

*Dagmara Hajdys**

ROLA I ZNACZENIE USŁUG DORADCZYCH W PRZYGOTOWANIU I REALIZACJI PROJEKTÓW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

1. WPROWADZENIE

Od 2009 r. w polskim systemie ustawodawczym obowiązują dwa akty prawne regulujące problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Są nimi: o partnerstwie publiczno-prywatnym (*Ustawa z dnia 19 grudnia...*, 2008) i ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi (*Ustawa z dnia 9 stycznia...*, 2009). Odnoszą się one do możliwości realizacji zadań publicznych oraz świadczenia usług w zakresie użyteczności publicznej przez podmioty publiczne we współpracy z prywatnym partnerem. Współistnienie dualnych rozwiązań prawnych w zakresie PPP powoduje, że podmioty publiczne stają przed koniecznością wyboru jednego z rozwiązań prawnych, co nastręcza wiele kłopotów oraz wątpliwości co do zasadności wyboru określonej „ścieżki postępowania”. Projekty typu PPP charakteryzują się znacznym stopniem skomplikowania. Od podmiotów je wdrażających wymaga się wysokiego stopnia przygotowania merytorycznego. Konieczność przekazania partnerowi prywatnemu publicznych składników majątkowych, zabezpieczenie interesów publicznych, długoletni okres trwania umów o PPP wymagają przygotowania wieloletnich prognoz finansowych i ekonomicznych. Wymienione powody sprawiają, że przedstawiciele podmiotów publicznych, w przeważającej mierze decydenci jednostek samorządu terytorialnego, często decydują się na profesjonalną pomoc i zatrudniają zewnętrznych doradców do przygotowania i obsługi projektów PPP. Wynika to z braku doświadczenia polskich podmiotów w realizacji przedsięwzięć typu PPP oraz „prawnych niuansów”, które wręcz narzucają konieczność fachowego wsparcia. Od prawidłowego przygotowania projektu, w tym procedur przetargowych, zależy sukces i powodzenie przedsięwzięcia.

Celem opracowania jest wskazanie zakresu doradztwa przy projektach PPP oraz rynku usług doradczych w Polsce.

* Dr, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW nr 3/5, 90-255 Łódź.

2. ISTOTA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy sektora publicznego z prywatnym partnerem, podejmowaną w celu realizacji zadań publicznych. W przedsięwzięcia publiczne, które znajdują się w kompetencji władzy publicznej włączany jest kapitał prywatny. W efekcie współpracy środki publiczne są częściowo lub całkowicie zastępowane prywatnym kapitałem, co jednak nie powoduje zdjęcia odpowiedzialności ze strony publicznej za stopień i jakość zaspokojenia potrzeb społecznych. W warunkach polskich jest to kolejny sposób finansowania inwestycji publicznych, który powoli zyskuje na popularności, przy uwzględnieniu stanu finansów samorządowych i powszechnym załamaniu koniunktury gospodarczej.

W literaturze spotyka się wiele definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Poszczególne kraje oraz instytucje dopasowują je do konkretnych okoliczności projektowych i własnych doświadczeń związanych z wykorzystaniem tej formuły. Dla przykładu, według OECD partnerstwo to porozumienie zawarte pomiędzy sektorem rządowym a jednym lub kilkoma partnerami prywatnymi, w wyniku którego strona prywatna dostarcza usług w taki sposób, który umożliwia osiągnięcie celów zarówno przez stronę rządową dotyczących świadczenia usług publicznych oraz stronę prywatną związanych z osiągnięciem zysków. Osiągnięcie celów uzależnione jest od optymalnego rozłożenia ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP (*Public Private-Partnerships...*, 2008, s. 17).

Na szczeblu wspólnotowym PPP nie doczekało się jak dotąd zdefiniowania. Niemniej jednak Komisja Europejska obserwując szerokie zainteresowanie współpracą z podmiotami prywatnymi wskazała na jego istotę w dokumencie zwanym „zieloną księgą” PPP. Zgodnie z jej zapisami partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do „form współpracy pomiędzy organami/władzami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstrukcji, odnawiania, zarządzania i utrzymania infrastruktury bądź długotrwałe świadczenie usług” (dokument roboczy na temat *Zielonej Księgi...*, 2004, s. 2).

W opinii Międzynarodowego Funduszu Walutowego PPP jest sposobem, w jaki sektor prywatny dostarcza infrastruktury lub usług bazujących na infrastrukturze, które tradycyjnie stanowią domenę sektora publicznego (*Public-Private Partnerships...*, 2006, s. 1).

W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne po raz pierwszy zdefiniowane zostało w ustawie z 2005 r. jako „oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeśli odbywa się na zasadach określonych w ustawie” (*Ustawa z dnia 28 lipca...*, 2005, art. 1, ust. 2). Z uwagi na powszechną krytykę zapisów ustawy i jej hamujący wpływ na rozwój partnerstwa w Polsce definicja ta, jak również zapisy całej ustawy, została uchylona. Nowe regulacje pozostawiają

większą swobodę w zakresie kształtowania współpracy i postrzegają partnerstwo publiczno-prywatne poprzez przedmiot działania rozumiany jako „wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (*Ustawa z dnia 19 grudnia...*, 2008, art. 1, ust. 2). Pomimo różnic w sformułowaniach definicje te pozostają zgodne co do idei partnerstwa. Jest nią współpraca sektora publicznego i sektora prywatnego przy wykonywaniu zadania publicznego, która ma charakter długoterminowy i przynosi korzyści obu stronom (C e n k e r, 2009, s. 51).

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiła się we współczesnym świecie jako odpowiedź na niedostatek środków publicznych wobec wzrastającej ilości zadań publicznych, zwłaszcza w obszarze infrastruktury. Sięgnięcie po doświadczenie, wiedzę oraz kapitał prywatnych podmiotów wydało się uzasadnione i dogodne, przy założeniu, że podmiot prywatny uzyska jakieś korzyści (*Guidelines for successful...*, 2003). W przeważającej mierze do nawiązania współpracy dochodzi w sytuacji, gdy strona publiczna nie jest w stanie realizować określonego zadania publicznego w sposób zadowalający odbiorców. Czasami inicjatywa nawiązania współpracy jest ofertą złożoną przez stronę prywatną. Nawiązanie współpracy stwarza możliwości osiągnięcia korzyści, wśród których można wymienić:

- pozyskanie środków pochodzących z sektora prywatnego,
- skrócenie czasu realizacji zadania,
- wykorzystanie nowoczesnych technologii i efektywnych metod zarządzanych stosowanych w sektorze prywatnym,
- zwiększenie wydajności pracy,
- ograniczenie kosztów,
- ograniczenie zadłużenia podmiotu publicznego.

Idee partnerstwa publiczno-prywatnego najlepiej oddają charakterystyczne cechy formuły, do których należy zaliczyć:

- długi czas realizacji przedsięwzięcia (obejmujący różne aspekty realizowanego projektu),
- metodę finansowania projektów z udziałem kapitału prywatnego, co nie wyklucza partycypacji środków publicznych, które w uzasadnionych przypadkach mogą być znaczne,
- istotną rolę podmiotu prywatnego, który uczestniczy w projekcie w różnych stadiach jego realizacji (projektowanie, inwestycja, eksploatacja, finansowanie),
- alokację ryzyka pomiędzy partnerów zgodnie z możliwościami każdej ze stron,
- podział zadań adekwatny do indywidualnych predyspozycji stron umowy,
- ustawową odpowiedzialność sektora za poziom świadczonych zadań, która nie zostaje z podmiotu publicznego zniesiona (por. K i e r e p k a-K a s z t e l a n, 2011, s. 667).

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi zatem złożony proces obejmujący całokształt działań organizacyjnych, prawnych i ekonomicznych zmierzających do realizacji założonego celu publicznego przez podmioty publiczny i prywatny.

3. ZAKRES USŁUG DORADCZYCH W RAMACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest metodą prostą ani łatwą. Odznacza się skomplikowaną strukturą organizacyjną, prawną i finansową (Brzozowska, 2012, s. 198). Wymaga prawidłowego sformułowania potrzeb, zdefiniowania formuły realizacji, przygotowania studium wykonalności dla projektu, a także zapisów umowy, która będzie stanowiła trzon współpracy pomiędzy stroną publiczną i prywatną. Obok profesjonalnej wiedzy w zakresie specyfiki projektów typu PPP wymagana jest także umiejętność dokonania oceny stopnia korzyści ekonomicznej uzasadniająca przewagę formuły partnerstwa nad tradycyjną metodą realizacji zadań publicznych. Interdyscyplinarny charakter partnerstwa przejawia się w konieczności posiadania odpowiedniego *know-how* w zakresie prawa, finansów, ekonomii, aspektów technicznych i branżowych związanych z realizacją konkretnego przedsięwzięcia (Cieślak, 2011, s. 75). Z uwagi na stopień złożoności projektów uzasadnione wydaje się, aby podmiot publiczny korzystał z wiedzy i doświadczenia profesjonalnych doradców.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, które podejmują trud wypracowania procedur wdrożenia PPP do realizacji zadań publicznych korzystnym, a zarazem postulowanym sposobem, jest powołanie tzw. zespołu wdrożeniowego. W jego skład powinny wchodzić osoby, które wcześniej pracowały nad różnymi projektami inwestycyjnymi, zajmują się zamówieniami publicznymi, koordynują realizację projektów inwestycyjnych, pracowały nad koncepcją projektu zakwalifikowanego do formuły PPP. Zespół ten powinien dysponować wiedzą, doświadczeniem i umiejętnością zarządzania projektami inwestycyjnymi. Wskazane jest, aby przynajmniej część członków zespołu dysponowała podstawową wiedzą z zakresu PPP.

Warunkiem optymalnego przygotowania projektu do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest wsparcie zespołu wdrożeniowego profesjonalnymi, zewnętrznymi doradcami, którzy przez okres życia przedsięwzięcia będą wraz z zespołem zarządzać projektem. Ma to kluczowe znaczenie szczególnie w początkowym okresie rozwoju rynku, ze względu na ograniczone doświadczenie w zakresie PPP po stronie podmiotów publicznych (zob. *Partnerstwo publiczno-prywatne*, 2007, s. 30). Przy projektach partnerskich uzasadnione jest zaangażowanie doradców do spraw prawnych, ekonomicznych, technicznych, a nawet ochrony środowiska. Czynnikiem determinującym zakres doradztwa

powinien być charakter projektu. W warunkach polskich wybór doradcy/firmy doradczej powinien poprzedzić przetarg publiczny przeprowadzony zgodnie z wymogami ustawy „Prawo zamówień publicznych” (*Ustawa z dnia 25 lutego...*, 2011). Już na etapie specyfikacji istotnych warunków zamówienia strona publiczna określa zakres prac i doradztwa, jakim jest zainteresowana. W sytuacji, gdy istnieje już doświadczenie przy projektach PPP profesjonalni doradcy mogą służyć pomocą na wybranych etapach przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie stosowane jest w np. Wielkiej Brytanii, Irlandii, Hiszpanii lub Portugalii, gdzie istnieją bazy danych projektów PPP oraz gotowych, ramowych umów. W krajach, gdzie formuła jest dopiero wdrażana, brak jest wypracowanych procedur pomoc ekspercka jest cenna przez cały cykl życia projektu. Zaangażowanie zewnętrznych doradców wymaga od pomiotu publicznego zarezerwowania odpowiednich środków w budżecie, co w konsekwencji podnosi koszty projektu.

Zakres usług doradczych jest zróżnicowany i zależy od charakteru projektu i rodzaju analizy. Kompleksową współpracę z doradcami zewnętrznymi można podzielić na cztery zasadnicze etapy (*Rola doradcy...*, 2010, s. 2):

1) analiza i selekcja zadań inwestycyjnych pod kątem możliwości zastosowania formuły PPP,

2) przygotowanie wstępnej koncepcji dla wybranych projektów PPP,

3) obsługa postępowania o wybór partnera prywatnego dla przedsięwzięcia PPP,

4) wsparcie etapu inwestycyjnego, monitoring i kontrola przebiegu umowy.

Najszerzy zakres usług oferowany jest przez doradców finansowych i prawnych (tab. 1). Wynika to z konieczności umiejscowienia prawnego przedsięwzięcia i wykazania efektywności formuły PPP nad innymi, a zwłaszcza tradycyjną metodą realizacji zadań publicznych.

Tabela 1

Przykładowy zakres usług doradców w ramach projektu partnerstwa publiczno-prywatnego

Doradca prawny	Doradca finansowy	Doradca techniczny	Doradca do spraw ochrony środowiska
1	2	3	4
Określa zakres pełnomocnictw dla przedstawicieli sektora publicznego	Pomaga w opracowaniu wszelkich aspektów finansowych projektu	Sporządza wymagania i specyfikacje dla projektu	Bada potencjalny wpływ projektu na środowisko naturalne
Ocenia wykonalność projektu od strony prawnej	Analizuje dostępne źródła finansowania i dokonuje ich optymalizacji w ramach poszczególnych struktur finansowania	Opracowuje mechanizm płatności uwzględniony w umowie (w porozumieniu z doradcą finansowym)	Pomaga w uzyskaniu potrzebnych zezwoleń i zaświadczeń w zakresie ochrony środowiska

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4
Doradza w sprawie wyboru formy zamówienia	Dba o zgodność wszelkich aspektów finansowych rozwiązań proponowanych przez oferentów	Ocenia rozwiązania techniczne w fazie zamówienia	Wskazuje potencjalne czynniki ryzyka w ochronie środowiska i weryfikuje czy zostały uwzględnione w składanych ofertach
Przygotowuje dokumenty przetargowe (np. SIWZ)	Optymalizuje i wnikliwie ocenia modele finansowe zgłaszane przez oferentów	Przeprowadza analizę techniczną rozwiązań proponowanych przez oferentów	Dokonuje analizy możliwości minimalizowania czynników ryzyka oraz ich wpływu na zakres i strukturę projektu
Nadzoruje nad prawidłowym przebiegiem weryfikacji ofert	Dokonuje stałej analizy oferty finansowej na etapie negocjacji	Ocenia warunki w jakich będzie realizowany projekt (np. miejsce inwestycji, czas prowadzenia prac budowlanych, remontowych)	x
Uczestniczy w negocjacjach	Dokonuje wnikliwej oceny finansowej złożonych ofert	Nadzoruje przebieg realizacji projektu	x
Sporządza umowę	x	x	x
Czuwa nad prawidłowym przebiegiem całego procesu od strony prawnej	x	x	x

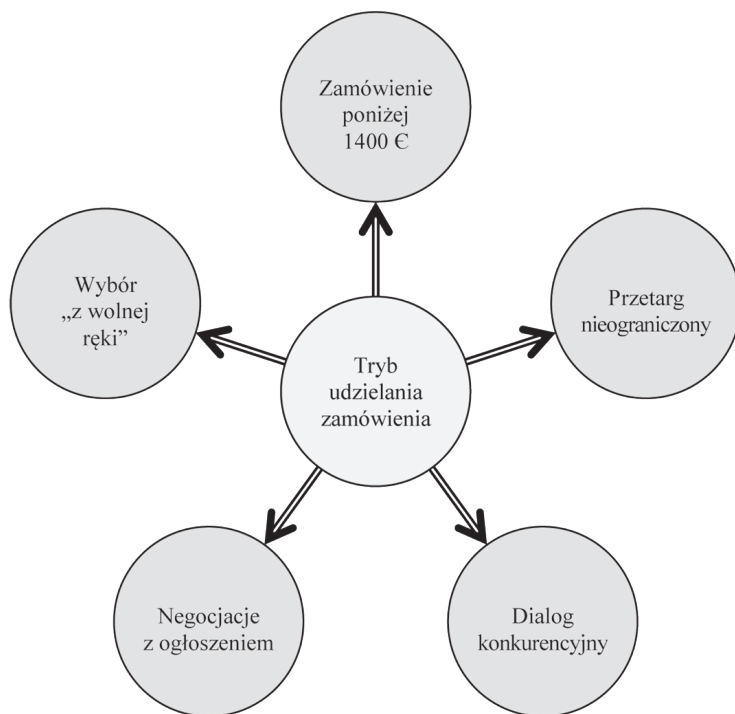
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Przewodnik po PPP*, 2010, s. 33–34.

Docelowy zakres usług doradczych każdorazowo dostosowany będzie do aktualnego zapotrzebowania i sytuacji podmiotu publicznego. Często samorządy dysponują wstępną dokumentacją projektową, rozeznaniem rynku inwestorów prywatnych. To zawęża już działanie doradcy. Inny będzie zakres prac nad przedsięwzięciem, który realizowany będzie od podstaw, a inny, gdy strona publiczna będzie poszukiwała operatora–zarządcy dla istniejącej infrastruktury (np. zarządzanie infrastrukturą wodno-kanalizacyjną, obiektem sportowym).

Zadaniem doradcy jest podpowiadanie, sugerowanie, nie zaś realizacja projektu, w przeciwnym przypadku nie ma możliwości pełnego monitorowania kosztów. E. R. Yescombe (2008, s. 136) zwraca uwagę, że w praktyce służby administracji samorządowej nie dysponują odpowiednim potencjałem i zbyt duże zaufanie pokładają w doradcach, przenosząc na nich swoje obowiązki i uprawnienia. W konsekwencji może prowadzić to do zwiększenia kosztów, braku kontroli ze strony zamawiającego, a w skrajnych przypadkach do niepowodzenia projektu.

4. PROCEDURA WYBORU DORADCY DLA PPP

Z uwagi na brak doświadczenia i raczkujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce profesjonalną pomoc przy przygotowaniu i realizowaniu przedsięwzięć mogą zapewnić wyłącznie wykwalifikowane zespoły doradców. Powinni legitymować się odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w zakresie współpracy z sektorem publicznym, w szczególności w obszarze PPP. W interesie strony publicznej jest wyłonienie takiego zespołu ekspertów, który będzie w stanie doprowadzić do sukcesu przedsięwzięcie PPP. Wybór doradcy powinien nastąpić w sposób charakterystyczny dla tradycyjnych zamówień publicznych. Usługa doradcza w zakresie PPP powinna być postrzegana przez zamawiającego jako konkretne zadanie, którego efekt uzależniony będzie od kompetencji wykonawcy. Wyłonienie doradcy w zależności od wartości i przedmiotu usług może być przeprowadzone w trybach udzielenia zamówień zgodnych z „Prawem zamówień publicznych”, w tym m.in: zamówienia poniżej 14 000 euro, przetargu nieograniczonego, dialogu konkurencyjnego, negocjacji z ogłoszeniem oraz trybie „z wolnej ręki”.



Rys. 1. Dopuszczalne tryby wyboru doradcy do spraw PPP

Źródło: opracowanie własne.

Zamówienie poniżej 14000¹ euro może być realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego z pominięciem przepisów „Prawa zamówień publicznych” (PZP). Zasady wyboru doradców (jak również innych wykonawców w ramach udzielenia zamówienia) uzależnione są wówczas od ogólnie obowiązujących w danym urzędzie procedur. Zwyczajowo tego typu zlecenia opierają się na ogólnej analizie rynku oraz porównaniu ofert złożonych w odpowiedzi na zapytanie ofertowe. Przy tak niskiej wartości zamówienia nie ma oczywiście przeciwwskazań do zastosowania otwartych procedur przetargowych, co wydaje się uzasadnione w przypadku kompleksowej obsługi doradczej projektu.

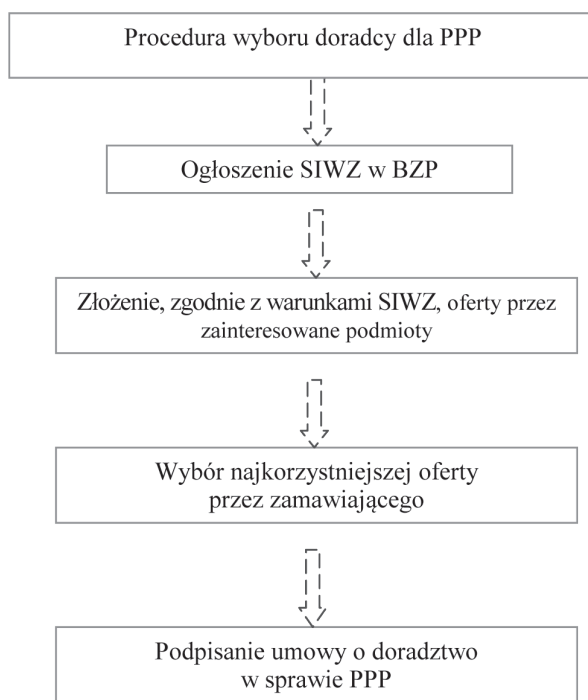
Przetarg nieograniczony jest postulowanym trybem wyboru wykonawcy zadań publicznych. Procedura polega na zamieszczeniu w portalu zamówień ogłoszenia o wybór doradcy do spraw PPP. Na podstawie udostępnionej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zainteresowane podmioty składają oferty na jego wykonanie. SIWZ musi zawierać dokładne i wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, w tym przypadku zakresu usług doradczych. Zamawiający spośród złożonych ofert wybiera tę, która najlepiej spełnia jego oczekiwania. Przetarg nieograniczony stanowi preferowany sposób wyłonienia doradcy dla projektu PPP. Zapewnia konkurencyjny, otwarty sposób wyboru profesjonalnego doradcy. Wadą tego trybu jest to, że największą wagę przywiązuje się do oferowanej ceny usługi. Inne kryteria otrzymują mniejszą wagę w punktacji, co w przypadku wyboru doradcy nie do końca uznaje się za uzasadnione. Przy wyborze doradcy ważne są także inne kryteria, np. doświadczenie w realizacji projektów PPP, zdolność do wykonania zamówienia, deklaracja przestrzegania kodeksu dobrych praktyk doradcy (*Partnerstwo publiczno-prywatne...*, 2010, s. 78). Tryb ten pozbawia stronę zamawiającą możliwości zweryfikowania umiejętności i rzetelności wykonania usługi, jakie stwarza bezpośredni kontakt i rozmowa w trakcie negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnym.

Negocjacje z ogłoszeniem polegają na tym, że podmiot publiczny zamieszcza w „Biuletynie Zamówień Publicznych” ogłoszenie. Zainteresowane doradztwem podmioty składają zamawiającemu wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Następnie zamawiający dokonuje oceny wniosków i na jej podstawie dopuszcza wnioskodawców do udziału w postępowaniu. Zakwalifikowani doradcy otrzymują zaproszenie do składania ofert wstępnych wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Na tej podstawie doradcy składają wstępne oferty. W dalszej kolejności zamawiający podmiot prowadzi negocjacje z doradcami, którzy złożyli oferty wstępne w celu doprecyzowania przedmiotu zamówienia lub SIWZ. Po zakończeniu negocjacji przesyłana jest kandydatom ostateczna wersja SIWZ, na podstawie której doradcy sporządzają i przedstawiają ostateczną ofertę usług doradczych. Negocjacje z ogłoszeniem mogą mieć zastosowanie w sytuacji,

¹ Zgodnie z przepisami *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009...*, średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówienia publicznego wynosi: 53 746,00 zł + 23% VAT = 66 107,58 zł brutto.

gdy samorząd ma dokładnie sprecyzowane oczekiwania co do zakresu i wartości usług doradczych (*Ustawa z dnia 29 stycznia...*, 2004, art. 54–60).

Dialog konkurencyjny jest procedurą udzielenia zamówienia publicznego opracowaną z myślą o złożonym, skomplikowanym przedmiocie zamówienia wprowadzoną na mocy dyrektywy 2004/18/WE (*Green paper...*, 2004). W dyrektywie wymienione zostały przykładowe sytuacje, które można potraktować jako zamówienie o szczególnym charakterze. Dotyczą one projektów w zakresie dużych sieci komputerowych, infrastruktury transportowej, skomplikowanej struktury finansowej, a których postaci prawnej ani finansowej nie da się wcześniej przewidzieć. W przepisach PZP zapis dyrektywy został przeniesiony w wersji „częstkowej” i w zasadzie odpowiada trybowi negocjacji z ogłoszeniem. Różnica pomiędzy tymi dwoma trybami polega na tym, że w negocjacjach z ogłoszeniem przedmiotem negocjacji może być doprecyzowanie lub uzupełnienie zapisów dotyczących przedmiotu zamówienia lub warunków umowy, zaś w dialogu konkurencyjnym negocjacje mogą dotyczyć każdego aspektu przyszłej współpracy. Tryb dialogu konkurencyjnego wydaje się jednym z najlepszych dla wyłonienia doradcy, gdyż podmiot publiczny przy wyborze oferty powinien kierować się kryterium wielobilansowym. Cena nie powinna stanowić jedynego, podstawowego kryterium wyboru.



Rys. 2. Procedura wyboru doradcy do spraw PPP w trybie przetargu nieograniczonego

Źródło: opracowanie własne.

Zamówienie „z wolnej ręki” może zostać zastosowane tylko w przypadku wyboru doradcy prawnego. Wynika to z faktu, że usługa prawna ma charakter niepriorytetowy i może być zlecana bez zachowania otwartych procedur wyboru wykonawców. Tryb ten dotyczy tylko usług polegających na wykonaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego lub jeśli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (Cieślak, 2011, s. 80). Podkreślenia wymaga to, że tryb ten nie ma charakteru konkurencyjnego i powinien być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Wybór odpowiedniego trybu dla wyłonienia doradcy dla przedsięwzięcia PPP może przesądzić o powodzeniu lub porażce projektu. Już na etapie wstępnych rozmów z doradcą podmiot publiczny może zweryfikować swoje wyobrażenie o przebiegu realizacji projektu. Stąd w okresie osławiania się z projektami PPP ważne jest, aby doradcy wspomagający procesy inwestycyjne dysponowali doświadczeniem, znajomością specyfiki partnerstwa oraz odpowiednim zapleczem kadrowym.

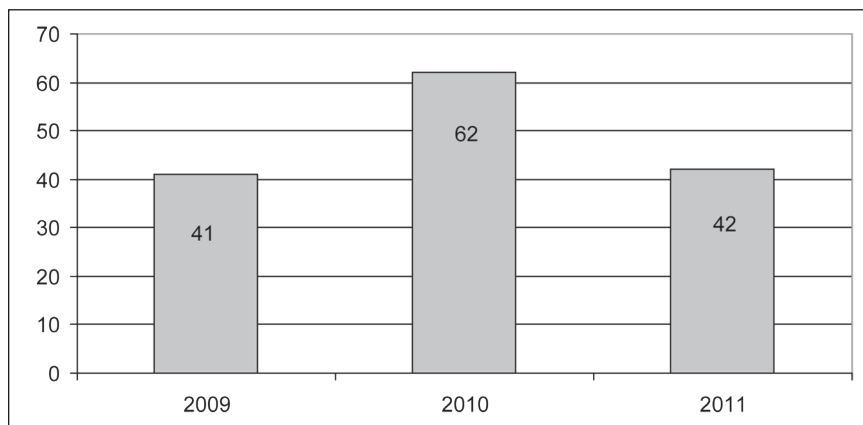
5. RYNEK DORADZTWA PPP W POLSCE

Przedsięwzięcia realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego należą do trudnych i skomplikowanych zarówno pod względem prawnym, finansowym, jaki i organizacyjnym. W Polsce jednostki samorządu terytorialnego pracują nad pierwszymi projektami, które będą realizowane w tej formule. Złożoność projektów i brak doświadczeń w tej materii powoduje konieczność skorzystania z profesjonalnej obsługi. Ponadto w interesie strony publicznej jest, aby część odpowiedzialności za realizację projektu przejął na siebie podmiot trzeci. Pojawienie się pierwszych koncepcji projektów PPP oraz brak umiejętności ich obsługi przez podmiot publiczny naturalnie wymusił konieczność sięgnięcia po wiedzę i doświadczenie eksperckie. Na polskim rynku działa kilka podmiotów świadczących usługi doradcze w zakresie PPP. Należą do nich m.in.: Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Centrum PPP, Investment Support oraz kancelarie prawnicze: Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Kancelaria Wierzbowski Eversheds, Collect Consulting Witold Grzybowski, Kancelaria Hogan Lovells. Podmioty te świadczą bezpośrednio usługi doradcze dla konkretnych projektów oraz zajmują się działalnością szkoleniowo-edukacyjną w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z badań własnych oraz dostępnych raportów w zakresie skali wykorzystania usług doradczych przy projektach PPP należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane współpracą z profesjonalnymi firmami doradczymi. Przesłanek zainteresowania należy upatrywać w przypadku braków:

- 1) doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 2) wykwalifikowanych wewnętrznych służb administracyjnych,
- 3) bazy dobrych praktyk,
- 4) rządowego centrum doradztwa PPP (baza PPP działająca przy Ministerstwie Gospodarki oraz platforma PPP wspierana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie spełnia oczekiwań samorządów).

W latach 2009–2011 łącznie w „Biuletynie Zamówień Publicznych” i/lub „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” zamieszczono 144 ogłoszenia na wybór partnera prywatnego dla projektów koncesyjnych lub PPP. Rzeczywista liczba ogłoszeń była niższa i wyniosła w sumie 103, co spowodowane było tym, że część podmiotów kilkakrotnie zamieszczała ogłoszenie. Zamawiającymi były jednostki samorządu terytorialnego, spółki komunalne, wyższe uczelnie, agendy rządowe.

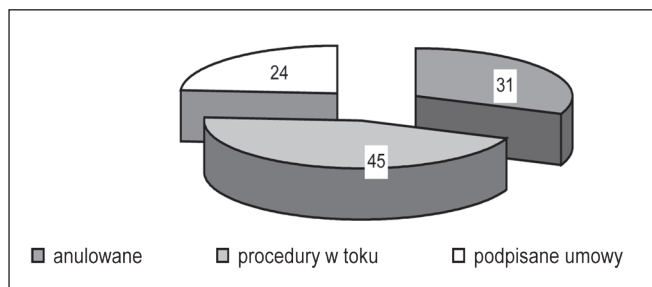


Rys. 3. Liczba ogłoszeń o wybór partnera prywatnego/koncesjonariusza w latach 2009–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rynek PPP...*, 2010–2012.

Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego decydują się na pomoc zewnętrznych doradców. Wynika to przede wszystkim z możliwości finansowych jednostki. Z badań instytutu nie wynika, jak wiele jednostek skorzystało z pomocy ekspertów. Natomiast z ankiety skierowanej do samorządów, które zamieściły ogłoszenie o postępowaniu na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, wynika, że w 49 jednostkach (z 59 wszystkich) samorządy deklarowały zainteresowanie lub rzeczywiście skorzystały z pomocy doradców zewnętrznych, pozostałe 10 samorządów we własnym zakresie prowadziły prace nad przygotowaniem procedury PPP.

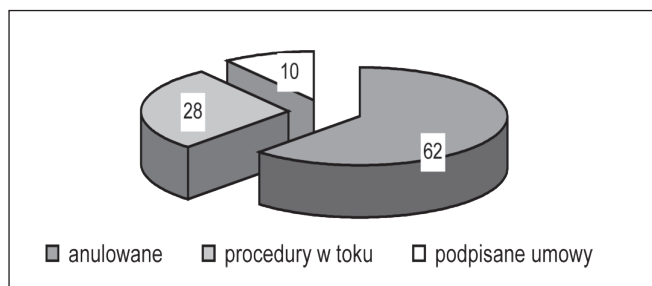
Z badań wynika, że zachodzi korelacja między skutecznością prowadzonego postępowania wyboru partnera prywatnego do współpracy a korzystaniem z pomocy doradcy zewnętrznego (rys. 4).



Rys. 4. Rezultat postępowania na wybór partnera prywatnego z udziałem doradcy w latach 2009–2011 (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Prawie $\frac{1}{4}$ wszystkich postępowań na wybór partnera prywatnego dla projektów PPP, w które byli zaangażowani zewnętrzni doradcy zakończyła się sukcesem, tj. podpisaniem umowy. Prawie $\frac{1}{3}$ zamieszczonych ogłoszeń została anulowana, a niespełna połowa postępowań jest w toku. Samorządy, które zdecydowały się przygotować postępowanie samodzielnie przez wewnętrzne zespoły wdrożeniowe, w 10% zakończyły działania sukcesem – podpisaniem umowy z prywatnym inwestorem. Aż przeszło 60% postępowań zostało anulowanych, a blisko 30% jest w toku (rys. 5).



Rys. 5. Rezultat postępowania na wybór partnera prywatnego bez udziału doradcy w latach 2009–2011 (w %)

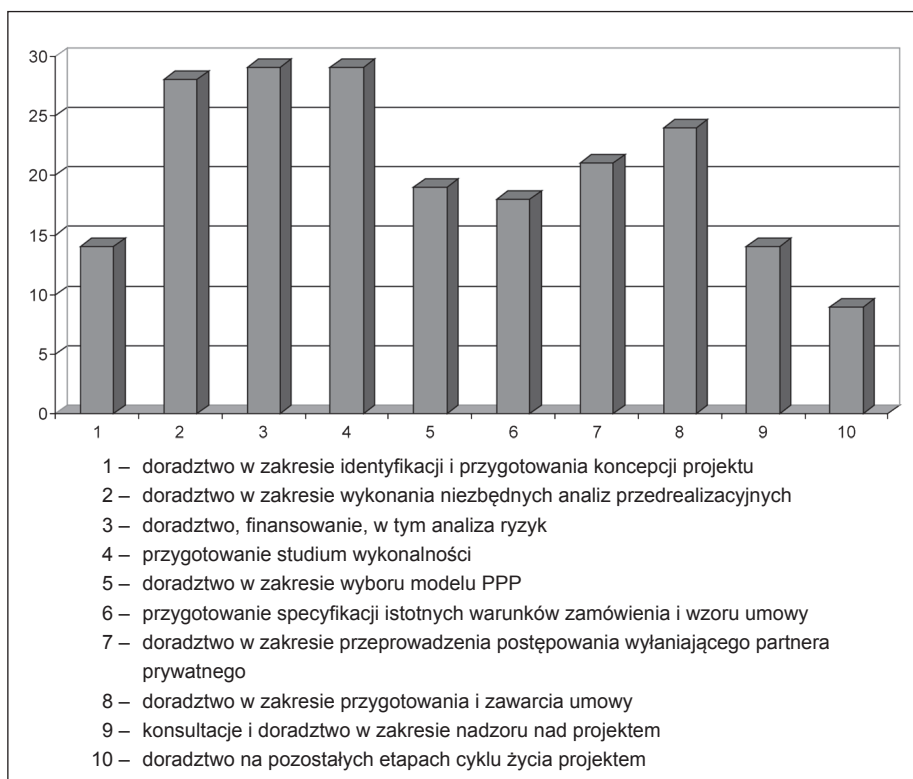
Źródło: opracowanie własne.

Samorządowcy zainteresowani są usługami doradczymi w zakresach:

- doradztwa obejmującego identyfikację i przygotowanie koncepcyjne projektu,
- wykonania niezbędnych analiz przedakcesyjnych,
- doradztwa finansowego, w tym analizy ryzyka,

- przygotowania studium wykonalności,
- wyboru formuły PPP (koncesja, PPP),
- przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i wzoru umowy,
- przeprowadzenia postępowania wyłaniającego partnera prywatnego,
- przygotowania i podpisania umowy,
- nadzoru nad realizacją projektu,
- nadzoru nad całym przedsięwzięciem (cały cykl życia projektu).

Największe zapotrzebowanie zgłoszone zostało na usługi w zakresie doradztwa finansowego, w tym analizy ryzyk, przygotowania studium wykonalności oraz wykonania analiz przedrealizacyjnych. Samorządy najmniej zainteresowane są usługami w zakresie doradztwa nad całym projektem oraz identyfikacji i przygotowania koncepcji projektu (rys. 6). W tym obszarze służby samorządowe dysponują już znacznym doświadczeniem i umiejętnościami, które nabyły podczas tradycyjnie realizowanych zadań publicznych i zadań współfinansowanych ze środków unijnych.



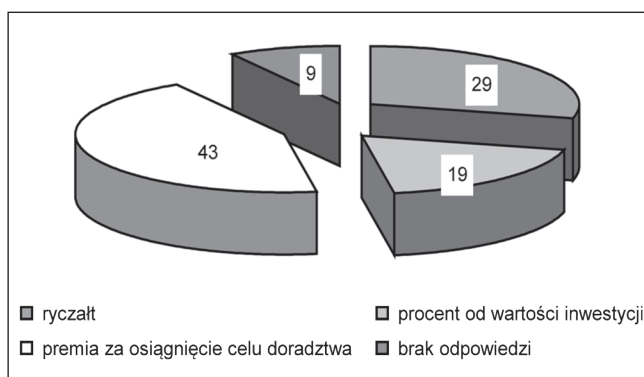
Rys. 6. Zakres zapotrzebowania na usługi doradztwa przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2011 (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Sięgając po pomoc ekspercką, ważną kwestią, jeśli nie najważniejszą, jest forma i wysokość wynagrodzenia. Jest to problem złożony. Z jednej strony – ograniczenia budżetowe, z drugiej brak – doświadczenia samorządowców w projektach PPP, które przekłada się na skuteczność.

Skarbnicy w ankiecie wskazali, jaką formę wynagrodzenia dla doradcy najbardziej preferują.

Większość ankietowanych (43%) wybrała premię jako najbardziej adekwatną formę wynagrodzenia, kierując się stopniem skuteczności działania doradcy, przejawiającą się w zawarciu umowy o PPP. 29% jednostek dopuszcza ryczałtowe wynagrodzenie. W 19% od wartości inwestycji byłby akceptowalną formą wynagrodzenia doradcy (rys. 7).

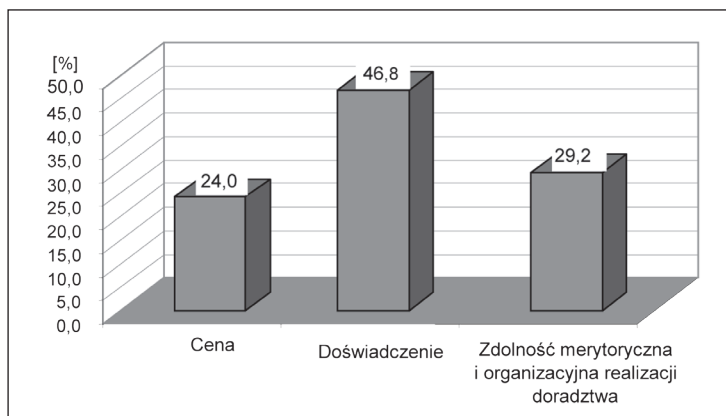


Rys. 7. Preferowany sposób wynagrodzenia doradcy
w zakresie PPP (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Decydując się na pomoc profesjonalnych doradców, jednostka samorządu terytorialnego staje przed koniecznością wyboru doradcy i określenia kryteriów, jakimi będzie się kierowała przy wyborze. Z badań wynika, że cena nie stanowi głównego kryterium wyboru. Na tym etapie rozwoju rynku PPP w Polsce samorządy przedkładają zdolność merytoryczną i doświadczenie nad cenę (rys. 8). W specyfikacjach na wybór doradcy blisko 47% jednostek wskazywało doświadczenie jako najważniejsze kryterium wyboru. 30% uznało zdolność merytoryczną i organizacyjną, a tylko 24% – cenę usługi doradczej.

Przedstawiciele samorządów często są zdecydowani zapłacić więcej za usługę, ale w zamian oczekują fachowego podejścia i przygotowania koncepcji PPP, wyłonienia partnera prywatnego i doprowadzenia do podpisania umowy.



Rys. 8. Główne kryteria wyboru doradcy w zakresie PPP

Źródło: opracowanie własne.

6. PODSUMOWANIE

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi szczególną formę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Wynika to zarówno z rodzaju przedmiotu współpracy, długofalowego okresu, statusu prawnego stron, czynników finansowych, organizacyjnych, prawnych oraz politycznych, które rzutują na efektywność wdrażania tego typu projektów. W Polsce, gdzie rozwój rynku projektów PPP znajduje się we wstępnej fazie rozwoju oraz wypracowuje się pierwsze procedury postępowania, niezwykle ważne jest profesjonalne wsparcie. Jednostki samorządu terytorialnego, które stanowią najszerzy krąg zainteresowanych współpracą z sektorem prywatnym, często zmuszone są do skorzystania z pomocy fachowców. Wynika to z faktu, że nie dysponują doświadczeniem, umiejętnościami, zapleczem organizacyjnym oraz prawnym, które w pełni pozwoliłoby na efektywne i skuteczne przygotowanie projektu. Na rynku działają podmioty, które specjalizują się w doradztwie z problematyki PPP. Z przeprowadzonych badań wynika, że rynek usług doradczych będzie się rozwijał, gdyż samorządy składają zapotrzebowanie na tego typu usługi. Jednocześnie warto podkreślić, że samorządy same kreują zapotrzebowanie i wyznaczają standardy usług, poprzez kryteria wyboru stawiane doradcom. Z drugiej strony należy pamiętać, że na rozwój rynku usług doradczych będzie wpływać sytuacja finansowa samorządów oraz determinacja w uruchomieniu projektów PPP.

BIBLIOGRAFIA

- Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego* (2012), I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Brzozowska K. (2012), *Identyfikacja przyczyn słabego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle tendencji europejskich*, [w:] *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, T. Famulska, A. Walasik (red.), „Zeszyty Naukowe”, nr 108, (Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice).
- Cenker A. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cieślak R. (2011), *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, „Poradnik Samorządowca”, nr 9, (Indor, Warszawa).
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions* (2004), COM(2004), 327 final.
- Guidelines for successful public-private, partnerships* (2003), European Commission, Brussels, March, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm, 09.04.2013.
- Kierepka-Kasztelan A. (2011), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument finansowania inwestycji samorządowych w Polsce*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Partnerstwo publiczno-prywatne* (2007), A. Gajewska-Jedwabny (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik* (2010), B. Korbus (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Przewodnik po PPP* (2010), Europejski Bank Inwestycyjny, Europejskie Centrum Ekspertyz PPP, Luksemburg.
- Public-Private Partnerships. Government Guarantees, and Fiscal Risk* (2006), International Monetary Fund, Washington D.C.
- Public Private-Partnerships. In Pursuit of Risk Sparing and Value for Money* (2008), OECD, Brussels.
- Raport samorządowy PPP* (2011), „Forum”, nr 2, (Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa).
- Rola doradcy w przygotowaniu i realizacji projektów PPP* (2010), Partnerstwo Publiczno-Prywatne, Łódź.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich* (2009), DzU, nr 224, poz. 1795.
- Rynek PPP w Polsce w 2009, 2010, 2011*, Investment Support, Warszawa 2010–2012.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (2004), DzU, nr 19, poz. 177, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (2005), DzU, nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (2009), DzU, nr 19, poz. 100, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi* (2009), DzU, nr 19, poz. 101, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych* (2011), DzU, nr 87, poz. 484, z późn. zm.

Y e s c o m b l e E. R. (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrożenia i finansowania*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Kraków.

Zielona Księga Komisji w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (2004), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Bruksela, (Pe 374.146v01-00).

Dagmara Hajdys

THE ROLE AND IMPORTANCE OF CONSULTING SERVICES IN PREPARATION AND REALIZATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

The role and importance of consulting services in realization of the public-private partnership ventures is the subject matter of the article. Public-private partnership is a that complex issues requires a professional approach. The PPP market in Poland is at the preliminary stage of development, whereas the public entities do not have the relevant experience and knowledge in the matter at their disposal, therefore, a professional consultation is indispensable. The selection of consulting entities considerably determines the success of the PPP ventures. The written discourse presents a range of consulting services, a method for selection of a consulting firm, and also the Polish consultants' market. Moreover, it has also been set forth in the paper that the consultant's participation in the PPP projects has an impact on the success of the ventures.