polsce oparty na jej zapisach. Z tego względu okazał się niezwykle cenny z analitycznego punktu widzenia.

4. Wyniki badania

Zasadniczym elementem analizy w obszarze doradztwa przy projektach PPP jest określenie zasadności korzystania z usług doradcy zewnętrznego przez podmiot publiczny. Uwarunkowane jest to wieloma czynnikami, przede wszystkim specyfiką projektu, tj. stopniem złożoności planowanego przedsięwzięcia, oraz potencjałem jednostki publicznej planującej zrealizować projekt, w tym jej wielkością i tym samym potencjałem kadrowym oraz zgromadzonym doświadczeniem w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych, w tym szczególnie PPP.

W projektach o mniejszej skali wdrażanych w modelu koncesyjnym w większych jednostkach publicznych (np. duże ośrodki miejskie), w ramach

funkcjonowania doświadczonego zespołu projektowego posiadającego praktykę w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych sektora publicznego, możliwa i zasadna jest realizacja projektów koncesyjnych z minimalnym udziałem doradców zewnętrznych. Wskazane jest jednak skorzystanie ze wsparcia doradcy prawnego. Należy mieć na uwadze, iż sektor publiczny jest konfrontowany z najlepszymi kancelariami prawnymi, które reprezentują wykonawców, operatorów i koncesjonariuszy projektów. W procesie negocjacyjnym wystąpić może pewna asymetria w potencjale wiedzy i doświadczenia. Uzasadnione jest zatem, aby sektor publiczny, poza korzystaniem z własnych zespołów radców prawnych, był reprezentowany przez zewnętrzne, wyspecjalizowane kancelarie prawne, zorientowane na obsługę dużych projektów inwestycyjnych sektora publicznego. Tym samym wysokie koszty organizacji przetargu są w przypadku PPP uzasadnione. W przypadku planów w zakresie dużych projektów PPP, zwłaszcza w ramach pierwszych wdrażanych przedsięwzięć, wsparcie doradców zewnętrznych wydaje się nieodzowne. Uwzględniając stopień złożoności przedsięwzięć i oszczędność czasu w ramach procedur przetargowych, pożądane jest organizowanie zamówienia publicznego na doradztwo przy projekcie łącznie w trzech obszarach, tj. doradcę ekonomiczno-finansowego, kancelarię prawną oraz doradcę technicznego.

Wyszczególnienie	Projekty proste			Projekty złożone		
	ekonomiczno-finansowe	prawne	techniczne	ekonomiczno-finansowe	prawne	techniczne
Miasta duże	–	+/-	–	+	+	+/-
Miasta małe/ /pozostałe	+	+	+/-	+	+	+

Tab. 1. Zasadność zaangażowania doradcy zewnętrznego przez sektor publiczny w projektach PPP. Źródło: opracowanie własne.

Na bazie dokonanej analizy projektów i przeprowadzonych wywiadów w obszarze doradztwa zewnętrznego przedstawiono referencyjną tabelę 1. w której zasugerowano zasadność zastosowania określonych rozwiązań. Projekty podzielono na dwie kategorie, odpowiednio: złożone (duże) i proste (małe). Przez projekty złożone należy rozumieć przedsięwzięcia o szacunkowej wartości nakładów inwestycyjnych przekraczających 20 mln zł, realizowane na podstawie ustawy o PPP, a także projekty o nietypowym charakterze tematycznym (pionierskie w Polsce, np. szpitalnictwo, więziennictwo) lub zakładające złożoną, względnie nietypową formę porozumień pomiędzy stronami. Projekty proste (małe) to przedsięwzięcia o wartości nakładów inwestycyjnych nieprzekraczających 20 mln zł, realizowane na podstawie ustawy o koncesji, w sektorach, w których funkcjonują już analogiczne projekty (np. sektor projektów parkingowych).

Jednostki publiczne wdrażające PPP podzielone zostały na trzy podstawowe grupy tj. miasta duże, obejmujące powyżej 200 000 mieszkańców, miasta małe i pozostałe, obejmujące miasta poniżej 200 000 mieszkańców oraz gminy wiejskie.

W założeniach wielkość populacji wpływa na stopień rozbudowania administracji i tym samym na jej potencjał kadrowy (zakumulowana wiedza w obszarze wdrażania dużych projektów infrastrukturalnych). To przekłada się potencjalnie na konieczność i zasadność korzystania z usług doradców zewnętrznych. Kategorie doradztwa rozbito na trzy podstawowe obszary, które wystąpiły w analizowanych w pracy projektach tj. doradztwo ekonomiczne (sporządzenie wariantowych modeli realizacji projektu i wykazanie, iż formuła PPP jest najwłaściwszą opcją wdrażania przedsięwzięcia), prawne (wsparcie procesu negocjacji z sektorem prywatnym, przygotowanie dokumentacji przetargowej i umowy projektu) oraz techniczne (nadzór inwestycyjny i budowlany, analiza rozwiązań architektonicznych i technicznych zaproponowanych przez wykonawcę projektu). W zakresie sugerowanych rozwiązań wyznaczono trzy kategorie tj. zastosowanie doradcy zewnętrznego wysoce pożądane (+), zastosowanie dorady zewnętrznego nie jest konieczne (-) oraz kategorię niejednoznaczną, gdzie należy rozważyć dodatkowe okoliczności (+/-).

Drugim istotnym aspektem analizy w zakresie doradztwa zewnętrznego jest kwestia rozdzielenia funkcji doradczych i korzystania z usług oddzielnych wyspecjalizowanych podmiotów, bądź też skupienia obsługi doradczej w zakresie projektu w jednym podmiocie, względnie konsorcjum doradców. W tabeli 2 zidentyfikowano korzyści i wady oraz potencjalne zagrożenia z zastosowania obu rozwiązań w kontekście przeprowadzonego badania. Generalnie na świecie można zaobserwować tendencję, że rozdzielenie doradców ma częściej miejsce na dojrzałych rynkach PPP (Farquharson, de Mästle, Yescombe i Encinas, 2011, s. 98).

Na bazie dokonanej analizy studiów przypadku pożądanym rozwiązaniem w Polsce jest rozdzielenie funkcji doradcy prawnego od doradcy ekonomicznego. Kwestia rozdziału doradcy technicznego pozostaje otwarta i ma w praktyce mniejsze znaczenie. Rozdzielenie funkcji doradcy ekonomicznego i prawnego w przekonaniu rozmówców umożliwia zabezpieczenie decydentów z sektora publicznego w zakresie ewentualnych decyzji odnośnie projektu wobec potencjalnych zarzutów instytucji kontrolnych. Wskazuje zwłaszcza, iż przyjęte rozwiązanie zostało wypracowane pomiędzy minimum trzema podmiotami i jest wynikiem osiągniętego kompromisu. Ponadto o wiele trudniej przy zastosowaniu takiego rozwiązania dokonać zarzutu w zakresie faworyzowania jednego z wykonawców w fazie postępowania przetargowego przez jednego z doradców bądź też sam podmiot publiczny. W obecnej fazie rozwoju rynku PPP i podejścia do projektów sektora publicznego te argumenty wydają się mieć zasadnicze znaczenie.

Ważnym aspektem dyskusji odnośnie powierzenia doradztwa przy projekcie PPP jednemu lub wielu podmiotom nieujętych bezpośrednio w tabeli 2

Analizowany obszar	Jeden kompleksowy doradca lub konsorcjum – aspekty pozytywne	Jeden kompleksowy doradca lub konsorcjum – aspekty negatywne	Zaangażowanie oddzielnych doradców, niezależnie odpowiedzialnych za aspekty ekonomiczne, prawne, techniczne – aspekty pozytywne	Zaangażowanie oddzielnych doradców, niezależnie odpowiedzialnych za aspekty ekonomiczne, prawne, techniczne – aspekty negatywne
Zarządzanie projektem – koordynacja prac doradczych	<ul style="list-style-type: none"> – eliminacja konieczności koordynacji i synchronizacji prac doradczych – niższe ryzyko związane z harmonogramem realizacji projektu 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczony wpływ na zakres i kierunek prowadzonych prac analitycznych – ograniczony wpływ na koordynację i harmonogram poszczególnych działań 	<ul style="list-style-type: none"> – duży wpływ na koordynację prac i harmonogram czasowy – lepsza kontrola doradców i postępu prac 	<ul style="list-style-type: none"> – trudność koordynacji prac (aspekty logistyczne) przy projekcie, zwłaszcza w fazie negocjacji z potencjalnymi wykonawcami projektów oraz w zakresie sekwencji opracowania analizy ekonomicznej i prawnej – podwyższone ryzyko w zakresie harmonogramu realizacji projektu
Jakość doradztwa	<ul style="list-style-type: none"> – skupienie całości prac analitycznych w jednym ośrodku, potencjalnie lepsza koordynacja działań i zaproponowanie spójnego modelu realizacji projektu uwzględniającego wszystkie jego aspekty w sposób kompleksowy 	<ul style="list-style-type: none"> – uzyskanie dostępu wyłącznie do „jednej wizji” realizacji projektu – ograniczony wpływ na wybór poszczególnych doradców zgodnie odpowiadających różnym obszarom projektu („pakietyzacja” usług) 	<ul style="list-style-type: none"> – uzyskanie dostępu do wiedzy i doświadczenia wielu doradców – uzyskanie opinii o projekcie z wielu niezależnych źródeł – większy wpływ na wybór pożądaných doradców w poszczególnych obszarach (nie występuje zjawisko „pakietyzacji” usług) 	<ul style="list-style-type: none"> – wystąpienie potencjalnego konfliktu pomiędzy doradcami w zakresie współpracy przy projekcie, m.in. poprzez forsowanie rozwiązań odpowiednio nieuwzględniających realiów ekonomicznych, technicznych i otoczenia legislacyjnego-regulacyjnego projektu w celu uniknięcia (minimalizacji) ryzyka ekonomicznego, technicznego i prawnego przez poszczególnych doradców

cd. tab. 2

Analizowany obszar	Jeden kompleksowy doradca lub konsorcjum – aspekty pozytywne	Jeden kompleksowy doradca lub konsorcjum – aspekty negatywne	Zaangażowanie oddzielnych doradców, niezależnie odpowiedzialnych za aspekty ekonomiczne, prawne, techniczne – aspekty pozytywne	Zaangażowanie oddzielnych doradców, niezależnie odpowiedzialnych za aspekty ekonomiczne, prawne, techniczne – aspekty negatywne
Kontrola nad projektem przez „właściciela”, potencjalne roszczenia w zakresie jakości usług	<ul style="list-style-type: none"> – przejęcie „ryzyka doradcze-go” przez jeden podmiot – jedno centrum w zakresie odpowiedzialności za wytyczne odnośnie projektu – występowanie jednego podmiotu w przypadku konieczności wystąpienia z roszczeniami w stosunku do doradcy 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczona kontrola działań doradcy – częściowy brak weryfikacji sporządzonych analiz przez dodatkowy podmiot zewnętrzny – wystąpienie wyższego ryzyka faworyzowania jednego z oferentów – wystąpienie zwiększonego ryzyka związanego z lobbieniem interesariuszy w zakresie projektu 	<ul style="list-style-type: none"> – wzajemna, wzmocniona kontrola doradców podczas procesu analiz i etapu negocjacji („pilnowanie się” doradców) – znaczne ograniczenie ryzyka faworyzowania jednego z oferentów, proporcjonalne do liczby zaangażowanych niezależnych doradców 	<ul style="list-style-type: none"> – rozproszone ryzyko doradcze -rozproszenie odpowiedzialności za poszczególne komponenty analiz – w przypadku wystąpienia z roszczeniami, konieczność konfrontacji z wieloma podmiotami

Tab. 2. Doradztwo przy projekcie PPP w Polsce – potencjalne zalety i wady zastosowania kompleksowego doradcy i wielu doradców. Źródło: opracowanie własne.

jest analiza potencjalnych kosztów zastosowania obu rozwiązań. Rynek doradztwa w zakresie projektów PPP w Polsce charakteryzuje się lokalną specyfiką, jest zwłaszcza relatywnie niedojrzały i tym samym dochodzi na nim do wielu paradoksów. Teoretycznie, zastosowanie rozwiązania z wyborem jednego kompleksowego doradcy projektu świadczącego usługi w obszarze analizy ekonomicznej, prawnej, a niekiedy też technicznej ze względu na zaistniałą synergię prac powinno skutkować obniżeniem ogólnego kosztu usługi. Analiza zrealizowanych przy projektach postępowań w zakresie wyboru doradców pokazała, iż tak się często nie dzieje. W Polsce istnieje niewiele firm, które są w stanie świadczyć usługi odnośnie PPP w kompleksowy sposób. Muszą one łączyć funkcje zespołów w zakresie analizy ekonomicznej, technicznej i szeroko rozumianego doradztwa gospodarczego z rozbudowanym doradztwem prawnym, które w praktyce może świadczyć wyłącznie kancelaria prawna z doświadczeniem w zakresie projektów publicznych, w szczególności prawa zamówień publicznych. W Polsce potencjał taki posiadają przede wszystkim przedstawiciele dużych firm audytorskich, a ich oferty w analizowanych przypadkach były często droższe w stosunku do ofert mniejszej konkurencji. Po drugie, firma doradczą obejmującą kompleksową opiekę doradczą nad projektem przejmuje duży zakres szeroko rozumianego ryzyka doradczego i reputacyjnego. Tym samym często nie występuję wspomniana synergia kosztowa.

Dodatkowo, analizę w zakresie cenowych aspektów doradztwa komplikuje fakt, iż rynki pochodne w stosunku do rynku PPP w Polsce, jakim jest m.in. rynek usług doradczych w zakresie partnerstwa są obciążone wszystkimi wadami rynków znajdujących się na etapie formowania. Przede wszystkim niewielkie jest obecnie zakumulowane doświadczenie w zakresie doradztwa przy projektach PPP. Bardzo często wiedza w zakresie praktycznych aspektów wdrażania projektów PPP pochodzi z rynków dojrzałych np. rynku brytyjskiego i nie uwzględnia lokalnych uwarunkowań, przede wszystkim w zakresie funkcjonowania PZP, prawa budowlanego oraz specyfiki działania polskiego sektora publicznego. Uwaga ta dotyczy w szczególności podmiotów doradczych o charakterze ponadnarodowym.

Na bazie zbadanych projektów i złożonych ofert doradztwa można stwierdzić, iż niektóre propozycje w organizowanych postępowaniach w zakresie doradztwa przy projekcie nie uwzględniają realnych cen rynkowych obowiązujących w Polsce (np. w ramach analizy stawek godzinowych przy uwzględnieniu szacowanych koniecznych nakładów prac). Według rozmówców związane jest to z prestiżem, jaki wiąże się z udziałem w dużych, pionierskich oraz innowacyjnych i tym samym medialnych projektach sektora publicznego, jakim niewątpliwie są obecnie przedsięwzięcia partnerstwa. Poza czystym prestiżem dla określonego doradcy ogromne znaczenie ma również zdobywanie doświadczenia, nawet uwzględniając krótkoterminowo generowanie strat z takich kontraktów. Podmioty doradcze słusznie oczekują bowiem, iż poszerzone portfolio doradcze o udział w PPP będzie miało zdecydowane znaczenie w ubieganiu się o przyszłe kontrakty doradcze w momencie, kiedy rynek znajdzie się

w bardziej dojrzałej fazie rozwoju. Zgodnie z postulatem prawdopodobnie obecny nacisk przy opracowywaniu wytycznych wyboru doradcy projektu będzie przesunięty z kryterium cenowego na kryterium wykazania doświadczenia w zakresie projektów PPP. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, na podstawie przeprowadzonego badania trudno sformułować jednoznaczne wnioski w zakresie realnych kosztów dostępnych wariantów: kompleksowy doradca oraz doradcy odpowiedzialni za poszczególne obszary projektu.

Ważnym aspektem analizy doradztwa zewnętrznego przy projekcie PPP w Polsce jest charakter i specyfika umowy w zakresie świadczonych usług. W fazie inicjacji projektu, sporządzania analiz oraz negocjacji z potencjalnymi wykonawcami preferowany zdecydowanie jest model zakładający nabycie przez podmiot publiczny (właściciela projektu) kompleksowego pakietu usług. Pożądane jest, aby obejmował on:

- przygotowanie wielowariantowej analizy w zakresie modelu wdrażania przedsięwzięcia, uwzględniającej aspekty ekonomiczne i prawne oraz uwarunkowania techniczne,
- wsparcie procesu selekcji określonej formy realizacji projektu w ramach dostępnych wariantów zawartych w analizach ekonomicznych, prawnych i technicznych,
- wsparcie procesu przygotowania wytycznych przetargowych i kryteriów selekcji oferentów,
- wsparcie procesu negocjacji z oferentami, w tym przygotowanie zapisów w zakresie ostatecznego kształtu umowy.

Ten etap doradztwa, obejmujący powyżej wymienione czynności, powinien być wyceniony w formie ryczałtu w momencie podpisywania umowy, a ryzyko doradcze objawiające się m.in. koniecznością większego zaangażowania zasobów doradcy powinna ponosić wyłącznie firma doradcza. Zasadnicza rola doradcy w projekcie w momencie podpisania umowy zostaje wypełniona. Po podpisaniu umowy jego wsparcie ma w zasadzie charakter *ad hoc* i korzystniejsze wydają się umowy incydentalne w zakresie określonych czynności, względnie umowy typu *stand by* z niewielką opłatą za dostępność i zasadniczą płatnością za określone usługi, dopiero w momencie wystąpienia realnej potrzeby ich nabycia przez partnera publicznego. Niewielka praktyka w tym zakresie pokazuje, iż zasadnicze znaczenie ma na tym etapie projektu wyłącznie doradztwo techniczne, mniejsze prawne (głównie w zakresie ewentualnego i niekiedy wysoce prawdopodobnego oprotestowania wyniku przetargu przez pozostałych oferentów). Zasadność zastosowania poszczególnych doradców tematycznych oraz poziom intensywności od najmniejszej [+] do największej [+++] (przy czym [+++] oznacza kluczowe znaczenie danego obszaru dla powodzenia projektu) stosownie do fazy wdrażania projektu przedstawiono w tabeli 3.

Bardzo istotną kwestią w zakresie sporządzania analiz przedrealizacyjnych jest synchronizacja działań doradców. Modelem najbardziej pożądanym jest sporządzenie analizy ekonomicznej różnych wariantów realizacji projektu,

Faza wdrażania projektu	Faza inicjacji, analiz ekonomicznych opłacalności zastosowania poszczególnych wariantów	Faza przetargowa, sporządzania umowy projektu	Faza konstrukcyjna	Faza eksploatacyjna
Doradztwo				
Ekonomiczno-finansowe	+++	++	+	+
Prawne	++	+++	+	+
Techniczne	+	++	+++	++

Tab. 3. Zasadność zastosowania doradztwa i intensywność korzystania z usług doradcy w poszczególnych obszarach tematycznych według faz wdrażania projektu. Źródło: opracowanie własne.

a następnie nałożenie na to swoistego filtra prawniczego, tj. znalezienia formuły prawnej dla rozwiązań optymalnych, uwzględniając uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. W tym zakresie deklarowano wręcz, iż znalezienie adekwatnych rozwiązań prawnych i sformułowanie poszczególnych zapisów umów po opracowaniu techniczno-finansowego modelu realizacji projektu jest zdecydowanie prostszym procesem, niż wyznaczenie modelu prawnego realizacji projektu i próba dostosowania do niego rozwiązań technicznych i finansowych.

Ostatnim analizowanym i sygnalizowanym wcześniej aspektem współpracy sektora publicznego z doradcą zewnętrznym jest sposób jego wyboru oraz zastosowane w procedurze kryteria selekcji. W większości analizowanych wytycznych cena była kryterium dominującym (zazwyczaj powyżej 50% wagi w ocenie końcowej). Wraz z rozwojem rynku, i uwzględniając stopień złożoności projektów PPP, zdecydowanie większe znaczenie będzie miało zapewne kryterium zakumulowanego doświadczenia w doradztwie przy projektach PPP. Takie przeszacowanie wag w zakresie kryteriów wyboru doradcy wydaje się zasadne. Prawdopodobnie w momencie osiągnięcia dojrzałości przez rynek, co jest perspektywą odległą, ponownie kryteria wyboru partnera zostaną zorientowane na cenę. Stanie się tak, ponieważ doświadczenie w zakresie doradztwa przy projektach PPP zdobędzie na tym etapie wielu doradców zaangażowanych w rynek partnerstwa i nie będzie ono miało unikalnego charakteru. Tym samym nie będzie mogło być źródłem istotnej przewagi konkurencyjnej.

5. Wnioski końcowe, ograniczenia badania oraz perspektywy dalszych badań

Przeprowadzone badanie umożliwiło sformułowanie następujących wniosków w zakresie współpracy sektora publicznego z doradcami zewnętrznymi w Polsce:

1. Rynek doradczy w zakresie obsługi projektów PPP i koncesyjnych jest relatywnie słabo rozwinięty. Charakteryzuje się pewnymi anomaliami

w stosunku do bardziej dojrzałych rynków partnerstwa. Najlepiej przygotowane są firmy zorientowane na doradztwo w zakresie aspektów prawnych realizacji projektów.

2. Doświadczenie firm w obsłudze PPP i modelu koncesyjnym o profilu międzynarodowym ma znaczenie, jednak nie jest możliwe bezpośrednie kopiowanie rozwiązań z innych rynków. Lokalny kontekst oraz polskie uwarunkowania prawne istotnie wpływają w sposób ograniczający na możliwości przenoszenia doświadczeń.
3. Koszty doradztwa zewnętrznego stanowią istotną część w budżecie projektu. Doradztwo jest jednak pożądane w projektach o większej skali i dużym stopniu złożoności. Zawsze jednak decyzja w zakresie doradztwa powinna być poprzedzona analizą potencjału kadrowego jednostki wdrażającej projekt.
4. Zewnętrzne doradztwo zdecydowanie rekomendowane jest w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, szczególnie realizujących pierwsze projekty PPP i koncesyjne.
5. Dominujące znaczenie ma doradztwo ekonomiczne w ramach analizy opłacalności zastosowania wariantu PPP lub modelu koncesyjnego wobec innych dostępnych opcji, doradztwo prawne w ramach procesu przetargowego oraz sporządzania umowy PPP lub koncesyjnej oraz doradztwo techniczne w fazie konstrukcyjnej (również o charakterze nadzorczym).
6. Poza szczególnymi przypadkami pożądane jest rozdzielenie roli doradcy ekonomicznego i prawnego.
7. Należy oczekiwać, iż w ramach rozwoju rynku PPP i projektów koncesyjnych kryteria przetargowe w obszarze zdobytego doświadczenia w obsłudze rynku PPP w zakresie wyboru doradcy będą zyskiwały na znaczeniu, zwłaszcza kosztem kryteriów cenowych.

Badanie ograniczone jest przede wszystkim wszelkimi słabościami zastosowanej metody badawczej, tj. analizy studiów przypadku⁵. Kolejnym ograniczeniem przeprowadzonego badania jakościowego była relatywna niedojrzałość polskiego rynku PPP i projektów koncesyjnych oraz badanego rynku pochodnego, tj. doradztwa. W związku z tym funkcjonowała mała grupa przedsięwzięć, na bazie której dobrano próbę do niniejszego badania.

Szczególnie utrudniający badanie był brak w pełni zrealizowanych projektów (zamknięty cykl realizacji projektu i wypełnienie warunków pierwotnej umowy) lub znacznej liczby przedsięwzięć znajdujących się w zaawansowanych fazach realizacji, np. eksploatowanych przez przynajmniej kilkanaście lat. Takie projekty umożliwiłyby pogłębienie analizy o zbadanie uzyskanych korzyści z zastosowania doradztwa zewnętrznego w projektach PPP i koncesyjnych oraz realizację badań w zakresie jakości doradztwa⁶.

Ograniczeniem badania i tym samym obszarem jego potencjalnego rozszerzenia było skupienie się na perspektywie sektora publicznego. Interesujące byłoby zbadanie, jak sektor firm doradczych postrzega współpracę z sektorem publicznym w projektach PPP oraz jak potencjalnie kształtują

się inne interakcje zachodzące pomiędzy stronami projektu, tj. doradcami, wykonawcami i operatorami projektów partnerstwa oraz jego licznymi interesariuszami.

Przypisy

- ¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.
- ² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101
- ³ Wyjątek od tej zasady ma miejsce, kiedy w danym kraju w obszarze sektora publicznego nastąpiła bardzo duża centralizacja funkcji administracji w zakresie wykorzystywania formuły PPP, np. za przygotowanie i negocjację kontraktów, a także za wdrażanie projektów odpowiada jedna jednostka sektora publicznego, ulokowana organizacyjnie wysoko w hierarchii administracyjnej danego kraju. Zdecydowanie nie dotyczy to polskiego rynku PPP.
- ⁴ Według upublicznionych danych za rok 2004 dotyczących wybranych przez jednostki publiczne na świecie doradców w zakresie obsługi projektów PPP w sektorze transportu w pierwszej dziesiątce znalazło się 6 globalnych firm doradczych (PriceWaterhouseCoopers, Ernst&Young, KPMG, Macquarie, IXIS CBA, Grant Thornton) oraz 4 korporacyjne banki o profilu międzynarodowym (ABN AMRO, HSBC, Royal Bank of Canada, Dexia). Analiza oferty doradczej tych firm na bazie informacji przedstawionych na stronach internetowych wskazuje na wydzielenie w większości z nich dużych jednostek organizacyjnych, zajmujących się wyłącznie obsługą rynku PPP, włącznie dużych inwestycyjnych projektów jednostek sektora publicznego. Zob. PriceWaterhouseCoopers. (2010). Project Finance International, January 2005. Pożyczono z: <http://www.pwc.com/gx/en/transportation-logistics/ppp/financing-transport-infrastructure-public-private-partnerships.jhtml> (12.01.2010).
- ⁵ Dyskusję krytyczną w zakresie metody przeprowadził np. Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219–245.
- ⁶ Jakość ta mogłaby być mierzona np. poprzez analizę wyników operacyjnych projektów realizowanych przy współpracy doradców zewnętrznych i bez wsparcia zewnętrznego. Interesującą analizę w tym zakresie przeprowadziła Herbst, porównując liczbę postępowań przetargowych przy udziale doradców i bez. W tym pierwszym przypadku statystyki wskazują, iż zdecydowanie częściej dochodzi do wyboru wykonawcy i podpisania umowy. Na obecnym etapie rozwoju rynku nie jest możliwe uwzględnienie analizy w obszarze dalszych etapów realizacji projektów, w szczególności fazy eksploatacyjnej. Zob. Herbst, I. (2012). Raport z analizy rynku PPP w Polsce – synteza. *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 2, s. 36–37.

Bibliografia

- Ahadzi, M. i Bowles, G. (2004). Public-private partnerships and contract negotiations: an empirical study. *Construction Management and Economics*, 22 (9), 967–978.
- Akintoye, A., Hardcastle, C., Beck, M., Chinyio, E. i Asenova, D. (2003). Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management and Economics*, 21 (5), 461–470.
- Asenova, D. i Beck, M. (2009). Obstacles to Accountability in PFI Projects. W: A. Akintoye, i M. Beck (red.), *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships* (s. 47–63). Oxford/Ames: Wiley-Blackwell Publishing.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.

- Blanc-Brude, F. i Strange, R. (2007). How Banks Price Loans to Public-Private Partnerships: Evidence from the European Markets. *Journal of Applied Corporate Finance*, 19 (4), 94–106.
- Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. i Vällilä, T. (2007). *Public-Private Partnerships in Europe: An Update. Economic and Financial Report 2007/03*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Dudkin, G.V. (2005). *Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence. Economic and Financial Report 2005/03*. European Investment Bank.
- European Commission. (2004). Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final. Brussels: OJEC.
- European Investment Bank. (2004). The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs). European Investment Bank.
- Farquharson, E., de Mästle, C., Yescombe, E. i Encinas, J. (2011). How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emergin Markets. Washington: IBRD, WB, PIAFF.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219–245.
- Hensel, P. (2008). *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Hensel, P. (2012). Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania. W: B. Glinka i M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Herbst, I. (2012). Raport z analizy rynku PPP w Polsce – synteza. *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, nr 2, 27–50.
- HM Treasury. (2012). A new approach to public-private partnerships. London: HM Treasury.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Kappeler, A. i Nemoz, M. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010/04*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Komisja Europejska. (2003). Wtyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska. (2009). Komunikat KE. Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększenie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych z 19 listopada 2009, KOM(2009) 615 wersja ostateczna. Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich.
- Kwak, Y., Chih, Y. i Ibbs, C. (2009). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships (PPP) for Infrastructure Development. *California Management Review*, 51 (2), 51–78.
- Leahy, P. (2008). Framework for PPP Audits in the United Kingdom. W: G.C. Schwartz (red.), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* (s. 269–278). New York: Palgrave Macmillan.
- Lewis, M. i Grimsey, D. (2005). Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views. *Accounting Forum*, 29 (4), 345–378.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- PriceWaterhouseCoopers. (2010). Project Finance International, January 2005. Pozy-skano z: <http://www.pwc.com/gx/en/transportation-logistics/ppp/financing-transport-infrastructure-public-private-partnerships.jhtml> (12.01.2010).

- Renda, A. i Schrefler, L. (2006). Public-Private Partnerships, Models and Trends in the European Union. (IP/A/IMCO/SC/2005-161), DG Internal Policies of the Union, Economic and Scientific Policy.
- UM Kraków. (2006). Umowa nr W2/151/GO/5/2006 o udzielenie koncesji na zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu podziemnego na Placu na Groblach w Krakowie. Kraków: UM Kraków.
- UM Kraków. (2011). Umowa na koncesji na roboty budowlane WII/46/WJ/17/2011 obejmująca budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopiarnią zwłok. Kraków: UM Kraków.
- UM Wrocław. (2010). Umowa koncesji na roboty budowlane Nr 237/2010 zawarta w dniu 16 lipca 2010 r. na „Budowę parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu oraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem”. Wrocław: UM Wrocław.
- UM Sopot. (2012). Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym dla przedsięwzięcia polegającego na: „Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów, z udziałem podmiotów prywatnych” z dnia 23 stycznia 2012 roku. Sopot: UM Sopot.
- Välilä, T. (2005). How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. *EIB Papers*, 10 (1), 94–119.
- Wawrzyniak, M. (red.). (2013). *Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Nr 6*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.