

2012

Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych

Sporządzony na potrzeby
„Analizy potencjału podmiotów publicznych
i przedsiębiorstw do realizacji projektów
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”
dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Irena Herbst
Aleksandra Jadach-Sepiolo
Elżbieta Marczevska

Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych

Raport został opracowany w ramach projektu systemowego: „Partnerstwo publiczno-prywatne” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3 „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”

Opracowanie:

Irena Herbst

Aleksandra Jadach-Sepiolo

Elżbieta Marczevska

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83

00-834 Warszawa

www.parp.gov.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

SPIS TREŚCI:

1.	WPROWADZENIE	5
2.	CELE BADANIA, ZAGADNIENIA BADAWCZE	6
2.1.	Cele badania	6
2.2.	Zagadnienia badawcze	7
3.	ZASTOSOWANA METODOLOGIA – PODSTAWOWE INFORMACJE O DOBORZE I LICZEBNOŚCI PRÓBY	8
4.	WYNIKI PRZEPROWADZONYCH BADAŃ	10
4.1.	Kontekst działania administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego	10
4.2.	Potrzeby inwestycyjne jednostek regionalnych i lokalnych, przydatność PPP jako narzędzia do realizacji zadań publicznych	18
4.3.	Relacje pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi	31
4.4.	Ocena siły ekonomicznej partnerów prywatnych	45
4.5.	Stopień przygotowania instytucji publicznych do formuły PPP	50
4.5.1.	Doświadczenia związane z PPP w polskich jednostkach publicznych	50
4.5.2.	Poziom świadomości PPP	52
4.5.3.	Umiejscowienie tematyki PPP w strukturach organizacyjnych jednostek	60
4.5.4.	Wewnątrz instytucjonalne czynniki wpływające na stosowanie formuły PPP przez jednostki publiczne ...	66
4.6.	Czerpanie wiedzy z zewnątrz – korzystanie z usług doradców oraz ze szkoleń	71
4.7.	Zewnętrzne czynniki wpływające na stosowanie formuły PPP przez jednostki publiczne	81
4.7.1.	Nastawienie społeczne	81
4.7.2.	Praktyki instytucji kontrolnych i śledczych	82
4.7.3.	Opinie o prawie regulującym zagadnienia związane z PPP	86
4.8.	Indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych i czynniki wpływające na jego poziom	92
4.9.	Analiza geograficzna, mówiąca o poziomie gotowości do realizacji projektów w formule PPP w poszczególnych województwach	95
4.10.	Dobre praktyki w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego	96
5.	WNIOSKI KOŃCOWE	100
6.	SPIS TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW	103
ZAŁĄCZNIK 1 PRZYPORZĄDKOWANIE PYTAŃ BADAWCZYCH POSZCZEGÓLNYM ZAGADNIENIOM BADAWCZYM		106

1. WPROWADZENIE

Prezentowany Raport jest efektem drugiego z zadań w ramach badania pn. *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno- prywatnego*, realizowanego w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno- prywatne”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.1.3.

Celem niniejszego Raportu jest przedstawienie Państwu wyników badań jakościowych i ilościowych podmiotów publicznych posiadających różne doświadczenia w realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno- prywatnego, oraz ich gotowości do realizacji zadań w formule PPP, z perspektywy posiadanych zasobów i kompetencji. Ponadto wyodrębniono w badaniu grupę doświadczonych podmiotów, które w swoim dossier mają podpisane umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym lub koncesji. Zestawienie opinii podmiotów posiadających doświadczenie w realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno- prywatnego, oraz podmiotów bez doświadczenia, pokazuje jak funkcjonujące w szerokiej opinii bariery ograniczające rozwój tej formuły współdziałania są już przebrzmiałe, a ich miejsce zajęły nowe, jak na przykład problem kwalifikacji przedsięwzięcia do długu publicznego.

Przedstawiony Raport wzbogacony jest wypowiedziami respondentów, nieraz bardzo emocjonalnymi, co wskazuje, że temat jest aktualny, cieszy się dużym zainteresowaniem i budzi wiele kontrowersji.

Jesteśmy przekonani, że niniejszy Raport zyska Państwa uznanie i da nowe spojrzenie na problematykę partnerstwa publiczno- prywatnego z perspektywy podmiotów publicznych.

Anna Świebocka-Nerkowska
Dyrektor Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

2. CELE BADANIA, ZAGADNIENIA BADAWCZE

2.1. Cele badania

Celem realizacji zadania nr 2 (badania wybranych podmiotów publicznych) było częściowe zrealizowanie celów szczegółowych całego przedsięwzięcia badawczego:

- *analiza stopnia przygotowania podmiotów publicznych do współpracy z podmiotami prywatnymi w realizacji usług publicznych,*
- *określenie skali potrzeb instytucji publicznych w zakresie zadań służących rozwojowi lokalnemu i regionalnemu oraz wyodrębnienie zadań możliwych do realizacji w formule PPP,*
- *ocena siły ekonomicznej i zdolności operacyjnych podmiotów prywatnych w Polsce do realizacji projektów PPP,*
- *rozpoznanie barier instytucjonalno-prawnych, utrudniających współpracę w ramach PPP,*
- *rozpoznanie praktyk instytucji kontrolnych w zakresie podejścia do projektów PPP,*
- *ocena spójności, kompletności i przejrzystości aktów prawnych regulujących problematykę PPP*

oraz wszystkich celów szczegółowych zadania numer 2 (badania podmiotów publicznych):

- *identyfikacja głównych źródeł wiedzy i informacji o PPP sektora publicznego;*
- *ocena stopnia przygotowania instytucji publicznych do posługiwania się PPP na płaszczyźnie kreowania polityki rozwoju, w tym badanie planów inwestycyjnych podmiotów publicznych oraz ich gotowości do przekazania realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym;*
- *ocena stopnia przygotowania organizacji pracy instytucji publicznych do realizacji projektów PPP we współpracy z sektorem prywatnym, w tym umiejscowienie tematyki partnerstwa publiczno-prywatnego w strukturze organizacyjnej, liczba pracowników, podział stanowisk i obowiązków, charakterystyka i kwalifikacje pracowników zajmujących się partnerstwem publiczno-prywatnym, odbyte i planowane szkolenia;*
- *ocena stanu wiedzy i opinii radnych, polityków lokalnych na temat wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych;*
- *ocena współpracy podmiotów publicznych z otoczeniem zewnętrznym, w tym współpraca z ekspertami zewnętrznymi i instytucjami przy opracowywaniu dokumentacji przed inwestycyjnej oraz przy wyborze procedury naboru partnera prywatnego;*
- *ocena przydatności PPP do realizacji zadań publicznych oraz identyfikacja najczęściej wybieranych inwestycji do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego;*
- *dobre i złe doświadczenia/praktyki związane z realizacją projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym.*

2.2. Zagadnienia badawcze¹

Badanie prowadzone wśród podmiotów publicznych odnosiło się do następujących zagadnień badawczych:

- *wpływ kultury organizacyjnej instytucji publicznej na rozwój PPP; przygotowanie organizacyjne instytucji publicznych na zmiany proceduralne wynikające z PPP,*
- **postrzeganie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania się projektami partnerstwa publiczno-prywatnego,**
- **dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych do współpracy z podmiotami prywatnymi w Polsce w ramach formuły PPP,**
- **umiejętność partnerskiej, opartej o dialog i zaufanie, współpracy z podmiotem prywatnym,**
- **oczekiwania podmiotów publicznych w zakresie czasu, po którym projekt zacznie być dochodowy dla podmiotu prywatnego,**
- **umiejętność identyfikacji ryzyk w długoterminowych projektach realizowanych w formule PPP,**
- **umiejętność przekazywania wiedzy pracownikom przejmującym realizację projektu po stronie podmiotów publicznych,**
- **dobre praktyki w zakresie rozwoju systemu PPP w Polsce,**
- **infrastrukturalne i usługowe potrzeby związane ze świadczeniem usług publicznych,**
- **liczba podmiotów, które startują do realizacji zamówień w formule PPP,**
- **identyfikacja innych czynników sprzyjających rozwojowi projektów partnerstwa publiczno-prywatnego lub go utrudniających,**
- **praktyki RIO i NIK w zakresie celowości i prawidłowości wydatkowania środków publicznych a prowadzenie projektów PPP,**
- **praktyki UZP w zakresie projektów PPP realizowanych w oparciu o ustawę o koncesjach na roboty budowlane i usługi,**
- **praktyki instytucji śledczo-sądowych (ABW, CBA, CBS, prokuratur, sądów),**
- **praktyki związane z kwalifikowaniem przedsięwzięć PPP do długu publicznego,**
- **inflacja prawa a regulacje związane z partnerstwem publiczno-prywatnym,**
- **funkcjonalność i dysfunkcjonalność polskich aktów prawnych regulujących problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego,**
- **funkcjonowanie w instytucjach polityki związanej z partnerstwem publiczno-prywatnym i zmiany w zainteresowaniu tematem PPP,**
- **doświadczenia instytucji publicznych z przygotowaniem do realizacji i realizacją projektów PPP,**
- **umiejscowienie tematyki partnerstwa publiczno-prywatnego w strukturze organizacyjnej instytucji,**
- **współpraca podmiotów publicznych z otoczeniem zewnętrznym,**
- **poziom wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym na poziomie lokalnym i regionalnym,**
- **nastawienie społeczne do kapitału prywatnego w sektorze publicznym a możliwości rozwoju PPP na poziomie lokalnym i regionalnym.**

¹ Szczegółowe przypisanie pytań badawczych poszczególnym zagadnieniom znajduje się w załączniku nr. 1 do niniejszego raportu

3. ZASTOSOWANA METODOLOGIA – PODSTAWOWE INFORMACJE O DOBORZE I LICZEBNOŚCI PRÓBY

Badanie podmiotów publicznych zostało zrealizowane poprzez przebadanie próby liczącej łącznie 399 jednostek (**n=399**), w tym:

- wśród jednostek posiadających relatywnie duże doświadczenie² w formule PPP badanie zostało przeprowadzone metodą jakościową, techniką **IDI** na próbie **n=48**
- wśród ogółu jednostek publicznych badanie zostało przeprowadzone metodą mieszaną jakościowo-ilościową, techniką **PAPI** i **IDI** na próbie **n=351**

Wykonawca celowo wydzielił z próby jednostki posiadające duże doświadczenie w PPP (**n=48**). Badanie metodami jakościowymi respondentów dobranych w sposób losowy spowodowałoby, iż informacje pozyskiwane byłyby prawie wyłącznie od jednostek nie posiadających doświadczeń w PPP. Dzięki zastosowaniu próby celowej udało się dotrzeć do rozmówców doświadczonych i najczęściej zaangażowanych w tematykę PPP.

W badaniu jakościowo-ilościowym (**n=351**) próba została dobrana w sposób losowo-kwotowy. Przy doborze próby zastosowane zostały następujące zróżnicowania:

- status podmiotu publicznego
- lokalizacja podmiotu

² W pierwszej kolejności docierano do jednostek, które mają podpisaną umowę PPP bądź są w trakcie wyboru partnera prywatnego. W związku z małą liczebnością takich jednostek w Polsce do próby jakościowej również wchodziły jednostki, które przygotowywały się do realizacji takiej inwestycji, jednak końcowo nie zdecydowały się na jej przeprowadzenie.

W próbie badawczej została zachowana następująca struktura jednostek:

Tabela 1 Struktura próby w badaniu ilościowo-jakościowym instytucji publicznych, n=351

Typ jednostki	Próba n=351
Jednostka Administracji Centralnej (bez Ministerstw wskazanych w ramach próby n=48)	14
Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST), w tym:	222
urzędy marszałkowskie	8
starostwa powiatowe	52
miasta na prawach powiatu, miasta wojewódzkie oraz wybrane miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	32
urzędy gmin	130
Jednostki podległe JST, w tym:	115
wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne	25
powiatowe jednostki organizacyjne	40
gminne jednostki, zakłady budżetowe, spółki komunalne i in. w tym jednostki podległe m.st. Warszawa	50

Źródło: opracowanie własne

Próba była również zróżnicowana pod kątem płci. Przebadano 189 mężczyzn oraz 162 kobiety. Próba kobiet i mężczyzn była podobnie wewnętrznie zróżnicowana ze względu na zajmowane stanowisko, rodzaj reprezentowanej wewnętrznej jednostki organizacyjnej, województwo oraz wielkość miejscowości. Dlatego jeśli występowały różnice w wypowiedziach pomiędzy mężczyznami a kobietami, to można wnioskować iż decydującą rolę odgrywał czynnik płci a nie inne ukryte czynniki.

Nie dopatrzone się zasadniczych różnicowań w odpowiedziach pomiędzy kobietami a mężczyznami. Jeżeli mówić o zróżnicowaniach pomiędzy płciami w kontekście PPP, to można stwierdzić iż kobiety przejawiały częściej postawę zachowawczą, natomiast mężczyźni częściej odpowiadali „na wyrost”. Widać to przykładowo w odpowiedziach na pytanie o to czy jednostka rozważała stosowanie PPP (mężczyźni częściej deklarowali takie rozważania), czy też o wiedzy o możliwości nie zaliczania PPP (przy odpowiednim podziale ryzyka do PPP) do długu publicznego. Kobiety częściej umiały „się przyznać” do braku wiedzy na temat PPP.

Pomocniczo w analizie wykorzystano również treść wywiadów przeprowadzanych w ramach studiów przypadków z podmiotami publicznymi i prywatnymi.

4. WYNIKI PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

4.1. Kontekst działania administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego

Wprowadzanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy prowadzenia inwestycji przez podmioty publiczne należy rozpatrywać w szerszym kontekście:

1. wzrostu poziomu potrzeb społecznych oraz inwestycji infrastrukturalnych prowadzonych od 1989 roku;
2. zmiany sposobu myślenia administracji publicznej.

Ad 1. Od 1989 r. służby publiczne odpowiadają na rosnące potrzeby w zakresie świadczenia usług publicznych. Na szczeblu gminnym i powiatowym powstaje nowa lub modernizowana jest infrastruktura techniczna w gminach (w tym szkolna, sportowa, kanalizacyjna, drogowa, komunalna, z zakresu ochrony zdrowia). Podobne działania obserwuje się w skali ponadlokalnej (np. nowe drogi i autostrady, szpitale, infrastruktura telekomunikacyjna).

Czynnikiem szczególnie wzmacniającym proces prowadzenia inwestycji w Polsce była integracja z Unią Europejską i możliwość czerpania na nie środków z funduszy strukturalnych. Obecnie powoli kończą się te możliwości³. Równocześnie zadłużenie sektora publicznego, w tym w szczególności samorządów powoli zaczyna się zbliżać się do progów ostrożnościowych.⁴ Zadłużenie większości jednostek samorządowych w III kwartale 2010 roku było wprawdzie niższe niż 40%, jednak wzrosło rok do roku o 38,7% (z 33 do 45 mld złotych).

³ Pierwszym okresem, w którym prawdopodobnie wyczerpią się środki z funduszy europejskich, będą lata 2014-2016, kiedy Komisja będzie akceptowała nowe programy operacyjne państw członkowskich. Jednak głównym wyzwaniem, na które Polska powinna się przygotować, jest okres po roku 2020.

⁴ Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 proc. dochodów. Tymczasem eksperci wskazują, iż jednostki samorządowe często ukrywają swój rzeczywisty poziom zadłużenia w podległych im spółkach komunalnych. Mimo iż w teorii dług największych polskich miast nie przekroczył jeszcze 60%, to w praktyce czasami zbliża się do 100%, patrz np.:

http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/04/Monitoring_zadluzenia_miast_wojewodzkich.pdf

Oznacza to, że przy narzuceniu bardziej restrykcyjnych metod liczenia zadłużenia (do czego Eurostat w świetle ostatnich wydarzeń w Grecji może być skłonny) niektóre jednostki samorządowe mogą stracić praktycznie z dnia na dzień możliwości prowadzenia działalności inwestycyjnej. Ponadto należy zauważyć, iż duża część samorządów już balansuje na oficjalnie liczonej granicy 60% zadłużenia. W 2010 r. 17 gmin w Polsce przekroczyło ten próg. W świetle kolejnej perspektywy finansowej istnieje duża obawa związana z tym czy samorządy będą w stanie zapewnić wkład własny do realizowanych projektów. Należy również zwrócić uwagę na fakt wchodzenia od początku 2014 roku nowych indywidualnych wskaźników zadłużenia (na podstawie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku). Z wyliczeń prowadzonych przez samorządy wynika że wskaźniki te będą dla nich mniej korzystne w zakresie możliwości realizacji inwestycji publicznych, patrz:

<http://iskb.infor.pl/gospodarka-samorzad/wiadomosci/130965,Nowy-sposob-liczenia-zadluzenia-moze-byc-niekorzystny.html>

<http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mf-ogranicza-zadluzenie--samorzady-miast-protestuja,13895,2>

Tabela 2 Liczba JST za III kwartał 2010 r. według poziomu zadłużenia bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych do planowanych dochodów tych jednostek

Wyszczególnienie	Liczba jednostek								
	OGÓŁEM	Zadłużonych	Poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	Powyżej 60%
GMINY	2414	2 258	615	602	512	340	143	43	3
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	65	65	5	16	18	16	8	2	0
POWIATY	314	310	92	96	66	37	15	3	1
WOJEWÓDZTWA	16	15	4	4	5	1	0	1	0
RAZEM	2 809	2 648	716	718	601	394	166	49	4

Źródło: Ministerstwo Finansów, 2010⁵

Jednostki, które zbliżają się do progów ostrożnościowych, zaczynają zadawać sobie pytanie, skąd czerpać środki na rosnące potrzeby w zakresie świadczenia usług publicznych.

Jedną z odpowiedzi na powyższe pytanie dotyczące źródeł, z jakich można pozyskiwać środki na inwestycje, jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. Podstawowa funkcja PPP będzie więc prawdopodobnie w Polsce nieco inna od krajów zagranicznych, w których ta forma prowadzenia inwestycji publicznych się oryginalnie rozwinęła (np. Wlk. Brytanii). O ile w krajach starej Unii Europejskiej częściej wartością dodaną PPP jest wyższa jakość usług świadczonych przez sektor prywatny, o tyle w Polsce ta funkcja będzie praktycznie drugorzędna. Pierwszoplanową rolę będzie odgrywała natomiast kwestia zaliczania poszczególnych inwestycji do długu publicznego.

Oni twierdzą (za granicą), że PPP, to jest taka idea, która niesie ze sobą wartość dodaną. I ta wartość dodana nie wyraża się właśnie w tym, że coś jest w deficycie czy coś jest poza deficytem, tylko, że projekt jest realizowany na czas i w budżecie. I mają rację. Ale nam to wisi. Bo musi być to poza budżetem. Przede wszystkim, musi być to poza deficytem i długiem.

przedstawiciel urzędu centralnego

Ad 2. Administracja publiczna wydając środki budżetowe jest związana ustawą o finansach publicznych⁶ oraz modyfikowaną od 1994 roku ustawą o zamówieniach publicznych⁷ (od 2004 r. prawem zamówień publicznych⁸). Przez ten okres administracja wytworzyła mniej lub bardziej funkcjonalne (jednak sprawdzone) ścieżki wydatkowania środków na projekty inwestycyjne. Obecnie, wraz z powolnym wyczerpywaniem się możliwości finansowania inwestycji ze środków publicznych, powinien się również zmienić sposób myślenia administracji publicznej o prowadzeniu działalności

⁵Dostępne pod:

http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/stan_zobowiazan/2010/zadluzenie_jst_iii_kw2010.pdf

⁶ Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104, Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

⁷ Dz.U. 1994 nr 76 poz. 344, Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

⁸ Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177, Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

inwestycyjnej. Zmiana ta powinna być osadzona w głębszej transformacji sektora administracji. Idealny model transformacji administracji opisał już w 1992 roku Michael Barzelay w książce *Breaking Through Bureaucracy*. Podstawowe założenia tej zmiany zostały opisane w poniższej tabeli.

Tabela 3 Porównanie paradygmatów biurokratycznego i post-biurokratycznego

Paradygmat biurokratyczny	Paradygmat post-biurokratyczny
Interes Publiczny	Efekt działań doceniany społecznie
Efektywność	Jakość i wartość
Administracja	Wytwarzanie
Kontrola	Zrozumienie dla stosowanych norm i zindywidualizowane stosowanie
Wydzielone funkcje, autorytet, struktura pionowa	Określona misja, cele, grupy docelowe oraz świadczone usługi
Uzasadnienie ponoszonych kosztów	Dostarczanie produktów o wysokiej wartości i jakości
Wymuszanie obowiązkowości	Budowanie postawy odpowiedzialności za cel Budowanie atmosfery zrozumienia i zaufania pomiędzy pracownikami
Przestrzeganie ustalonych zasad i procedur	Rozumienie i stosowanie ustalonych norm. Identyfikowanie oraz rozwiązywanie pojawiających się problemów. Ciągłe usprawnianie procesów wewnętrznych
Obsługiwanie systemów świadczenia usług publicznych	Oddzielenie świadczenia usług od kontroli nad nimi. Budowanie systemów wspierania dobrych norm i praktyk Umożliwienie klientowi wyboru spośród palety świadczonych usług Zachęcanie społeczności do działań oddolnych Mierzenie i analizowanie rezultatów działań Wprowadzanie wypracowywanych rekomendacji w życie

Źródło: Materiały z *Postgraduate diploma in policy studies*, University of London za: *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Michael Barzelay, 1992, tłumaczenie własne

Wydaje się, iż skuteczne i racjonalne wprowadzenie PPP będzie możliwe w polskich instytucjach dopiero po zmianie standardów działania administracji z biurokratycznej na post-biurokratyczną. Dla PPP szczególnie istotne będzie odejście od „administrowania” i przejście do zasady „aktywnego współzarządzania”. Podstawy oceny pracy nowego rodzaju administracji nie powinny być ilościowe (manifestujące się w rubrykach wskazujących liczbę zrealizowanych zadań), ale jakościowe –

pokazujące jak dane działania administracji rzeczywiście wpływają na życie tzw. beneficjentów końcowych (w dzisiejszej nomenklaturze).

Administracyjny styl rządzenia przejawia się między innymi poprzez:

- **dominację przetargu nieograniczonego⁹ jako formuły wyboru podmiotu realizującego zamówienia sektora publicznego,**
- **stosowaniu ceny jako podstawowego kryterium przy wyborze wykonawców,**

*Jakość nie do końca jest w gestii zamawiającego, jakość ma być dobra, ale jest pewna trudność (jak to) określić, **patrzmy, żeby jak najmniej wydać**, jakość (ma być) zgodna z projektem, specyfikacją*
przedstawiciel samorządu nie mający doświadczenia w PPP

- **krótkiej perspektywie oceny skutków podejmowanych działań¹⁰,**

*np. **po raz pierwszy przeszliśmy z asfaltu na beton. Bo był tańszy. (...)jak się patrzy krótko, to nigdy się nie wybierze betonu.***
przedstawiciel urzędu centralnego

- **negatywnej selekcji urzędników, odpływu najlepszych pracowników do sektora prywatnego,**

bo mi ofert nikt nie podkupuje.
przedstawiciel urzędu centralnego

- **braku możliwości skutecznego wynagradzania dobrych pracowników,**

*Ja nawet **jakbym komuś chciała dwukrotnie podnieść pensję, to to jest nic** (...) tych fajnych, to mi podkupują. I **na dzień dobry, dostają takie propozycje, których ja nawet nie jestem w stanie spróbować przebić**(...) ja mam fajną grupę pasjonatów. Swojego czasu była też pewnie sporo fajniejsza. Ale **każdy ma kredyt** (...) **proza życia zabija***
przedstawiciel urzędu centralnego

W modelu idealnym osadzonym w paradygmacie postbiurokratycznym urzędnik będzie potrafił świadomie wybierać pomiędzy różnymi możliwościami realizacji tego samego zadania (przedsięwzięcia inwestycyjnego). Będzie również umiał porównywać skutki ekonomiczne i społeczne, jakie przyniesie realizacja inwestycji poszczególnymi narzędziami. Do kreowania takich postaw urzędników prowadzić może stopniowe przyswajanie procedur stosowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym, a już samo wdrażanie formuły PPP w polskiej administracji publicznej może

⁹ 78% zamówień w 2010 roku zostało udzielonych w tej formule, 17% z „wolnej ręki”, a 4% w formule zapytania o cenę. Tryby dialogu i negocjacji zostały użyte w 0,45%.

¹⁰ Związane to jest również z działaniem w perspektywie roku budżetowego

być czynnikiem budującym nową jakość funkcjonowania administracji. Będzie bowiem stopniowo powodowało m. in.:

- **przyjęcie perspektywy długoterminowej** – myślenia o podejmowanym działaniu jako sumie inwestycji oraz eksploatacji,

*(Jest to) forma, która **zapewnia takie wieloletnie spojrzenie na infrastrukturę.** (...) patrzy się (nie) tylko na budowę, ale (również) na eksploatację przez trzydzieści czy więcej lat(...) w związku z tym zamawiający widzi wszystkie koszty. **To jest duża, bardzo duża wartość dodana.***

przedstawiciel urzędu centralnego

- **stosowanie formuły negocjacji** bądź **dialogu** (obecnie prawie nie używanej),
- **racjonalizację kosztów inwestycji** poprzez funkcjonalne zaprogramowanie parametrów technicznych inwestycji i pozostawienie inwestorowi prywatnemu zaprojektowania sposobów i terminów realizacyjnych poszczególnych faz przedsięwzięcia,

*jakby publiczny **zamawiający, ma takie proste podejście: wybudujmy od razu trzy pasy.** Albo: walnijmy tam krawężniki z granitu. (...) Partner prywatny nigdy tak nie podejździe. On wybuduje najpierw tylko to, co jest konieczne teraz. Za dziesięć lat będzie wiedział, że tam trzeba będzie (trzeba) dodać jeden pas. Ale nie robi tego w pierwszym dniu. Więc to jest racjonalne od strony kosztów.*

przedstawiciel urzędu centralnego

- **skracanie czasu realizacji inwestycji** - inwestorzy, którzy mają zagwarantowany początek okresu zwrotu liczony od dnia rozpoczęcia użytkowania obiektu, będą naturalnie dążyli do skrócenia terminów realizacji inwestycji,

*jeżeli ja oddam roboty budowlane, to ja będę tutaj później **w oparciu o nią przez 30 lat świadczył usługi**, w związku z czym ja jestem **zainteresowany, żeby jak najszybciej, ale również, żeby jak najlepiej jakościowo (ją) wykonać***

przedstawiciel urzędu centralnego

- **budowanie potencjału kadrowego.**

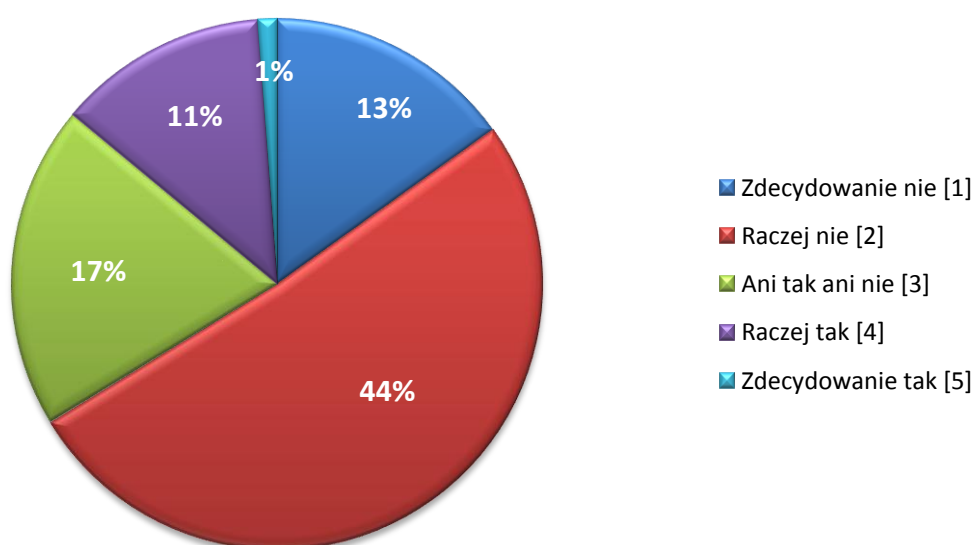
*pojawiają się kwestie związane z **zapewnieniem odpowiednich ludzi po stronie podmiotu publicznego**, którzy będą nadzorować, kontrolować zawieranie umów, którzy będą także umieć wymóc presję na podmiocie prywatnym odnośnie należytego wykonania tych zobowiązań, które na siebie przyjął w długiej perspektywie z uwzględnieniem okoliczności, które w międzyczasie mogą się pojawić, mogą skutkować pewną modyfikacją tych pierwotnie sformułowanych zapisów(...)*

przedstawiciel urzędu centralnego

Rozpowszechnienie PPP jako formy realizacji inwestycji publicznych może więc wpływać pozytywnie na poziom świadomości urzędników w zakresie dostępnych form zamówień publicznych. Wzrost znaczenia PPP może być czynnikiem przyspieszającym zmiany w polskiej administracji, które mogą ją zbliżyć do ideału administracji post-biurokratycznej.

Na podstawie wyników niniejszego projektu badawczego można powiedzieć, iż urzędnicy odczuwają potrzebę zmian kultury organizacyjnej polskiej administracji publicznej. Tylko 12% respondentów w badaniu ilościowym stwierdziło, iż instytucje publiczne są kulturowo przygotowane na zmiany, które ze sobą niesie formuła PPP (57% było przeciwnego zdania).¹¹

Wykres 1 Kulturowe przygotowanie na zmiany według przedstawicieli instytucji publicznych



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Opinię tę potwierdzają również wypowiedzi respondentów urzędów centralnych w badaniach jakościowych. Niektórzy z nich wskazują jako punkt odniesienia kulturę pracy administracji innych państw, inni narzekają na trudności poruszania się w porządku cywilno-prawnym urzędników, którzy przyzwyczajeni są do postępowań administracyjnych.

(W Skandynawii) są znakomici specjaliści dobrze opłacani, ale też mający silne poczucie etosu i pracy dla dobra publicznego, działający efektywnie, mający wysoką kulturę pracy, wysoką wydajność. I tam nie ma chyba uzasadnienia stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego tym, że sektor prywatny będzie działał efektywniej. Bo sektor publiczny jest efektywny sam w sobie.

przedstawiciel urzędu centralnego

Wydaje mi się, że stronie publicznej jest trudniej się znaleźć w PPP. Bo to jest jednak formuła umowna (...) jest to zestaw instrumentów bardziej ze świata prywatno-prawnego niż publiczno-prawnego. (...) podmiotowi publicznemu jest to nie na rękę w takim sensie, że

¹¹ Aby dokładniej zbadać ten temat należałoby przeprowadzić osobne projekt badawczy dot. dostosowania kultury funkcjonowania polskiej administracji w odniesieniu do możliwości szerszego zastosowania formuły PPP.

rzeczywiście wymaga to od niego większej elastyczności, podjęcia pewnego ryzyka, on musi chcieć.

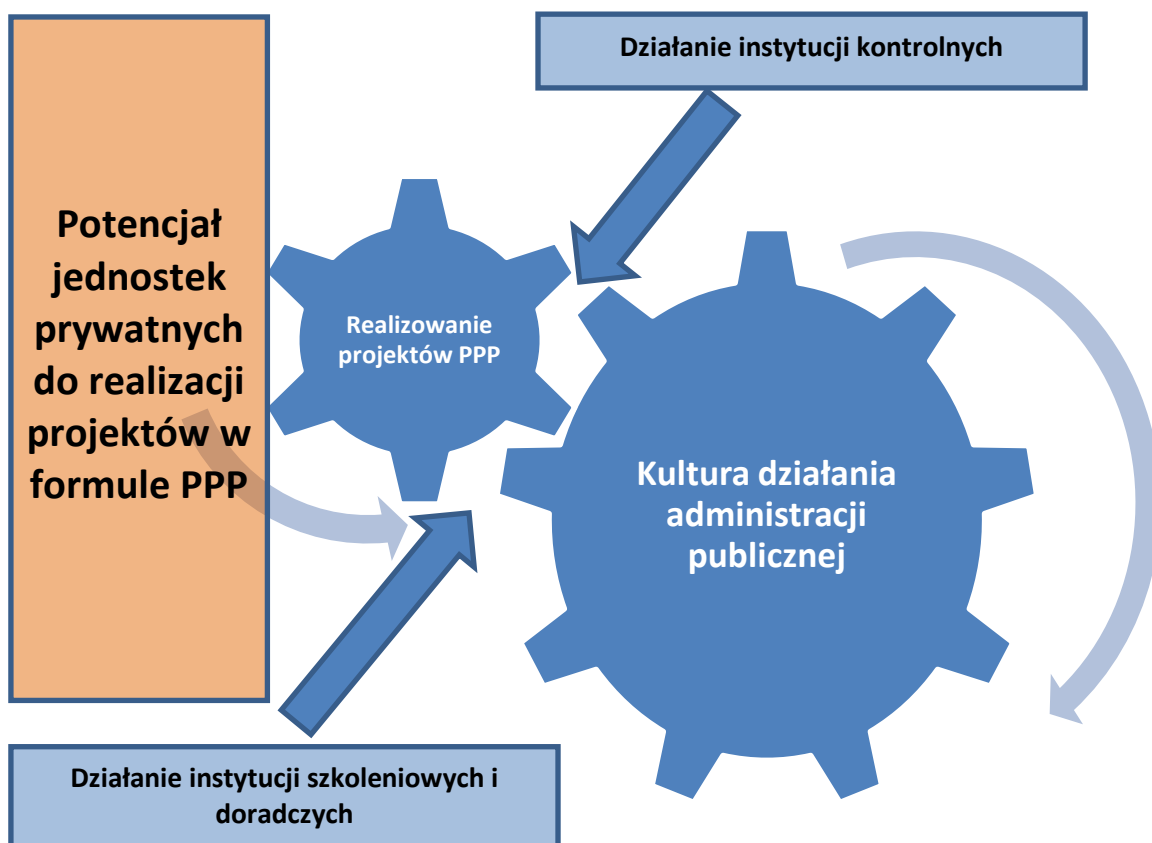
przedstawiciel urzędu centralnego

Bo w ostatnich latach (jest) nacisk na podmioty publiczne, na to, żeby starały się oszczędzać i być w miarę efektywne finansowo (i) one wszystkie zaczynają myśleć kategoriami troszkę takimi quasi rynkowymi.

przedstawiciel urzędu centralnego

Podsumowując można zbudować następujący uogólniony schemat relacji pomiędzy realizowaniem projektów w formule PPP a kulturą organizacyjną administracji publicznej. Czynniki zewnętrznymi wpływającymi w tym teoretycznym schemacie na proces wzajemnego oddziaływania są działania instytucji kontrolnych oraz instytucji szkoleniowych i doradczych. W tle tej relacji natomiast jest czynnik decydujący o możliwości realizacji PPP – potencjał jednostek prywatnych do realizowania projektów w tej formule.

Schemat 1 Wzajemne oddziaływanie stopnia rozwoju kultury administracyjnej oraz realizowania projektów PPP



Źródło: Opracowanie własne

W wypowiedziach respondentów powtarza się opinia, że w Polsce wszystkie wymienione strony związane z PPP są na początku zdobywania doświadczeń. Partnerzy publiczni, prywatni, doradcy jak i instytucje kontrolne.

oni (instytucje kontrolne i śledcze) też, mają wiedzę bardzo teoretyczną. Tak samo, jak i my. To jest chyba, mniej więcej, na tym samym poziomie. Realizator i ten kontrolujący. Że wszyscy jesteśmy na

zasadzie braku doświadczenia. Takiego na własnym przykładzie, realizacji projektu. W związku z tym jesteśmy na teorii, wszyscy.

przedstawiciel urzędu centralnego

Wydaje się, iż w sensie społecznym podmioty publiczne decydujące się na realizację inwestycji w formule PPP przyjmują postawę innowacyjną (w ujęciu Roberta K. Mertona¹²). Ich zachowania są bowiem sposobem przystosowania się do rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, który jest zgodny z ogólnymi celami kulturowymi, jednakże nie przystaje do ogólnie stosowanych i zinstytucjonalizowanych środków. Faktyczna instytucjonalizacja formuły PPP jest bowiem możliwa jedynie przez wykształcenie się praktyki jej stosowania (wykształcenie się rutynowych ścieżek postępowania wśród urzędników, przedsiębiorców, doradców, instytucji kontrolnych). Co ciekawe Merton twierdził, iż postawa innowacyjna wiąże się z nieodpowiednim sposobem przekazania norm związanych ze instytucjonalnymi środkami. W przypadku PPP wydaje się, iż innowacja wiąże się ze stopniowym wyczerpywaniem się możliwości postępowania w typowy sposób, przy uznaniu za istotne dotychczasowych celów działania (w przypadku administracji np. konieczności zapewniania usług o charakterze publicznym).

Tabela 2 Porównanie paradygmatów biurokratycznego i post-biurokratycznego

Nazwa Postawy Adaptacyjnej	Cel Kulturowy	Używanie zinstytucjonalizowanych środków
Konformizm	+	+
Innowacyjność	+	-
Rytualizm	-	+
Wycofanie	-	-
Bunt	(+-)	(+-)

Źródło: *Social Structure and Anomie*, Robert K. Merton, *American Sociological Review*, Vol. 3, No. 5. (Oct., 1938), pp. 676.

Osoby, które decydują się na rozważenie zastosowania formuły PPP, powinny:

- odrzucić stereotypowo wybierane, utarte ścieżki działania,
- koncentrować się na celu, jakim jest nowa lub istotnie ulepszona infrastruktura publiczna.

Zmiana sposobu myślenia napotyka jednak na wiele barier – zarówno wewnętrznych (np. w postaci przyzwyczajenia do sposobu organizacji instytucji) jak i zewnętrznych (np. kontroli, rytualnych w sensie Mertonowskim). O tych barierach szerzej w dalszej części raportu.

4.2. Potrzeby inwestycyjne jednostek regionalnych i lokalnych, przydatność PPP jako narzędzia do realizacji zadań publicznych

¹² Patrz: *Social Structure and Anomie*, Robert K. Merton, *American Sociological Review*, Vol. 3, No. 5. (Oct., 1938), pp. 672-682. Dostępne przykładowo pod:

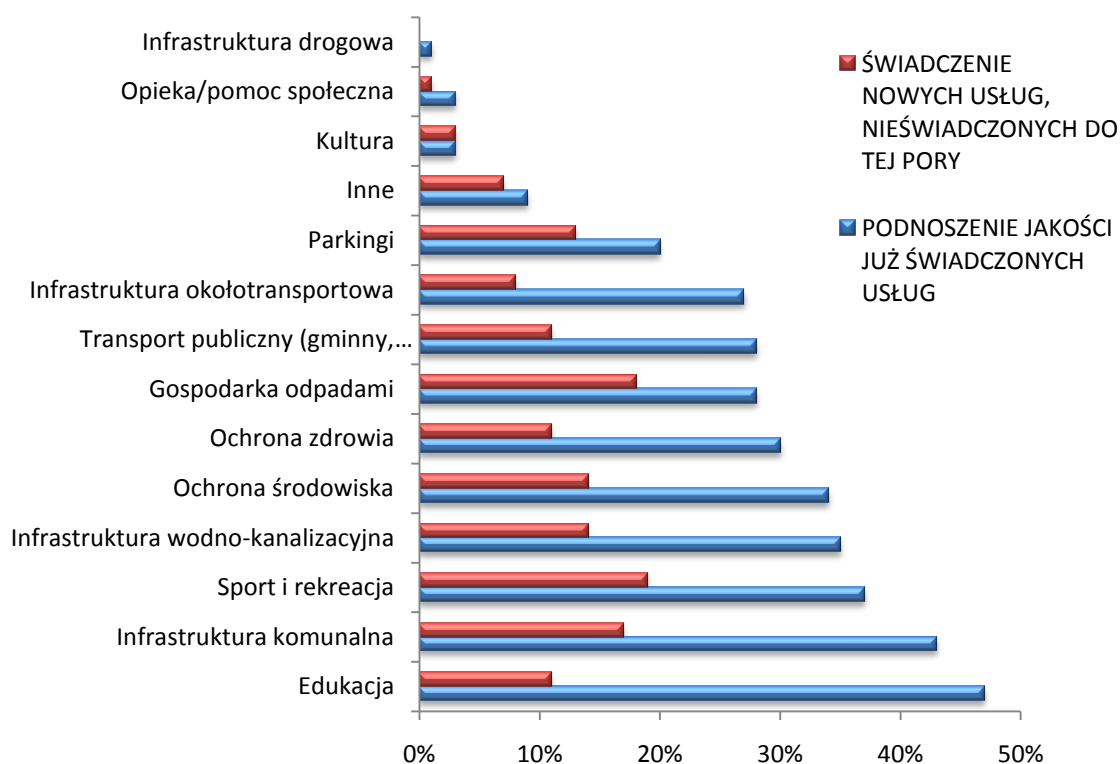
<http://chss2.montclair.edu/klajmang/Courses/SOCI100/COURSE%20DOCUMENTS/Merton%20Social%20Structure%20and%20Anomie.pdf>

POTRZEBY INWESTYCYJNE

Potrzeby inwestycyjne jednostek lokalnych (gmin, powiatów) i regionalnych (województw) oraz jednostek im podległych są przede wszystkim związane z zadaniami własnymi i zleconymi ustawami samorządowymi¹³. To tam wymienione są zadania, w przypadku których obowiązek wykonywania spoczywa na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Spośród tych zadań respondenci z badanych jednostek wskazywali najczęściej na konieczność prowadzenia inwestycji, które miałyby na celu:

- podnoszenie jakości usług edukacyjnych,
- budowę i rozbudowę infrastruktury sportowej i rekreacyjnej,
- budowę i podnoszenie jakości świadczonych usług w zakresie infrastruktury komunalnej, wodno-kanalizacyjnej, ochrony środowiska oraz gospodarki odpadami.

Wykres 2 Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji



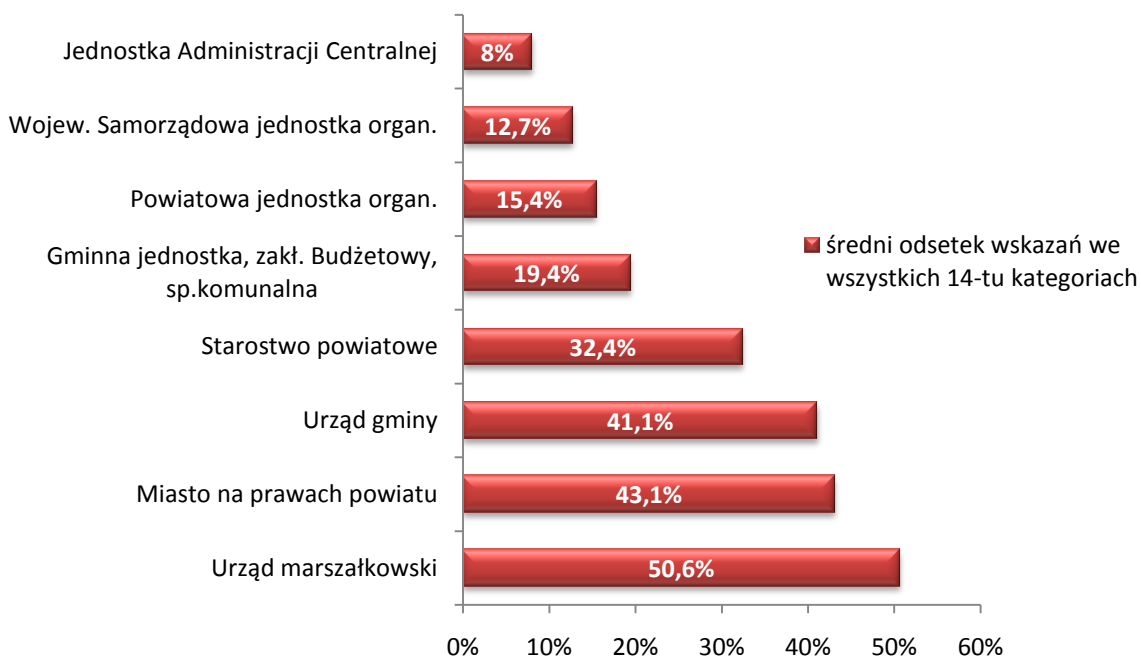
Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Pogłębione informacje pokazują jednak, iż poziom zapotrzebowania na inwestycje jest bardzo mocno skorelowany z rodzajem badanej instytucji. Aby zobrazować to zróżnicowanie, dla każdego typu

¹³ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawa. z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1998 r. Nr 91 poz. 578, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

badanych instytucji wyciągnięto średnią wskazań we wszystkich 14 kategoriach możliwych rodzajów działalności inwestycyjnych.

Wykres 3 Średnie zapotrzebowanie inwestycyjne we wszystkich wymienionych kategoriach w podziale na poszczególne typy jednostek

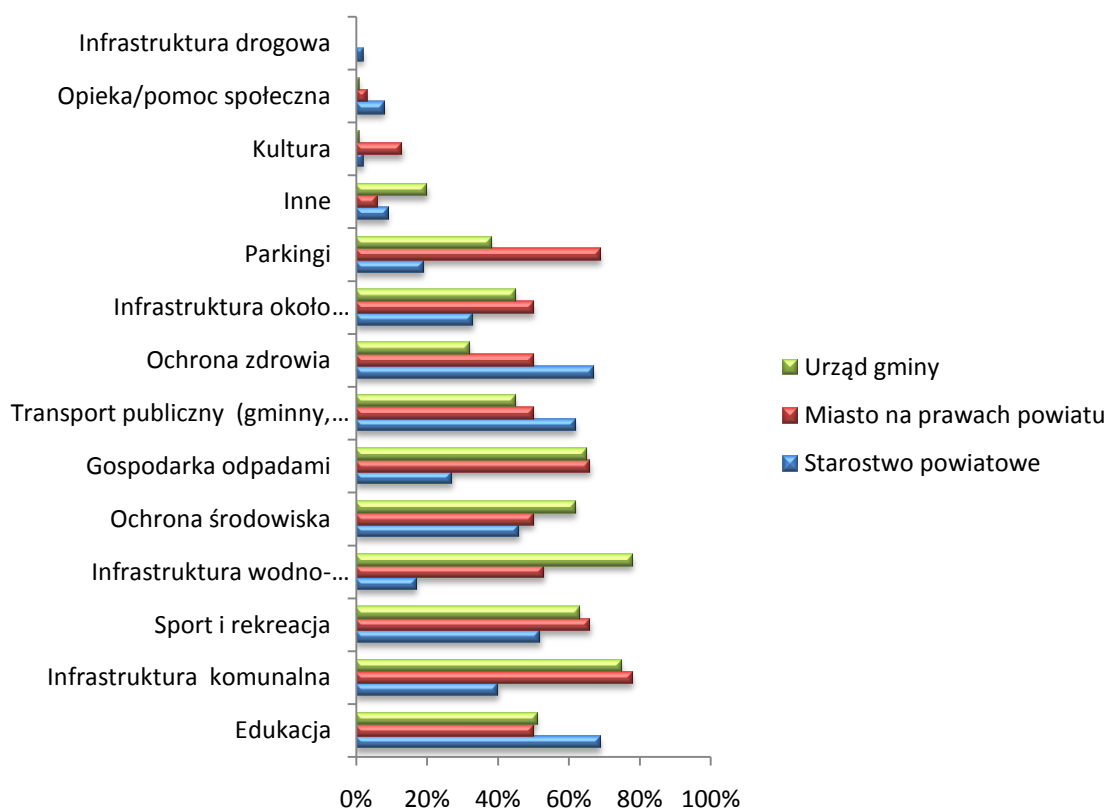


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Widać wyraźnie, iż największe potrzeby inwestycyjne istnieją na poziomie samorządów terytorialnych, natomiast zdecydowanie niższe w jednostkach podległych samorządom (np. samorządowych jednostkach organizacyjnych, spółkach komunalnych itp.) oraz administracji centralnej, co potwierdza zobowiązania wynikające z ustaw samorządowych. Poniżej przedstawiono rozkład deklarowanych zapotrzebowań inwestycyjnych w powiatach, miastach na prawach powiatu¹⁴ oraz urzędach gmin.

¹⁴ Łączą kompetencje gmin i powiatów. Pominięto zestawienie odpowiedzi dla urzędów marszałkowskich ze względu na małą liczebność próby

Wykres 4 Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje inwestycji w starostwach powiatowych, miastach na prawach powiatu oraz urządach gmin.



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Rozkład zapotrzebowania na inwestycje jest związany z:

- Ustawowymi zobowiązaniami konkretnych podmiotów
- Charakterem jednostek

Ad 1. Przykładowo należy w tym punkcie wskazać zapotrzebowanie na inwestycje wodno-kanalizacyjne. O ile tylko 17% starostw powiatowych wskazało potrzeby inwestycyjne w zakresie wodno-kanalizacyjnym, to odsetek ten wynosi już 53% i 78% odpowiednio w odniesieniu do miast na prawach powiatu oraz urzędów gminy. Takie rozłożenie wskazań wynika wprost z art. 7 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym.¹⁵ Podobna różnica występuje w zakresie gospodarki odpadami. Trzecim przykładem jest zapotrzebowanie na inwestycje w ochronie zdrowia. Tutaj z kolei potrzeby inwestycyjne leżą przede wszystkim po stronie powiatów i miast na prawach powiatów (odpowiednio 67% i 50% wskazań), a w mniejszym stopniu po stronie gmin (32% wskazań) co wynika z treści art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶. Wprawdzie podobne zobowiązanie ciąży również

¹⁵ W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz

¹⁶ **Art. 4. 1.** Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

2) promocji i ochrony zdrowia

na samorządzie gminnym, jednak w związku z faktem, iż jednostka administracyjna wyższego rzędu przejęła część tych zobowiązań na siebie (czego nie zrobiła w przypadku kanalizacji czy odpadów), zakres odpowiedzialności gminy zostaje w tym zakresie znacząco ograniczony.

Ad 2. Związek zapotrzebowania na inwestycje z populacją jednostki widać dobrze na przykładzie parkingów. Tutaj to zdecydowanie większe jednostki miejskie (miasta na prawach powiatu) zdecydowanie częściej cierpią na brak miejsc parkingowych. Odsetek wskazań o zapotrzebowaniu inwestycyjnym na parkingi dla tych jednostek wynosi 69%. Mniej gęsto zaludnione powiaty i gminy rzadziej odczuwają potrzeby inwestycyjne w tym zakresie (19% i 38% wskazań).

Respondenci w badaniach jakościowych pytani o potrzeby inwestycyjne swoich jednostek wskazywali na konieczność bardzo zindywidualizowanych działań.

Nasze główne potrzeby inwestycyjne koncentrują się na budowie infrastruktury. Cały czas. Ponieważ, no, na terenach wiejskich to z tą infrastrukturą jest trudno

przedstawiciel samorządu terytorialnego realizującego projekty w formule PPP

dużym wyzwaniem potrzebnym dla miasta to są kamienice (...) rewitalizacji tych najbardziej zniszczonych części miasta

przedstawiciel samorządu terytorialnego realizującego projekty w formule PPP

budowa linii tramwajowych (...) transport publiczny, (...), (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

To są potrzeby, do których gmina jest zobligowana, czyli między innymi gospodarka wodno-ściekowa, transport i tego typu rzeczy.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

rozbudowa bazy oświatowej

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

KATEGORIE INWESTYCJI MOŻLIWE DO REALIZACJI W FORMULE PPP

Na podstawie rozmów eksperckich z przedstawicielami urzędów, które mają doświadczenie w realizacji projektów w formule PPP oraz przedstawicielami instytucji centralnych udało się wyodrębnić czynniki sprawiające, że inwestycje są mniej lub bardziej predystynowane do realizacji w formule PPP. Są to między innymi:

- Brak umiejętności odpowiedniego działania po stronie administracji publicznej

Z punktu widzenia niektórych przedstawicieli administracji centralnej PPP jest formą zastępczą realizacji usług publicznych. Świadczy ona w pewnym zakresie o niemożności pełnego świadczenia usług przez państwo. Dzięki tej formule bowiem administracja publiczna może się wyżyć pewnej dozy odpowiedzialności za usługi przekazane w gestię podmiotowi prywatnemu. Dzieje się tak w szczególności w tych obszarach, w których podmioty publiczne stwierdzają, iż nie mają odpowiednich zasobów i/lub kompetencji do realizacji inwestycji i późniejszego świadczenia usług.

nie należy wyróżniać żadnej formuły realizacji inwestycji. Powiem tak: tam gdzie sektor publiczny działa efektywnie, tam gdzie nie ma problemów specjalnych z długiem publicznym,

*tam nie ma potrzeby realizowania zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-
prywatnego.*

przedstawiciel urzędu centralnego

➤ Czynniki finansowe, takie jak:

- **Wysoka wartość inwestycji** - jest czynnikiem często decydującym o braku możliwości jej samodzielnej realizacji przez podmiot publiczny. W takich przypadkach podmioty publiczne szukają finansowania zewnętrznego w postaci kapitału prywatnego.

drogę można wybudować ze środków gminnych, a taki dworzec byłoby trudno

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*Musi być to projekt, który jest **niezbędny** dla rozwoju gminy i musi być to projekt, na który **gminy nie stać.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- **Skumulowana wartość inwestycji** - inwestycje, których łączne przewidywane koszty realizacji są niższe w formule PPP niż w tradycyjnej (np. PZP) mają zdecydowanie większą szansę na realizację w tej formule. Wypracowanie umiejętności porównywania kosztów związanych z inwestycjami i utrzymywaniem obiektów powstałych w ich wyniku jest więc podstawowym zadaniem stojącym przed podmiotami chcącymi rozpowszechnić formułę PPP w Polsce.

z analizy finansowej przeprowadzonej przez nas wyszło, że jest to droższe niż w systemie tradycyjnym.

przedstawiciel urzędu centralnego

*rozważaliśmy możliwość, (...) PPP przy realizacji inwestycji kanalizacyjnej (...) Jednak z uwagi na zainteresowanie podmiotu ewentualnie, który byłby zainteresowany wyłożeniem środków i eksploatacją tego, również później wiążącej się z tym ceny, (...) to po prostu było nie do przyjęcia. **Cena ścieków dla mieszkańców byłaby zbyt wysoka**, (...) , ten pieniądz, który ktoś wyłoży musi (...) zarobić więcej niż na lokacie. (...) ta formuła na tym etapie byłaby nie do przyjęcia dla mieszkańców*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- **Wpływanie na dług publiczny** - inwestycje, w których zaplanuje się odpowiedni podział ryzyk¹⁷ skutkujący niezaliczeniem zobowiązań z nich wynikających do długu publicznego, mają zdecydowanie większą szansę na realizację w formule PPP.

*jest określone przez Ministra Finansów, że **można wchodzić w partnerstwo publiczno-prywatne, jeżeli to nie zwiększy deficytu budżetowego**, my niestety, cały czas powiększamy ten dług(...)*

¹⁷ Ryzyko budowy i co najmniej jeszcze jedno ryzyko (dostępności bądź popytu) powinno być po stronie prywatnej aby projekt nie zaliczał się do długu.

Więc jeżeli byśmy podpisali takie zobowiązanie, że nie wpływa (na dług publiczny), to byśmy skłamali. (...) w związku z tym nie możemy robić czegoś, co jest niezgodne z przepisami (...) tak związane ręce, ma większość ministerstw, (bo) mają wpływ na dług publiczny

przedstawiciel urzędu centralnego

Wszędzie tam, gdzie będziemy budować za chwilę duże inwestycje, a gdzie samorządy nie będą miały pieniędzy, bo nie mają, będą sięgać po pieniądze z innych źródeł. Albo z banku, jeśli mają możliwość zabezpieczyć takie pieniądze, albo z unii europejskiej, jeśli te pieniądze będą w przyszłej perspektywie, no albo będą próbować sięgnąć do kieszeni prywatnej poprzez partnerstwo publiczno-prywatne. Na dobrą sprawę wiele więcej opcji nie ma

przedstawiciel urzędu centralnego

- Wpływanie na poprawę jakości świadczonych usług publicznych o charakterze podstawowym

Na znaczenie tego czynnika wskazują w szczególności respondenci z instytucji szczebla centralnego decydujący o rozwoju formuły PPP w Polsce. Odwołują się oni do podstawowej ideowej przesłanki stosowania PPP, a więc do korzystnego wpływu na poziom świadczonych usług publicznych. Widać wyraźnie, iż mniej cenione z tego punktu widzenia są inwestycje rekreacyjno-sportowe, a bardziej te, które tradycyjnie zaliczane są do usług publicznych (np. służba zdrowia, usługi komunalne, odbiór, segregacja, spalanie śmieci).

*chciało by się żeby PPP było stosowane do realizowania takich usług publicznych, **których cel publiczny jest wyniosły, a na dzień dzisiejszy PPP jest obserwowane w dziedzinie aqua parków***

przedstawiciel urzędu centralnego

- Umiejętność wykorzystania nadarzającej się okazji

Widać wyraźnie, iż samorządy terytorialne inaczej oceniają szanse na realizację projektów w formule PPP niż przedstawiciele urzędów centralnych. Na poziomie lokalnym o zastosowaniu formuły PPP decydują często bowiem takie czynniki jak:

- Brak możliwości innego zadysponowania mieniem i obawa przed utratą wartości już posiadanego mienia.

Był to obiekt kubaturowy, który stał. Gdyby tak rok jeszcze powstał, mógłby zostać poważnie zniszczony przez warunki atmosferyczne. (...)I tak można delikatnie powiedzieć byliśmy postawieni pod ścianą.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Brak możliwości pozyskania środków z innych źródeł na inwestycje (w tym w szczególności środków unijnych). Widać wyraźnie, iż obecnie pierwszym wyborem w zakresie pozyskiwania środków rozwojowych dla urzędników są różnego rodzaju środki pomocowe. Dopiero brak możliwości ich zdobycia powoduje, że sięga się po alternatywne sposoby realizacji inwestycji, w tym PPP. Można zaryzykować tezę, iż większość obecnych projektów PPP była początkowo planowana jako projekty dofinansowane ze środków wspólnotowych.

Próbowaliśmy (też) z funduszy norweskich uzyskać środki,(ale) nie było nigdzie na te szpitale przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP początkowo jako gmina, (...) chcieliśmy taki program napisać i z realizować unijny (program), który by pozwolił nam na modernizację tej kotłowni.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Podobnym czynnikiem jest możliwość realizacji inwestycji bez ponoszenia ryzyka finansowego, przynajmniej na początkowym etapie inwestycji.

jeśli chodzi o te inwestycje, bierzemy pod uwagę właśnie zadania, które mogą być realizowane bez wkładu własnego.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Badanie pokazało również, iż zagrożeniem dla projektów realizowanych w formule PPP (w szczególności dla ich późniejszej pozytywnej oceny) jest lokalny czynnik wyborczy. Istnieje zagrożenie, iż wójtowie, starostowie i marszałkowie w celu szybkiego zrealizowania inwestycji będą korzystali z formuły PPP w celu zyskania poparcia wyborców. Inwestycja realizowana w formule PPP bowiem nie niesie natychmiastowej potrzeby wydatkowania środków publicznych. Jest to forma kredytowania inwestycji, którą trzeba spłacać w dłuższej perspektywie. Czynnik wyborczy może powodować sytuacje, w których decyzje o realizacji inwestycji będą podejmowane bez odpowiednich uprzednich analiz (np. przydatności inwestycji czy też porównania różnych form jej realizacji).

Przede wszystkim unikanie nastawienia na jakiś szybki i efektowny sukces (...)polityka, który myśli o wyborach trudno jest przekonać do tego, że partnerstwo publiczno-prywatne to jest długotrwałe przedsięwzięcie i składa się z dwóch faz, z fazy inwestycji i fazy eksploatacji (...) i tak naprawdę istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest ta faza eksploatacji i zarządzania (...) Nie (można) wykorzystywać fazy eksploatacji na przerzucanie kosztów z fazy inwestycji. Bo wiadomo, że inwestycją łatwo jest się pochwalić, łatwo jest ją zrealizować (...), ale trudniej nią potem zarządzać i trudniej ją utrzymać.

przedstawiciel urzędu centralnego

Mamy parę przykładów działalności urzędniczej, która szczególnie kwitnie przed wyborami. Wtedy się obiecuje wszystkim wszystko, a na pytanie, skąd weźmie się na to pieniądze, to odpowiadają: ludzie, no partnerstwo publiczno prywatne. Jest to świetna odpowiedź, ponieważ nikt nie wie o co chodzi.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy respondenci zwracają uwagę, iż w ich opinii, niektóre decyzje inwestycje związane z rekreacją i sportem (w szczególności, baseny, aqua-parki, źródła geotermalne) zostały podjęte bez odpowiednich wstępnych analiz.

Ewidentny przykład - basen. Ja nie wierzę, że basen w Polsce może na siebie zarobić. Nie wierzę w to.(...) a dużo szukałem takiego przykładu czystego PPP przy budowie basenów, gdzie ryzyko przychodowe jest po stronie prywatnej.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Należy uznać, iż bardzo istotne są rzetelne analizy finansowo-ekonomiczne, które pozwolą szacować koszty inwestycji prowadzonej w różnych formach. Budowanie kompetencji w zakresie ich realizacji jest jednym z podstawowych czynników mogących służyć skutecznemu wprowadzaniu formuły PPP w Polsce.¹⁸

*po dokładnej analizie, którą żeśmy zrobili w dwutysięcznym dziesiątym roku, gdzie była tak jakby, propozycja budowy (...)w partnerstwie publiczno prywatnym, z analizy finansowej, przeprowadzonej przez nas, **wyszło, że jest to droższe, niż w systemie tradycyjnym.***

przedstawiciel urzędu centralnego

Przechodząc do poszczególnych sektorów w których inwestycje mogłyby być realizowane, należy wymienić:

➤ DROGI I KOLEJE

Drogi i kolejnictwo są niewątpliwie największymi wartościowo inwestycjami, które mają potencjał do realizacji w formule PPP. Obecnie w Polsce już wybudowano lub wybrano wykonawców na prawie wszystkie inwestycje autostradowe (duża część z nich została zrealizowana właśnie w formule PPP¹⁹). Jedynymi, dla których obecnie jeszcze nie ma wybranych wykonawców są odcinki od Łodzi na Śląsk oraz od Warszawy do Mińska Mazowieckiego. Formuła PPP w inwestycjach autostradowych naturalnie się więc wyczerpuje (poprzez wyczerpanie możliwości inwestycyjnych). Poza autostradami w Polsce pozostaje do wybudowania jednak jeszcze cała sieć dróg ekspresowych. Obecnie trwają prace nad znalezieniem formuły finansowania tych inwestycji drogowych. Najprawdopodobniej jednak będą one finansowane tak jak dotychczas z funduszy strukturalnych.

*W przypadku Polski, nie będzie to łatwe, bo musimy też w ogóle wynaleźć nową formułę PPP. U nas na drogach, mamy autostrady już dobrze rozstrzygnięte, ale **kolejny priorytet, to są drogi ekspresowe.** Które są odpłatne tylko od ciężarówek. Osobówki nie płacą na ekspresach. A to jest nasza druga sieć, którą musimy stworzyć. **Wiec jakoś nowy model finansowania tych dróg ekspresowych trzeba będzie wynaleźć.** Dla nas najlepiej by było taki standardowy, jak dotąd. **Osiemdziesiąt pięć procent grantu, piętnaście procent KRD, i jedziemy z jakimiś projektami.***

przedstawiciel urzędu centralnego

Istnieją również małe szanse na realizację projektów drogowych na poziomie gmin, powiatów i województw – nie ma bowiem wypracowanych sposobów wynagradzania podmiotów prywatnych przy takich inwestycjach.

*(...) **partner prywatny to tak naprawdę on nie miałby żadnych korzyści z realizacji takiego projektu, z powiatem, projektu drogowego, tych które realizujemy***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

¹⁸ Więcej na ten temat patrz: Analiza danych zastanych rozdział 2.3. Fazy dojrzałości rynku PPP, fragment dotyczący komparatorów, w tym w szczególności narzędzi takich jak: Public Private Scan (PPS), Public Private Comparator (PPC), Public Sector Comparator (PSC).

¹⁹ Informacje pozyskane przy przeprowadzaniu wywiadów pogłębionych

Inwestycje kolejowe natomiast mają jedynie teoretyczny potencjał do realizacji w formule PPP zdaniem przedstawicieli instytucji centralnych. Czynnikiem hamującym są - zdaniem respondentów - kwestie proceduralne związane z ustawą o PPP. Respondenci twierdzą, iż podmiotem publicznym nie może być spółka prawa handlowego (w przeciwieństwie do GDDKiA, inwestycje kolejowe są prowadzone przez spółki kolejowe). Inną barierą o charakterze prawnym jest nie uwzględnienie możliwości prowadzenia dialogu konkurencyjnego przez sektorową dyrektywę dotyczącą zamówień publicznych na kolei.

w dyrektywie sektorowej nie stosuje się dialogu konkurencyjnego. Ja powiem szczerze nie wyobrażam sobie zapisu w umowie nie przedyskutowanego z potencjalnymi partnerami.

przedstawiciel urzędu centralnego

Na poziomie PKP PLK obecnie powstał zespół ds. PPP, który rozważa teoretyczne możliwości realizacji różnych inwestycji w formule PPP. Podstawową inwestycją jaką zamierza zrealizować ta spółka są koleje dużych prędkości (tzw. kolej w kształcie litery „Y”)²⁰. Obecnie w tym projekcie toczy się procedura wyboru doradcy, który będzie wskazywał różne możliwości przeprowadzenia tej inwestycji (pod uwagę również brane jest PPP).

jesteśmy na etapie wyboru doradcy, który pomoże nam opracować model finansowania Y-greka.

przedstawiciel urzędu centralnego

Przedsiębiorstwa kolejowe również prowadzą różnego rodzaju inwestycje modernizacyjne. Zdaniem przedstawicieli tych firm barierą do prowadzenia takich inwestycji w formule PPP jest konieczność późniejszego przekazania linii kolejowej w zarząd podmiotowi prywatnemu.

Były pod tym kątem różnego rodzaju analizy prowadzone, (...)przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego po zakończeniu projektu musi być przekazany w utrzymanie albo w zarządzanie podmiotowi prywatnemu, który wyłożył, dał swój wkład. A to w praktyce oznacza, że taki podmiot ..., musiałby być zarządcą infrastruktury

przedstawiciel urzędu centralnego

Istnieje również teoretyczna możliwość prowadzenia PPP w zakresie infrastruktury kolejowej na poziomie lokalnym, jednakże nie ma praktycznych przykładów realizacji takich inwestycji w Polsce. W takiej sytuacji samorząd musiałby się stać najpierw zarządcą linii kolejowej, żeby móc z partnerem prywatnym realizować jakieś inwestycje.

Jednostka samorządu terytorialnego (...) można sobie wyobrazić taką sytuację (...) (żeby być) zarządcą infrastruktury, zarządcą linii kolejowych trzeba spełniać szereg, szereg wymagań określonych w ustawie o transporcie kolejowym. To nie jest tak, że to może być każdy, to się wiąże z szeregiem różnych obwarowań

przedstawiciel urzędu centralnego

- INFRASTRUKTURA OKOŁOTRANSPORTOWA (PRZYSTANKI, DWORCE, CENTRA PRZESIADKOWE, PARKINGI)

²⁰ Patrz: <http://www.plk-sa.pl/linie-kolejowe/koleje-duzych-predkosci/>

Wiele samorządów lokalnych realizuje lub zastanawia się nad możliwością realizacji infrastruktury służącej obsłudze pasażerów w formule PPP. Inwestycje w tych obszarach mają potencjał do skutecznej realizacji ze względu na szczególną możliwość połączenia w jednym miejscu geograficznym użyteczności o charakterze publicznym z usługami komercyjnymi. Przykładowo w projekcie rewitalizacji dworca kolejowego partner prywatny w zamian za budowę lub odbudowę dworca kolejowego otrzymuje w dzierżawę (np. 20-30 letnią) tereny, na których może prowadzić działalność komercyjną wynajmując lokale. Wydaje się, iż barierami prowadzenia inwestycji rewitalizacyjnych terenów przydworcowych są skomplikowane kwestie własnościowe związane z nieruchomościami. W takich projektach często negocjacje muszą prowadzić trzy strony – samorząd terytorialny, spółki PKP oraz inwestor prywatny. Przedstawiciele samorządów podkreślają, iż dużym ułatwieniem w takich inwestycjach jest oddelegowanie jednej osoby odpowiedzialnej ze strony PKP za realizację projektu.

właścicielem gruntu jest Skarb Państwa, a PKP SA użytkuje grunt, który stanowi podwalinę naszego PPP. Część tych gruntów zostanie sprzedana naszemu partnerowi prywatnemu, część pójdzie na zamianę pod lokal dworca, a część zostanie naszą własnością, zostaną również poczynione nakłady na infrastrukturę. Tak to wygląda w skrócie.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Innym przykładem mogą być wiaty przystankowe, w których podmiot prywatny czerpie zysk z powierzchni reklamowych.

*Pierwszy projekt to są **przystanki komunikacji miejskiej** i ten projekt jest w fazie końcowej, czyli są zakończone negocjacje i w ciągu kilku miesięcy będziemy podpisywać umowę z partnerem prywatnym już ostateczną.(...) tam **przychody partnera prywatnego będą tylko i wyłącznie z reklam, z paneli reklamowych***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

➤ OCHRONĘ ZDROWIA (ZAKŁADY OPIEKI ZDROWOTNEJ)

Samorządy również realizują/rozważają inwestycje w formule PPP w obiekty świadczące usługi zdrowotne. W przypadku takich inwestycji czynnikiem zachęcającym podmioty publiczne do ich realizacji jest fakt, iż są one finansowane ze środków NFZ. Bariery natomiast jest fakt, że NFZ kontraktuje środki w perspektywie 1-3 letniej, co nie przystaje do długoterminowych zobowiązań (często 20-30 letnich) inwestora prywatnego.

*Można powiedzieć jakie są rzeczy niewiadome w tym, że szpital żeby funkcjonować – wiadomo – żeby się utrzymać musi działać na podstawie (kontraktu z)NFZ, a **NFZ kontraktuje świadczenia maksymalnie na 3 lata.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

ryzykiem jest czas kontraktowania przez NFZ, jest to 3-letni (okres). W przypadku tego typu inwestycji, która z założenia musi trwać dłużej,(np.) trzydzieści lat, to jest to ryzyko największe.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

➤ ODBIÓR, SEGREGACJA, SPALANIE ODPADÓW

W związku z koniecznością modernizacji sposobu odbioru, segregacji i utylizacji odpadów, wprowadzoną regulacjami europejskimi, wiele samorządów szuka obecnie sposobów na sfinansowanie powyższych inwestycji. Niektóre z nich rozważają w tym zakresie formułę PPP.

jest to gospodarka odpadami, na pewno jest to chociażby... są to usługi zdrowotne czy szkolnictwo, właściwie każdy z tych obszarów, które leżą w kompetencjach gminy łącznie z termomodernizacją czy po prostu jakimiś budynkami użyteczności publicznej typu chociażby sądy czy komisariaty policji czy remizy strażackie

przedstawiciel urzędu centralnego

➤ TERMOMODERNIZACJE

Formuła termomodernizacji budynków w PPP pozwala osiągnąć korzyści związane z oszczędnościami w zużyciu energii. Dzięki temu istnieje pula pieniędzy, z których te inwestycje mogą być finansowane w dłuższym okresie. Istnieją projekty w Polsce, które z sukcesem zostały zrealizowane w tej formule.

tutaj pojawia się wymierny efekt, oszczędności na przyszłym zużyciu mediów. Energii elektrycznej, ciepła, gazu. I ten efekt, jakby spłata tego przedsięwzięcia z tych oszczędności. To była ta podstawa do, do tego że taka forma została wybrana.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Rozpatrujemy kilka możliwości i zastanawiamy się na przykład nad termomodernizacją obiektów w formule PPP

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

➤ SPORT I REKREACJA

Jak już wspomniano wcześniej, duża część inwestycji w formule PPP jest nakierowana na działalność sportowo rekreacyjną (baseny, hale sportowe). W tych przypadkach istnieje jednak ryzyko zbyt optymistycznego planowania przepływu osobowego w tych jednostkach tj. przeszacowania popytu na te usługi. Często projektując je nie bierze się pod uwagę powstawania podobnych obiektów w okolicy.

dużo powstaje i domyślam się, że np. jak budują basen w Wągrowcu, który ma tam kilkanaście tysięcy mieszkańców, to (szacują) pewnie, że przychody tego basenu będą, przyjadą pewnie ludzie z Piły, z Poznania i z okolicznych (miejscowości), tylko że taki sam basen jeszcze większy organizują w Pile i tam też mówią, że przyjadą z Wągrowca. Wybudują też taki basen w Poznaniu, to będą mówili, że przyjadą z Wągrowca, a może z Piły przyjadą

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

➤ INNE

Niektórzy respondenci wymieniali również poszczególne rodzaje inwestycji jako takie, które hipotetycznie mają szansę być realizowane w formule PPP. Przykładowo można w tym zakresie wymienić **domy kultury**, mogące łączyć funkcje publiczne z komercyjnymi

*Ja sobie wyobrażam to w ten sposób, że buduje się **dom kultury**. (...) budujemy z myślą o tym, że parter wykorzystujemy na galerię handlową. (...) Na sklepy, na (...) kino.*

przedstawiciel urzędu centralnego

oraz inne budynki, w których aportem do inwestycji od strony publicznej byłaby nieruchomości.

budynkami użyteczności publicznej (...) sądy, komisariaty, remizy, laboratoria, wszystko to leży w kompetencji samorządu, (ale) też jest w obszarze zainteresowania partnerów prywatnych.

przedstawiciel urzędu centralnego

Moderatorzy wywiadów pogłębionych pytali również respondentów mających doświadczenie w formule PPP o możliwości realizacji projektów hybrydowych (tj. częściowo finansowanych z funduszy strukturalnych, a częściowo z kapitału prywatnego). Obecnie istnieje bardzo niewiele projektów realizowanych w tej formule w Polsce²¹, w związku z czym doświadczenia, a co za tym idzie umiejętność prognozy rozwoju tej formy inwestycji, są niewielkie. **W związku z tym respondenci czasem wspominali, iż najpierw muszą się nauczyć realizować „zwykłe” PPP, nim zaczną myśleć o projektach hybrydowych. Te drugie bowiem w ich odczuciu są zdecydowanie trudniejsze do przeprowadzenia od strony formalnej.**

*Chociaż powiem szczerze ... jeśli ja bym miała swoją ocenę przedstawić do tego pomysłu, to moim zdaniem **dopóki się nie nauczymy robić PPP takiego prostego, to nie pakujemy się w PPP, które jest trudne (dot. hybrydowego PPP)***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wydaje się jednak, iż w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej może zostać położony większy nacisk na realizację właśnie takich projektów. Z wypowiedzi jednego respondenta wynika, iż system przyznawania środków będzie wymagał od podmiotów samorządowych umiejętności znajdowania partnerów prywatnych. Komisja Europejska może zacząć przyznawać środki warunkowo, uzależniając wsparcie od zaangażowania środków prywatnych.

*Unia myśli globalnie. Patrzy na potrzeby infrastrukturalne w całej Unii Europejskiej, tej rozwijającej się (...) w perspektywie następnych siedmiu lat, (...) wyliczyła, że potrzeby (są na poziomie) pięćset miliardów euro, **budżet Unii Europejskiej na te lata, może wynosić, dwadzieścia procent (tej kwoty), reszta(to muszą być) środki prywatne.***

przedstawiciel urzędu centralnego

Takie przyznawanie środków może być dużą barierą dla polskich samorządów. Wprawdzie niektórzy respondenci deklarują, iż prawdopodobnie będą „się otwierać” na takie formy realizacji inwestycji (patrz cytaty poniżej), jednakże brak przyzwolenia społecznego na PPP, brak doświadczeń w tym zakresie, obawy przed instytucjami kontrolnymi i śledczymi mogą spowodować, iż absorpcja środków wspólnotowych (jeśli środki będą przyznawane w formule PPP 20%+80%) może być niższa.

²¹ Przykładem mogą być inwestycje aquaparkowe w Solcu Zdroju (inwestycja w fazie realizacji) oraz Gostyninie (etap zdobywania dofinansowania wspólnotowego)

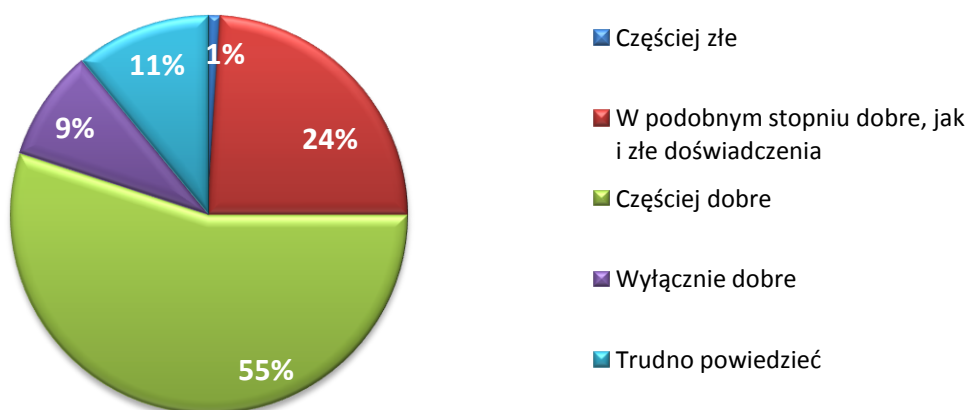
To znaczy w tej formie akurat nie mamy jakichś większych doświadczeń, bo nie realizowaliśmy tego w tej formie. Natomiast wiadomo, ludzie otwierają się na nowe finansowanie i współpracę ze środkami unijnymi. (...) i będą więcej przystępować do realizacji zadań właśnie w takich formach.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.3. Relacje pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi

Podmioty publiczne raczej pozytywnie oceniają swoje relacje z partnerami prywatnymi. Średnia ocen tych relacji wynosi 3,8, gdzie nota 1 była przyznawana za odpowiedź „wyłącznie złe”, a nota 5 za „wyłącznie dobre”. Co warto podkreślić, żaden z respondentów nie wskazał odpowiedzi „wyłącznie złe”, a tylko 1 % „część złe”. Zdecydowanie przeważają doświadczenia pozytywne (55% wskazań).

Wykres 5 Doświadczenia ze współpracy z jednostkami prywatnymi – ogół odpowiedzi

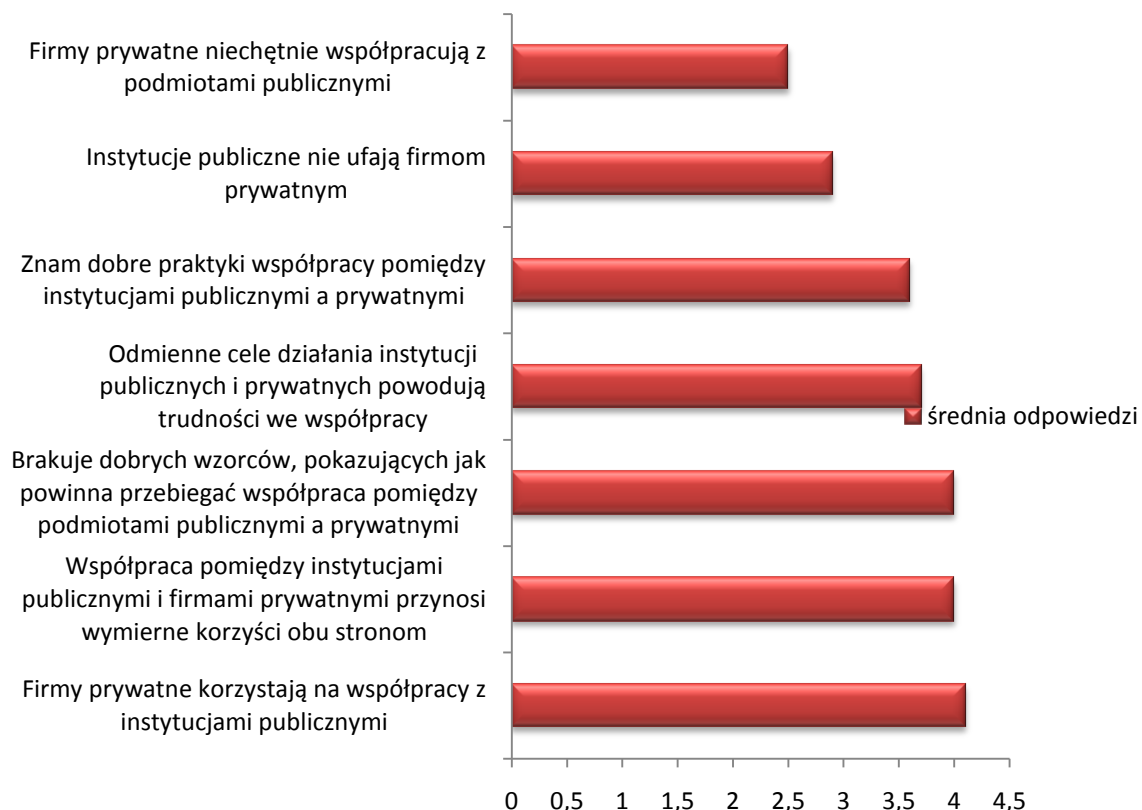


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Wyniki powyższe korespondują ze średnimi dla stwierdzeń przedstawianych respondentom w dalszej części wywiadu - „Instytucje publiczne nie ufają firmom prywatnym” oraz „Firmy prywatne niechętnie współpracują z podmiotami publicznymi”. Wskazują one, że respondenci raczej się nie zgadzają z takimi twierdzeniami. Uczestnicy badania najsilniej stwierdzali obopólne korzyści podmiotów publicznych i prywatnych wynikające ze współpracy. Co ciekawe, respondenci raczej zgadzali się z opinią, że znają dobre praktyki współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi (średnia 3,6)²², jednak jeszcze częściej wskazywali na to, że brakuje takich wzorców (średnia 4). **Może to oznaczać, iż takie praktyki istnieją, jednak ich poziom rozpowszechnienia jest niewielki.**

²² Odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” przypisano wartość [1], a odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” wartość [5]

Wykres 6 Relacje pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi - średnie odpowiedzi w odniesieniu do określonych stwierdzeń

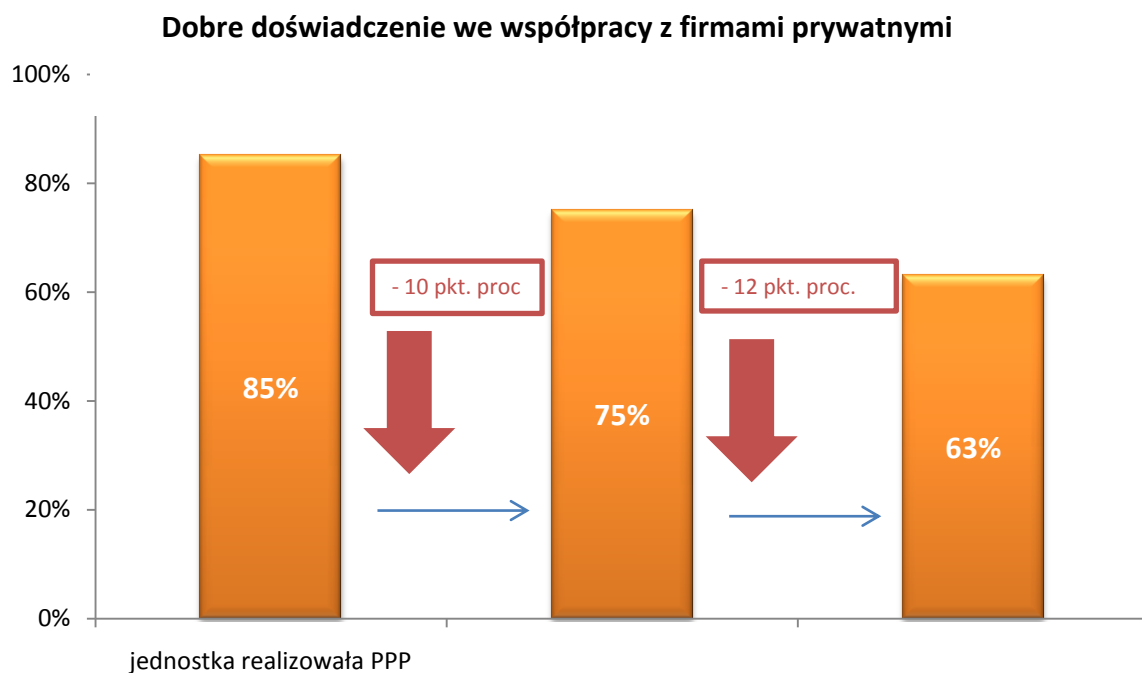


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych. , n= 351, Odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” przypisano wartość [1] a odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” wartość [5]

Wydaje się, iż jednostki, które mają lepsze doświadczenia ze współpracy z jednostkami prywatnymi, mają większą skłonność do podejmowania się realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Widać wyraźny wzrost odpowiedzi „częściej dobre doświadczenia” wśród jednostek, które przygotowywały się do realizacji inwestycji w formule PPP oraz tych, które realizowały takie przedsięwzięcia. Również te jednostki są bardziej realistyczne w ocenie swoich doświadczeń (mniejszy odsetek odpowiedzi „wyłącznie dobre relacje”). Ze względu na małą liczebność próby w podzbiorach przygotowujących się (43) i realizujących projekty PPP (13), należy jednak z pewną ostrożnością podchodzić do tych wyników. Wydaje się, iż subiektywne poczucie dobrych relacji z przedsiębiorstwami prywatnymi może być jednym z czynników wspomagających podejmowanie decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Aby wniosek ten potwierdzić, należy powtórzyć pytanie w badaniu realizowanym w końcowej fazie projektu.

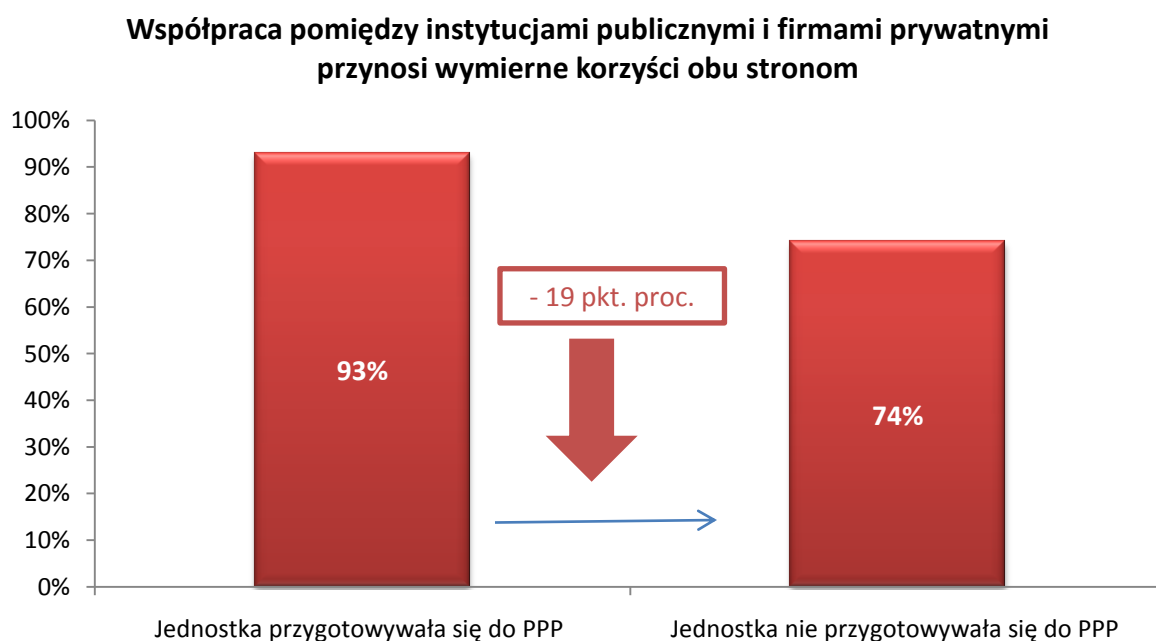
Podobne tendencje widać w rozkładzie odpowiedzi zgadzających się ze stwierdzeniami „Odmienne cele działania instytucji publicznych i prywatnych powodują trudności we współpracy” oraz „Współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi i firmami prywatnymi przynosi wymierne korzyści obu stronom”. Widać wyraźnie, że im większe doświadczenie jednostki w PPP (podmiot rozważał PPP, przygotowywał się do niego), tym istnieje silniejsze przekonanie o możliwej współpracy przynoszącej wzajemne korzyści. Jednocześnie jednostki, które przygotowywały się do PPP, widzą zdecydowanie bardziej wyraźnie odmienne interesy działania jednostek publicznych i prywatnych (tj. wykazują się w większym stopniu realizmem działania).

Wykres 7 Dobre doświadczenia we współpracy z firmami prywatnymi w podziale na jednostki, które realizowały, przygotowywały się do realizacji oraz nie przygotowywały się do realizacji zadań w formule PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych n=351

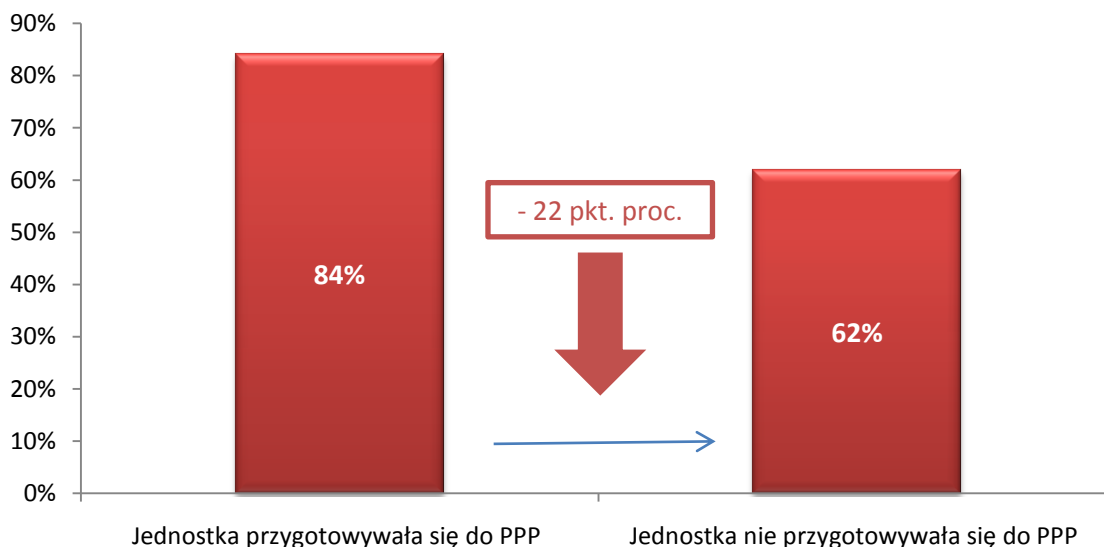
Wykres 8 Rozkład skumulowanych odpowiedzi raczej i zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem w podziale na jednostki, które przygotowywały i nie przygotowywały się do PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych n=351

Wykres 9 Rozkład skumulowanych odpowiedzi raczej i zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem w podziale na jednostki, które przygotowywały i nie przygotowywały się do PPP

Odmienne cele działania instytucji publicznych i prywatnych powodują trudności we współpracy



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Również w badaniach jakościowych respondenci (mający doświadczenie w PPP) najczęściej wspominali o raczej pozytywnych relacjach z podmiotami prywatnymi wykonującymi zamówienia publiczne. Zamawiający wskazują, iż takie pozytywne relacje są możliwe do utrzymania jedynie przy woli współpracy wykazywanej przez obydwie strony kontraktu. Umiejętność poszukiwania rozwiązań nastawionych na cel realizacji projektu jest cechą, która jest widoczna wśród przedstawicieli podmiotów mających doświadczenia z planowaniem lub realizacją projektów w formule PPP.

No wiadomo, problemy jakieś zawsze są, ale udaje się je rozwiązać bezkonfliktowo. To chyba właśnie o to w tym chodzi, żeby udało się znaleźć dobrą wolę dwóch stron i żeby się udało wspólnie realizować (projekt).

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

zazwyczaj są to pozytywne odczucia. Wykonawcy nie wykazują niechęci do startowania w przetargach, które są tutaj ogłaszane

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Relacje z inwestorami prywatnymi wśród podmiotów publicznych mających doświadczenia z PPP są również dlatego lepsze od doświadczeń ogółu podmiotów, gdyż zauważają oni wyższą jakość realizowanych projektów w tej formule.

parking jest zakończony, wysoki standard widać, (...) wizualnie zobaczył pan dobry standard wykonanego parkingu, co do materiałów jak i organizacji systemu wjazdu, wyjazdu, zaliczania opłaty (...) bo to jest zaprojektuj i zbuduj, każdy kto inwestuje własne pieniądze będzie się starał, te pieniądze odzyskać, (więc) musi być odpowiednia jakość, żeby klienta zachęcić.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wydaje się również, iż czynnikiem, który powoduje, że te relacje z punktu widzenia podmiotów publicznych są pozytywne, jest wieloletnie obycie i wykształcenie sprawdzonych praktyk związanych z prawem zamówień publicznych.

*Powiem tak, że bardzo pozytywne. (...) generalnie tutaj **jesteśmy naprawdę wyspecjalizowani w zamówieniach publicznych i to działa dobrze***

przedstawiciel urzędu centralnego

Przedstawiciele podmiotów publicznych najczęściej obawiają się następujących zachowań ze strony podmiotów prywatnych (dotyczą one całokształtu relacji z firmami, nie tylko obaw związanych z PPP):

- Działań na granicy prawa. Są to działania, w których podmioty prywatne wykorzystują PZP dla swoich partykularnych celów. Celem ich działania nie jest wtedy zdobycie zamówienia i jego wykonanie, ale np. zyskanie wglądu do oferty konkurencji albo wprowadzenie w błąd podmiotu publicznego.

*są firmy, (...), które na przykład **podchodzą do negocjacji** tylko po to, żeby zgodnie z prawem zamówień publicznych (...) **poznać oferty konkurencji**, więc to nie jest zachowanie fair. Są firmy, które celowo nas **wprowadzają w błąd** też. Ponieważ mamy dobre doradztwo to wiemy, kiedy tak się dzieje.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Braku umiejętności zarządzania, dokumentowania przepływów finansowych w taki sposób, aby sprostać formalnym wymaganiom stawianym przez przepisy prawa obowiązujące podmioty publiczne.

*tutaj mamy jednak ten styk pieniędzy prywatnych i pieniędzy publicznych. Często te podmioty prywatne mogą nie mieć doświadczenia w jaki sposób **przeptyw pieniądza publicznego musi być dokumentowany***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Braku umiejętności zrealizowania zamówienia w określonym czasie i określonej jakości.

*Brak wywiązywania się z umowy (...) To może być na przykład **nieterminowe dostarczenie usługi czy infrastruktury. To może być dostarczenie usługi lub infrastruktury o standardzie niższym niż ustalony w umowie.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wydaje się, iż powyżej wymienione obawy podmiotów publicznych związane z tradycyjnie (najczęściej w oparciu o PZP) realizowanymi zamówieniami rzadziej odnoszą się do realizacji projektów w formule PPP. W takich zadaniach bowiem większość ryzyk jest zazwyczaj przenoszona na podmiot prywatny. Trudno wówczas mówić przykładowo o obawie niewywiązania się z realizacji budowy w terminie albo o obawie przed oddaniem budynku zbudowanego z gorszych materiałów. W przypadku PPP podmiot prywatny rozpoczyna bowiem pobieranie pożytków z inwestycji dopiero w momencie jej ukończenia oraz bierze na siebie ryzyko związane z utrzymaniem przedmiotu inwestycji

na odpowiednim poziomie - może ponosić długoterminowo stratę, gdy użyje materiałów gorszej jakości.

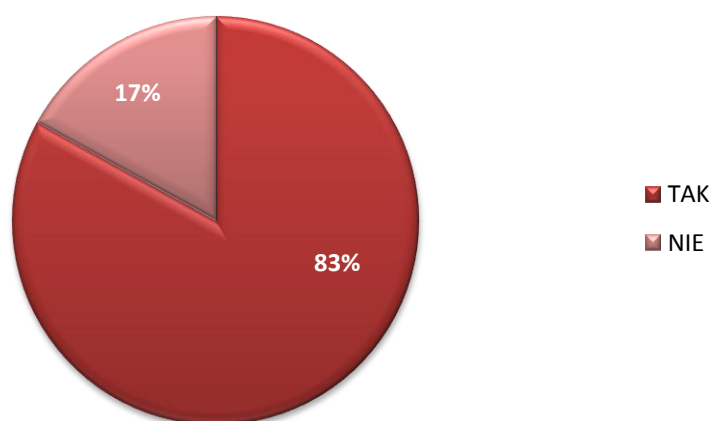
Realnym zagrożeniem stojącym przed podmiotami publicznym w relacjach z firmami prywatnymi jest większa umiejętność tych drugich do przewidywania ryzyk projektowych w długim okresie obowiązywania umów PPP. Czynniki te będą się stawały coraz ważniejsze wraz z rozpowszechnieniem się tej formy prowadzenia inwestycji w jednostkach, które obecnie mają małe doświadczenie w PPP oraz niewielkie umiejętności w zakresie planowania długoterminowego. Tymczasem odpowiednia identyfikacja ryzyk, zdaniem respondentów mających doświadczenie w PPP, jest kluczowa dla skutecznej realizacji partnerstw.

tak, to jest podstawa (o umiejętności identyfikacji ryzyk)
samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Wprawdzie aż 83% przebadanych respondentów stwierdziło, iż identyfikuje ryzyka związane z różnymi sposobami realizacji inwestycji. Należy mieć na uwadze jednak, iż bardzo niewielka część jednostek publicznych w Polsce rozważała bądź ma doświadczenie w realizacji projektów, w których w długim okresie należy współpracować z podmiotami prywatnymi. W takich relacjach natomiast planowanie ryzyk powinno wyglądać zupełnie inaczej niż w standardowych projektach.

Wykres 10 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – ogół odpowiedzi

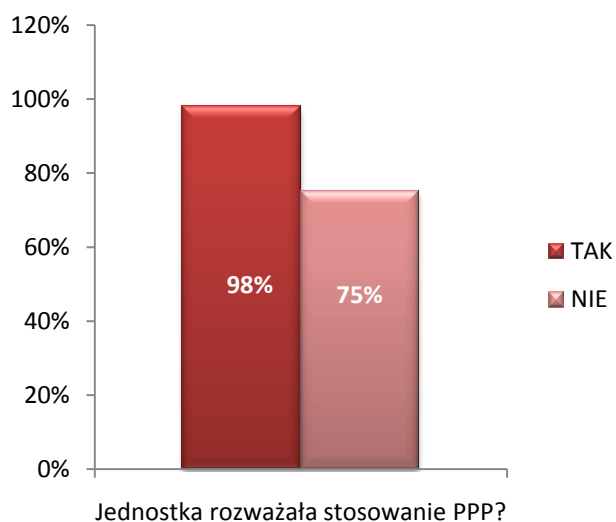
Gdy rozważają Państwo różne sposoby finansowania inwestycji realizowanych w Państwa jednostce, to czy identyfikują Państwo ryzyka z nimi związane?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Zdecydowanie większy odsetek wskazań mówiący o identyfikacji ryzyk odnotowano wśród jednostek, które kiedykolwiek rozważały realizację projektów w formule PPP (98%, w porównaniu do 75%). Potwierdza to tezę o zwrotnym oddziaływaniu PPP na kulturę działania administracji publicznej postawioną w rozdziale 1.

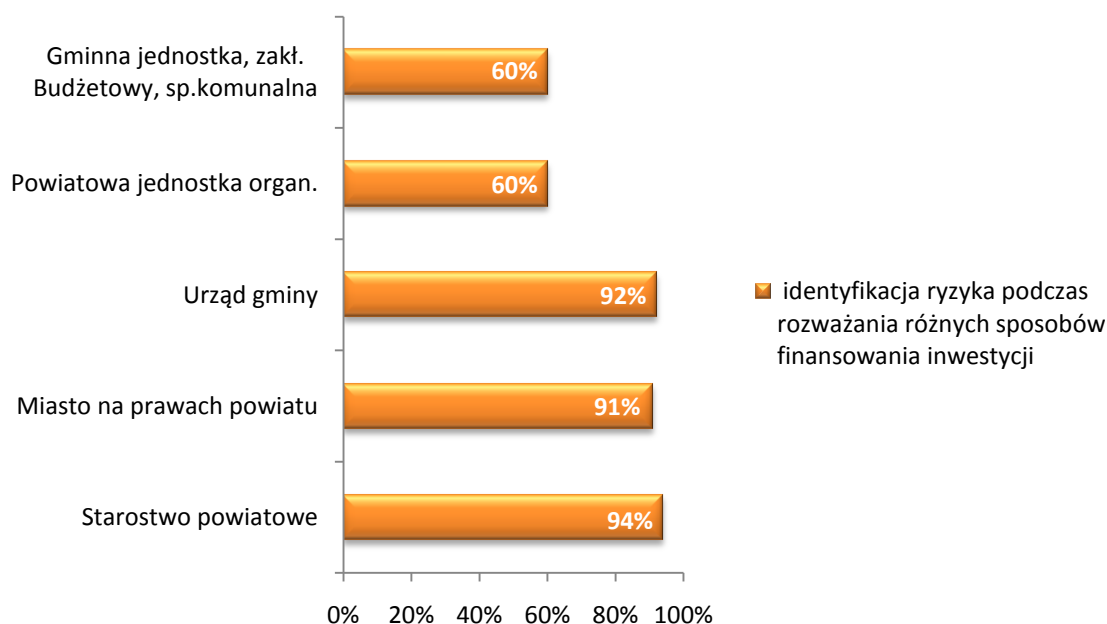
Wykres 11 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – odpowiedzi twierdzące w podziale na jednostki które rozważały i nie rozważały stosowania PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Należy również wspomnieć, iż jednostki podległe administracji samorządowej (powiatowe i gminne jednostki budżetowe, spółki komunalne itp.) zdecydowanie rzadziej identyfikują ryzyka związane z różnymi możliwościami prowadzenia inwestycji. Wprawdzie wciąż 6 na 10 z nich deklaruje prowadzenie takiego rozpoznania, jednak odsetek ten jest o 30 punktów procentowych niższy od tego, które deklarują powiaty i gminy. Oznacza to, iż jednostki te nie tylko mają mniejsze potrzeby inwestycyjne (patrz poprzedni podrozdział), które mogłyby być realizowane w formule PPP, ale również mają mniejszą praktykę związaną z realizacją projektów, które są funkcjonalnie zbliżone do PPP (wymagają identyfikacji ryzyk). Dlatego można przypuszczać, iż to samorzady, a nie ich jednostki podległe będą częściej realizowały PPP.

Wykres 12 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – odpowiedzi twierdzące – odpowiedzi dla powiatów, miast na prawach powiatu, gmin, powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=304

Etap negocjacji jest kluczowym momentem, w którym w większym zakresie widać wszystkie ryzyka projektowe. Punkt widzenia partnera prywatnego dotyczący sposobu realizacji partnerstwa jest konfrontowany z realiami rynkowymi. Na pierwszych etapach negocjacji dochodzi więc do swoistego wzajemnego budowania świadomości dotyczącej z jednej strony zapotrzebowań strony publicznej, a z drugiej oczekiwań podmiotu prywatnego. W ramach tej wymiany dochodzi również do wzajemnego budowania świadomości w zakresie ryzyk projektowych.

ryzyka, które ma ponieść partner prywatny czy to partner publiczny to wszystko wychodzi na etapie prowadzonych negocjacji. Na tym polegają negocjacje, żeby pewne ryzyka jedna i druga strona ponosiła, no trudno w tym momencie wyszczególnić, bo każdy przypadek jest specyficzny.

(...) w trakcie negocjacji wychodzi, jakie ryzyka my zauważyliśmy, jakie oni zauważają, jaki będzie podział, wynik negocjacji czasem może być taki, że unieważnia się postępowanie, bo nie dochodzimy do porozumienia. To naprawdę trudno przewidzieć, każdy projekt ma różnego rodzaju ryzyka.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Po etapie identyfikacji ryzyk następuje ich nazywanie, dokładne opisanie, a końcowo alokacja. Podmioty ustalają, który z nich ma największe kompetencje do przeciwdziałaniu pojawienia się w projekcie określonych momentów krytycznych. Najczęściej podmioty publiczne dążą do tego, aby ryzyko budowy oraz jedno z dwóch pozostałych ryzyk (dostępności i popytu) znalazło się po stronie prywatnej. Taki rozkład umożliwia bowiem nie zaliczanie inwestycji do długu publicznego.

Tutaj ryzyka są związane, trzeba je nazwać i określić i później jakiś podział tych ryzyk przyjąć (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

najważniejsza jest tutaj ta zasada, że przenosimy ryzyka na tego partnera czy ten podmiot, który jest w stanie w najlepszym stopniu tymi ryzykami zarządzać, czyli w dużej mierze tutaj

sektor publiczny nie ma takich doświadczeń jak na pewno sektor prywatny, w zakresie zarządzania

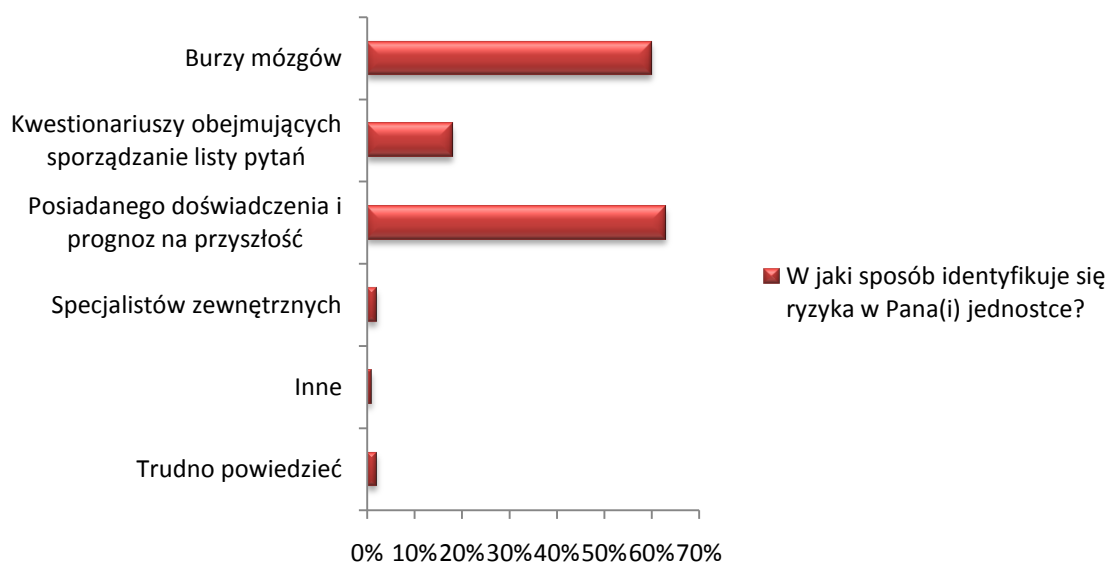
przedstawiciel urzędu centralnego

Oczywiście naszą wizją jest, aby ująć to poza bilansowo. Więc te ryzyka chcielibyśmy, dwa z trzech głównych, bo każde z ryzyk ma pod-ryzyka, które składają się na całość.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wykres 13 Sposoby identyfikacji ryzyk w badanych jednostkach

W jaki sposób identyfikuje się ryzyka w Pana(i) jednostce?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=291

Głównymi narzędziami stosowanymi przy identyfikacji ryzyk projektowych przez podmioty publiczne są:

- Czerpanie wiedzy z własnych doświadczeń (63%)
- Burza mózgów (60%)

Należy zauważyć, iż podmioty, które przygotowywały się do stosowania PPP wyraźnie częściej korzystały z burzy mózgów (79% wskazań) oraz pomocy doradców zewnętrznych (12%). Również wywiady pogłębione z podmiotami publicznymi mającymi doświadczenie w PPP potwierdziły istotność korzystania z doradców zewnętrznych.

Jest organizowana burza mózgów. Posiłkujemy się też, no nie powiem, ekspertami, bo nikt nie jest specjalistą w każdej dziedzinie, także na pewno jakąś kancelarią prawną czy specjalistą z branży ekonomicznej i na tej podstawie są określane ryzyka, nazywane i później są w rozdzielane (pomiędzy

strony.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy respondenci z doświadczonych w PPP jednostek, pytani o sposoby identyfikacji ryzyk, zdradzali cechy wycofania z własnego projektu (przerzucenia odpowiedzialności za jego realizację na

firmy zewnętrzne). O ile korzystanie z doradców w projektach PPP należy uznać za cechę pozytywną, o tyle brak umiejętności weryfikacji danych, analiz, zestawień dostarczanych przez ekspertów, należy ocenić negatywnie – oznacza to bowiem, że zwiększa się ryzyko utraty kontroli podmiotu publicznego nad projektem. Powoduje to sytuację, w której zbyt duża część władzy decyzyjnej w projekcie przechodzi na ciała zewnętrzne.

u nas to wygląda w ten sposób, że my przygotowujemy projekt, natomiast wszelkiego rodzaju dokumenty, studia wykonalności, analizy (...) przygotowują firmy zewnętrzne, nie my, także moja wiedza w tym zakresie jest mała.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Z wypowiedzi respondentów wynika, iż ryzyka można podzielić na dwa podstawowe rodzaje:

- typowe - czyli takie, które da się zidentyfikować dzięki standardowej procedurze. Te ryzyka są zazwyczaj identyfikowalne dzięki narzędziom „książkowym”.

*Identyfikujemy ryzyka **podręcznikowo** po prostu. (...) do każdego projektu jest przywiązane ryzyko popytu. Jest **kilka ryzyk typowych, które są wszędzie**. Ryzyko prawne, ryzyko nieruchomościowe*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*była **identyfikacja ryzyk, które można było ubrać w liczby**, (one) były uwzględniane w analizie ekonomicznej, a te, których **nie można było zmierzyć** - pozostały tylko w sferze społecznej, kosztów **społecznych***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- indywidualne – są to ryzyka przypisane tylko konkretnemu projektowi. Spojrzenie indywidualne jest niezbędne w każdym działaniu typu PPP. Bardzo istotne wydaje się sporządzenie kompletnego katalogu ryzyk w projekcie. W opinii respondentów możliwość ta zależy najczęściej od horyzontalnej współpracy specjalistów z różnych pionów. Tylko wtedy bowiem istnieje możliwość spojrzenia na projekt ze wszystkich stron, a co za tym idzie wskazania większości zagrożeń.

staramy się patrzeć na te projekty też indywidualnie. Część, te typowe ryzyka znajdujemy sami, a te ryzyka mniej typowe znajdujemy już z pomocą doradcy.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*Każdy projekt należy traktować indywidualnie. Podział zadań i ryzyk jest (sporządzany) na potrzeby każdego projektu (...) **tworzymy katalog podziału zadań i ryzyk. Ten katalog jest przedmiotem dialogu konkurencyjnego.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*była taka tabelka (...) przedstawiła taki **rejestr ryzyk** i to było zadanie dla kilkunastu osób tutaj u nas w firmie (...) geodetów, (...) prawników, (...) dał nam takie zadanie, co dwa tygodnie ta tabela była wypełniana przez kilkanaście osób*

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Wydaje się, iż stosowane przez ogół jednostek sposoby identyfikacji ryzyk tylko w części przystają do projektów PPP. Z jednej strony, aby stosowane sposoby były bardziej zbliżone do potrzeb projektów typu PPP, powinna wzrosnąć:

- praktyka identyfikacji ryzyk metodami „książkowymi” – poprzez listy możliwych ryzyk,
- praktyka identyfikacji ryzyk indywidualnych, poprzez powoływanie zespołów składających się z osób o różnych specjalizacjach,
- współpracę z doradcami zewnętrznymi.

Konieczność zmiany podejścia do analizy ryzyk, w przypadku rozpowszechniania się formuły PPP, widać w rozkładach odpowiedzi na pytanie „Czy, w Pana(i) opinii, obecnie stosowane metody identyfikacji ryzyk są wystarczające dla projektów realizowanych w ramach PPP?”.

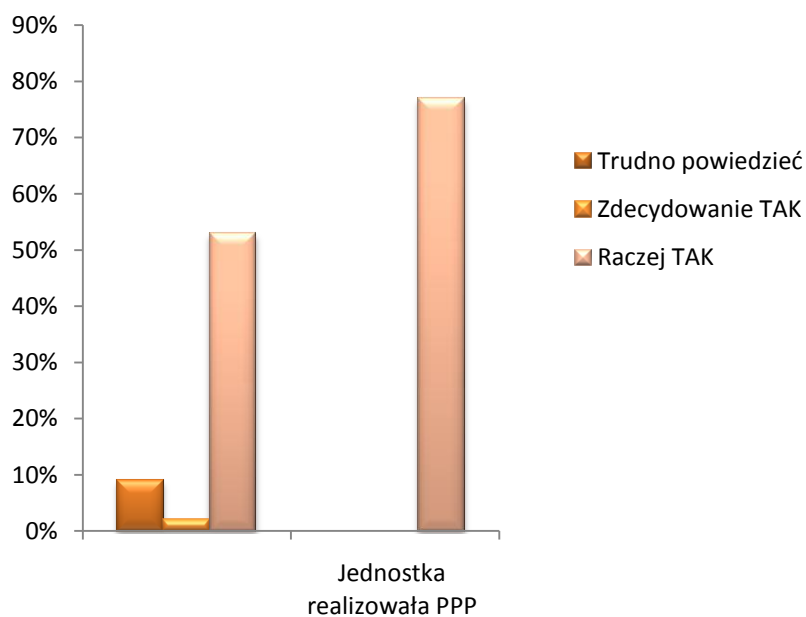
Prawie co trzeci respondent z jednostek, które nigdy nie przygotowywały się do realizacji PPP, nie umiał odnieść się do tego pytania, co świadczy o tym, że w dużej części ankietowani nie umieją przeanalizować czy stosowane przez nich w codziennej pracy (przyjmowanych studiach wykonalności projektów) metody są użyteczne również w projektach PPP. Natomiast 55% jednostek, które miały doświadczenie w PPP²³, czuło się przygotowanych do identyfikacji ryzyk (w porównaniu do 37% jednostek, które nigdy się nie przygotowywały do realizacji projektów w PPP). Przebadane jednostki, które realizowały projekty w PPP, czują się zdecydowanie bardziej pewnie w zakresie swoich umiejętności identyfikacji ryzyk – aż 77% z nich stwierdziło, że obecnie stosowane metody są wystarczające²⁴.

²³ Suma odpowiedzi raczej i zdecydowanie tak

²⁴ Należy jednak ostrożnie podchodzić do tych danych ze względu na niewielką liczbę osób przebadanych będących w grupie mających doświadczenie z realizacją projektów PPP (13 jednostek)

Wykres 14 Percepcja dostosowania obecnie stosowanych metod identyfikacji ryzyk do projektów PPP, suma odpowiedzi twierdzących, oraz odpowiedzi oraz porównanie wskazań odpowiedzi trudno powiedzieć

Czy w Pana(i) opinii, obecnie stosowane metody identyfikacji ryzyk są wystarczające do projektów realizowanych w ramach PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=291

Najczęściej podmioty publiczne identyfikują ryzyka związane z:

- finansowaniem projektu,
- projektowaniem i budową,
- planowaniem inwestycji.

Widać wyraźnie, iż dla jednostek publicznych najważniejszym problemem i niewiadomą związaną z inwestycjami jest zdobycie na nie źródeł finansowania (co jest oczywiste). Dopiero w dalszej kolejności problemami mogą stać się takie kwestie jak projektowanie, budowa i planowanie przebiegu inwestycji. Spośród rodzajów ryzyka wymienionych w decyzji Eurostatu²⁵ (ryzyko budowy, dostępności i popytu), ryzyko popytu jest najrzadziej braną pod uwagę kategorią w tradycyjnie podejmowanych analizach ryzyka. Tylko 27% respondentów identyfikuje ryzyko popytu. Z badania wynika, że według respondentów waga identyfikowanych ryzyk w przypadku projektów PPP ma nieco inną hierarchię niż w tradycyjnych działaniach. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ryzyko finansowe - o ile istotne i powinno być brane pod uwagę w projektach PPP – powinno być przerzucone na stronę prywatną. Strona publiczna przy projektowaniu inwestycji musi wg opinii badanych jedynie zadbać o to, aby wielkość i przewidywana stopa zwrotu z inwestycji zagwarantowały możliwość znalezienia inwestora, gotowego wyłożyć pieniądze na inwestycje bądź banku, który uzna, iż taką inwestycję można skredytować. Ryzyko tak zwanej „bankowalności” zmienia się wraz z koniunkturą na rynku.

*największe to jest **bankowalność**, żeby **zabezpieczyć środki finansowania**, bo to nam położyło tak naprawdę, dlatego że mieliśmy bardzo dużo fajnych firm, które się zgłaszały przed (kryzysem) i z Nowej Zelandii, z Hiszpanii, (...) ale nie dostali możliwości sfinansowania, oni opierają się na swoich bankach.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Choć o wiele większą wagę jednostki publiczne powinny poświęcać ryzyku popytu, tj. ustaleniu czy dane usługi, które mają być świadczone dzięki PPP, będą rzeczywiście potrzebne. Znaczenie ryzyka popytu potwierdzają respondenci posiadający doświadczenie w PPP.

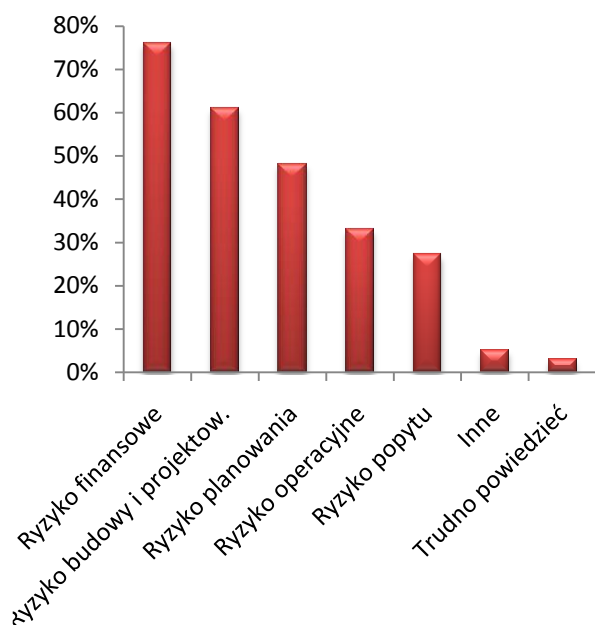
*największym ryzykiem jest **ryzyko popytu**. (...) Ważnym ryzykiem jest **ryzyko nieruchomościowe** (...) sprawy nieruchomościowe wyglądają czasem na załatwione, a nie są i dlatego się temu bardzo przyglądamy **pod względem prawnym**. (...) Tak, to chyba te dwa.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

²⁵ Decyzja EUROSTAT 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. o klasyfikacji zobowiązań z tytułu PPP w zakresie długu publicznego.

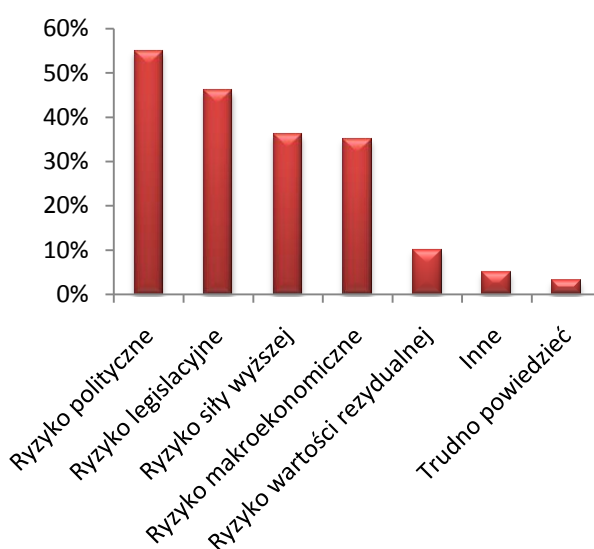
Wykres 15 Rodzaje identyfikowanych ryzyk projektowych w badanych jednostkach

Czy identyfikuje się następujące ryzyka?



Wykres 16 Rodzaje ryzyk zewnętrznych identyfikowanych przez badane jednostki

Jakie zagrożenia zewnętrzne biorą Państwo pod uwagę podczas rozważania różnych sposobów finansowania inwestycji?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=291

Ważnymi zagrożeniami zewnętrznymi, relatywnie często identyfikowanymi przez podmioty publiczne są:

- ryzyko polityczne i gospodarcze (55% wskazań)
- oraz ryzyko legislacyjne (46%)

Obydwa powyższe ryzyka są szczególnie istotne z punktu widzenia projektów PPP, ze względu na okres realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Podczas projektu, który może trwać przykładowo 20 bądź 30 lat wola polityczna, ustawodawstwo oraz warunki gospodarcze mogą wielokrotnie się zmieniać. Ważne jest więc możliwe zagwarantowanie ciągłości projektu mimo zmieniających się okoliczności.

(...) bardziej ryzyka ekonomiczne. Bo koniunktura na rynku się zmienia, no i może dojść do takiej sytuacji, że za kilkanaście lat takie zadanie (...) może trochę więcej kosztować wkładu własnego niż przewidywaliśmy. (dot. Największych ryzyk jakie mogą się pojawić)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Należy również zauważyć, iż wiele podmiotów publicznych dąży do przerwania wszystkich ryzyk na podmiot prywatny. Trzeba mieć jednak na uwadze ekonomiczną racjonalność takiego działania i

potrzebę premiowania w kampanii promocyjnej PPP faktu, że nie jest to formuła zwalniająca jednostki publiczne z odpowiedzialności za efekty prowadzonej inwestycji i w konsekwencji konieczności poniesienia części ryzyka. Kampanii tej powinno towarzyszyć zaznajomienie urzędników instytucji publicznych z przykładowymi projektami wraz ze wskazaniem, w jaki sposób zapisy umowne w projektach PPP przekładają się na rozkład ryzyka między partnerami.

Zostały przeniesione na partnera prywatnego, nie ponosimy żadnego ryzyka. Jeżeli się nie odbędzie, nie poniesiemy żadnych kosztów.

inna jednostka publiczna, mająca doświadczenie w PPP

przy inwestycjach realizowanych przez powiat to nie ma żadnego ryzyka. (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.4. Ocena siły ekonomicznej partnerów prywatnych

Spośród ankietowanych w badaniu ilościowym niewielka liczba przygotowywała się do realizacji przedsięwzięć w formule PPP (43). Ze względu na wcześniejsze doświadczenia tej grupy, opinie na temat siły ekonomicznej partnerów prywatnych w całości zebrano od tych respondentów. W pierwszej kolejności pytano o średnią liczbę firm zainteresowanych realizacją konkretnego, ogłoszonego projektu w formule PPP. Na podstawie odpowiedzi można uznać, że projektami tymi były zainteresowane średnio nieco ponad 3 podmioty prywatne. Do tych danych należy podchodzić z ostrożnością. Przede wszystkim należy zauważyć, iż próba jest dość mała. Po drugie zainteresowanie firm jest zależne od przygotowania projektu przez podmiot publiczny.

projekt dobrze przygotowany, który jest zderzony z rynkiem i z oczekiwaniami partnerów prywatnych, wywołuje bardzo duże zainteresowanie

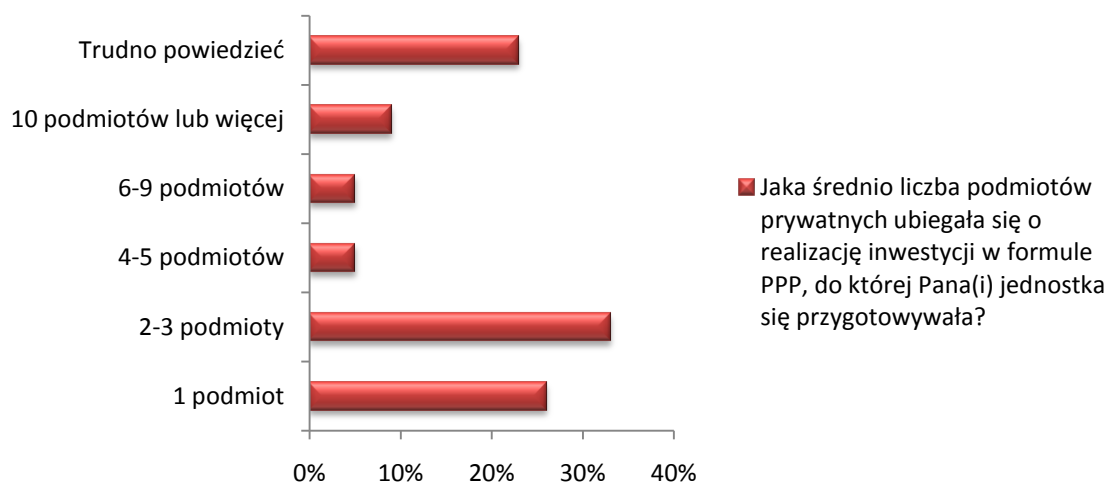
przedstawiciel urzędu centralnego

*znaczy **wszystko zależy od tego, jaki to jest rodzaj inwestycji**, czy ta inwestycja jest rzeczywiście docelowo możliwa. Jeżeli inwestycja z góry, z założenia będzie **inwestycją nierentowną**, to nikt się nie **zdecyduje** na jej docelową realizację.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wykres 17 Średnia liczba podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycją w formule PPP w jednostkach

Jaka średnio liczba podmiotów prywatnych ubiegała się o realizację inwestycji w formule PPP, do której Pana(i) jednostka się przygotowywała?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych. Na pytanie odpowiadali tylko przedstawiciele jednostek, które przygotowywały się do PPP (n=43)

Względnie niewielkie zainteresowanie rynku projektami PPP potwierdzają również podmioty, które mają doświadczenie w realizacji przedsięwzięć PPP.

Natomiast po ogłoszeniu drugiego przetargu, takie zainteresowanie wyraziła jedna firma. Więc w tym zakresie nie było jakiegось dużego zainteresowania.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Dwie (firmy zgłosiły się do przetargu)

inna jednostka publiczna, mająca doświadczenie w PPP

maksymalnie 4 mieliśmy, w jednym były cztery, ale później się wykruszyło, złożyło ofertę tylko dwóch

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Należy jednak zaznaczyć, iż zdarzają się również przypadki, w których zainteresowanie rynku jest względnie duże – m.in. dzięki dobrej promocji projektu np. w mediach branżowych. Przykładowo obecnie w Poznaniu do realizacji projektu spalarni śmieci zgłosiło się 11 podmiotów.

było około jedenastu oferentów na początku, więc to się rzadko kiedy zdarza.

przedstawiciel urzędu centralnego

Większość podmiotów prywatnych w Polsce w oczach badanych jednostek publicznych, to firmy o małym potencjale do realizacji PPP. Wynika to z faktu małych zasobów kapitału firm w Polsce. Przedsiębiorstwa w naszym kraju dalej są najczęściej w fazie rozwojowej, poszukują więc kapitału, dzięki któremu mogłyby się rozwijać. PPP natomiast wymaga od firmy prywatnej zaangażowania kapitału w długiej perspektywie czasowej. Tradycyjne PPP jest więc najczęściej skierowane do dużych i stabilnych podmiotów, które taką inwestycję traktują podobnie do kupna papierów skarbowych –

mogą z niej w długim okresie osiągnąć relatywnie „pewny zysk”. Potwierdza się więc, jak ważne jest dobre przygotowanie inwestycji PPP. Konieczne jest zrobienie wstępnego rozeznania rynku (odpowiedzenie na pytanie „czy istnieją podmioty gotowe zrealizować zaplanowaną inwestycję?”), oraz rozeznania finansowego („czy istnieją podmioty/banki, gotowe ją sfinansować?”). Potencjał jednostek prywatnych może być istotną barierą rozwojową PPP w Polsce. Należy jednak zauważyć, iż są inwestycje w Polsce realizowane w formule PPP, w których względnie niewielkie podmioty uzyskały finansowanie zewnętrzne dla działań inwestycyjnych. W tych ostatnich jednak musi istnieć gwarancja zwrotu inwestycji (przykładem mogą tutaj być działania w zakresie służby zdrowia, w których istnieje względna stabilność w zakresie popytu na usługi²⁶).

większość partnerów chciałoby faktycznie zbudować szybko, zakończyć inwestycję i zainkasować należność.

przedstawiciel urzędu centralnego

to jest problemem w PPP. Jeżeli umawiamy się na zarządzanie jakąś inwestycją na 30 lat, to zwykle po 15, po 20 dopiero zaczyna wychodzić na swoje. To jest dobre dla bardzo dużych podmiotów prywatnych, bo to nie są inwestycje takie na szybki zysk (...) będąc partnerem prywatnym wolałbym zainwestować w Holandii, w Niemczech, w Szwajcarii, bo wiem, że tam nawet za 30 lat prawdopodobnie się to nie zawali

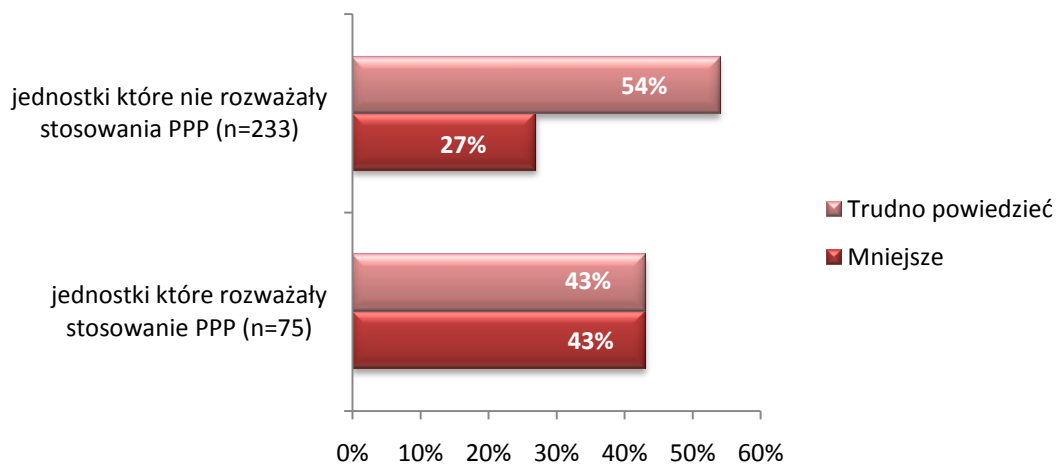
przedstawiciel urzędu centralnego

W związku z relatywnie małym potencjałem jednostek prywatnych do realizacji przedsięwzięć w formule PPP zainteresowanie rynku PPP jest mniejsze niż inwestycjami realizowanymi w tradycyjnej formule. Spostrzeżenie to potwierdzają zarówno respondenci z jednostek mających doświadczenia w PPP (w badaniu jakościowym), jak i rozkłady odpowiedzi na pytanie „Gdyby ogłosił(a) Pan(i) realizację projektu w formule PPP, to jakie byłoby zainteresowanie rynku: większe niż w przypadku innych zamówień czy mniejsze?”. Wprawdzie ogółem respondenci stwierdzali w 18%, iż zainteresowanie byłoby większe, ale w 31% że mniejsze, 51% natomiast nie miało zdania na ten temat.

Wraz ze wzrostem doświadczenia w zakresie PPP zmniejsza się poziom niepewności a wzrasta przekonanie o tym, iż zainteresowanie rynku PPP jest mniejsze niż zwyczajnymi projektami inwestycyjnymi realizowanymi w formule PZP. Należy uznać, iż tylko osoby o odpowiedniej wiedzy (uczestniczące w szkoleniach) / doświadczeniu (przygotowanie do realizacji projektu PPP) potrafią rzetelnie odpowiedzieć na to pytanie. Dlatego proponujemy uznać, biorąc pod uwagę opinię doświadczonych aktorów, iż zainteresowanie rynku PPP będzie mniejsze niż tradycyjnymi projektami.

²⁶ patrz przykład Kobylnicy, opisywany w raporcie ze studiów przypadków- zadania nr 4

Wykres 18 Opinia o zainteresowaniu rynku PPP w podziale na jednostki, które przygotowywały się i nie przygotowywały się do realizacji PPP (wskazania „mniejsze zainteresowanie” oraz „trudno powiedzieć”)



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=308

*mniejsze niż w przypadku zwykłych zamówień, (...) wykonawcy (wtedy) wiedzą, że **dostaną wynagrodzenie**, zrealizują coś np. **w krótkim czasie** i dostaną pieniądze po skończonej robocie, a tutaj to jest to wszystko w czasie odwleczone (...)*

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Wydaje się, że nieco mniejsze.** (...) W tym postępowaniu mamy 5 podmiotów (...) Ciężko mi zgadywać, ile by wystartowało (...) w przetargu nagle. Podejrzewam, że nieco więcej, (...) **barierą jest (...) finansowanie.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Również inne czynniki mogą zniechęcać podmioty prywatne od PPP, wśród najważniejszych należy wymienić:

- Skomplikowane procedury. Ten czynnik powoduje również, iż mniejsze organizacje nie będą chętnie wchodziły w projekty PPP

(...) skomplikowanie procedur i wyboru i później realizacji tego przedsięwzięcia. (...) partnerzy prywatni woleliby prostszy układ (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Konieczność przejścia na siebie większości ryzyk inwestycyjnych jest kolejnym czynnikiem, który powoduje, że małe firmy nie są skłonne wchodzić w projekty typu PPP

a tu jednak okazuje się, że oni muszą 100% ryzyka ponieść, jeżeli ta inwestycja okaże się nierentowna, oni wykładają pieniądze już teraz, muszą coś zbudować, miasto nie wyklada ani złotówki (...) ustawa mówi o koncesji maksymalnie na 30 lat (...) oni chcą na dłuższy okres albo dopłaty jakiejś, (...) żeby mieli gwarancję, (...) jest obawa, że to im się nie zwróci te nakłady

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Oni chcą, żebyśmy wzięli na siebie część ryzyk, oni chcą żebyśmy im pomogli załatwić papierkowe sprawy w urzędzie miasta. Oni wreszcie chcą zabezpieczeń i to nie zawsze jest możliwe.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Jeżeli szukać czynników zachęcających do realizowania inwestycji w formule PPP, to należy zwrócić uwagę na te, które mogą przyciągnąć do tej formy działań duże firmy o ustabilizowanej pozycji. Czynniki te można podzielić na:

już istniejące, takie jak:

- teoretyczny brak możliwości bankructwa jednostek publicznych,
- stabilny poziom dochodów jednostki publicznej.

Kryzys na rynku, nie czarujmy się. Jest to jednak jakaś forma stabilizacji.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Dochód może ich zachęcić, po prosu ile mogą na tym skorzystać.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

potencjalne:

- zwiększenie poziomu zaufania do jednostek publicznych ze strony przedsiębiorstw prywatnych,
- wytworzenie sprzyjającej atmosfery wokół PPP,
- utworzenie zrębów polityki państwa względem PPP,
- zachęty ekonomiczne tworzone przez podmioty publiczne.

u nas w gminie rada uchwaliła dla inwestorów zwolnienie z podatków od nieruchomości (...) myślę, że różnego rodzaju tego typu „zachętki” też są ważne, bo czasami start inwestycji bywa trudny

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Istotnym czynnikiem brany pod uwagę przez podmioty prywatne przed rozważaniem zaangażowania się w przedsięwzięcie w formule PPP jest m.in. okres zwrotu z inwestycji wskazywany przez podmiot publiczny. Atrakcyjność wejścia w PPP jest wprost-proporcjonalna do długości okresu, w którym partner prywatny będzie mógł czerpać korzyści z inwestycji. Jednostki samorządowe mające doświadczenie w realizacji PPP mają wypracowane sposoby szacowania niniejszego terminu. Czerpią one doświadczenie z:

- Doświadczeń jednostek ościennych. Jednostka planująca zrealizować inwestycję poszukuje wśród innych podmiotów podobnych doświadczeń. Na tej podstawie zyskuje dane, które pozwalają jej oszacować koszty planowanych działań. Z tej perspektywy bardzo istotne staje się zagwarantowanie transparentności działań instytucji publicznych (dostęp do informacji publicznej) i wzajemne udostępnianie sobie przez urzędników sporządzanych wewnętrznie i zamawianych zewnętrznie analiz. Wzajemne udostępnianie takich informacji powoduje sumaryczny spadek kosztów działania administracji przy jednoczesnym wzroście wiedzy.

Wiec tutaj opieramy się również o jakieś doświadczenie gmin zewnętrznych i innych tutaj instytucji, które coś takiego już realizowały.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Biznesplanów. Analizy te później są przedmiotem negocjacji w ramach dyskusowania warunków kontraktowych pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym.

To już w biznesplanie jest, bo my ogłaszając (...) wpisujemy, na ile lat zostanie zawarta umowa (...) no ustawa o koncesji mówi maksymalnie 30 lat, ale w zależności co ten biznes plan wykazał, raz było to 15 lat (...) raz 10 lat, to pokazuje właśnie biznesplan na ile lat, tak żeby ten żeby ten wykonawca zarobił, żeby mu się te koszty zwróciły i później żeby to wróciło do miasta.

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Prowadzimy czy zlecamy wykonanie stosownych analiz ekonomicznych, które wykazują jednoznacznie, w jakim terminie ewentualnie taka inwestycja powinna się (...) tej wiedzy nie udostępniamy partnerom prywatnym.

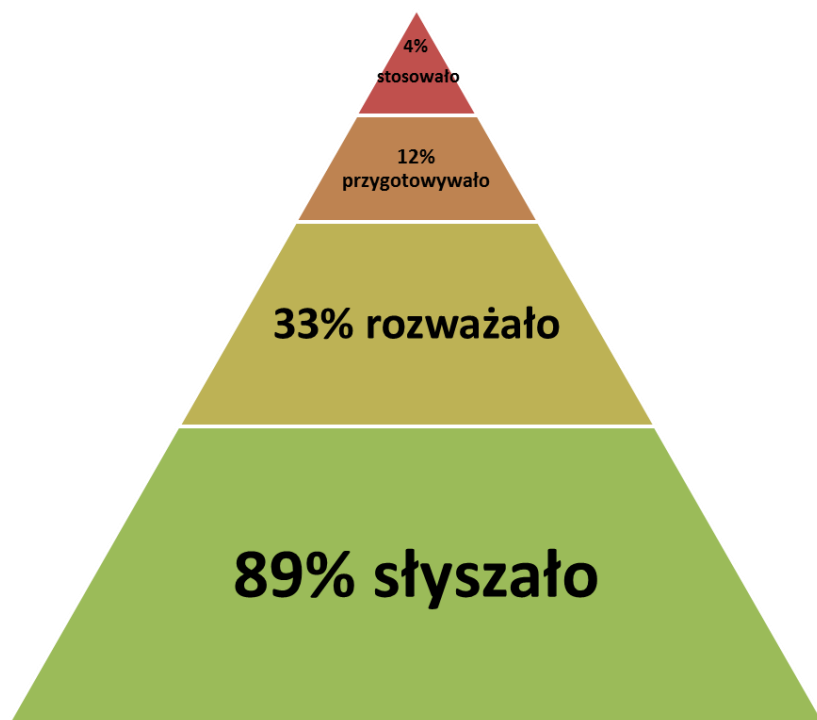
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.5. Stopień przygotowania instytucji publicznych do formuły PPP

4.5.1. Doświadczenia związane z PPP w polskich jednostkach publicznych

Stopień zaawansowania wiedzy i doświadczenia respondentów w zakresie PPP badano w kwestionariuszu badania ilościowego czterema pytaniami (czy respondenci: słyszeli, rozważali, przygotowywali się i stosowali PPP). Widać wyraźną dysproporcję: o ile 89% respondentów słyszało o PPP to już tylko 4% stosowało je w praktyce. Czteroprocentowy udział projektów PPP w portfelu usług publicznych realizowanych przez podmioty publiczne mógłby być niemałym sukcesem biorąc pod uwagę czas obowiązywania nowej ustawy o PPP. Należy jednak pamiętać, iż jednostki stosujące PPP prowadzą w ten sposób jedynie część inwestycji. Aby określić więc, jaki odsetek inwestycji w Polsce jest realizowanych w formule PPP, powyższy wskaźnik 4% należałoby pomnożyć przez odsetek inwestycji zrealizowanych w formule PPP w jednostkach deklarujących stosowanie PPP. Przykładowo jeżeli przyjąć, iż 5% inwestycji we wspomnianych 4% jednostek było realizowanych w PPP, oznaczałoby to, iż około 0,2% inwestycji w Polsce jest realizowanych w tej formule.

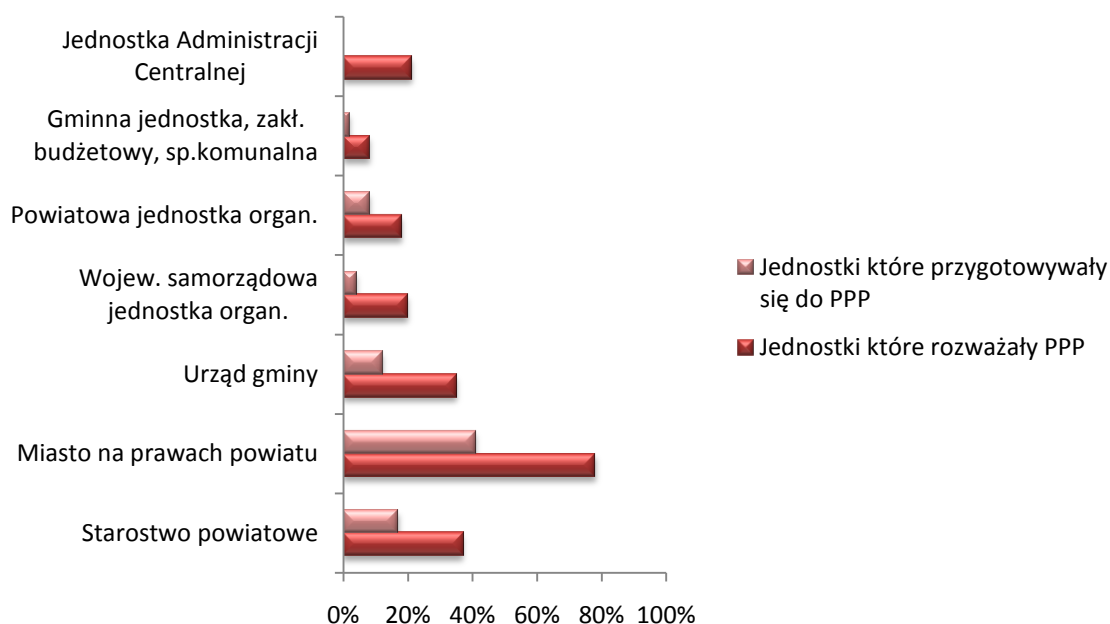
Schemat 2 Respondenci którzy słyszeli, rozważali, przygotowywali się i stosowali PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Należy zaznaczyć, że największy odsetek wskazań wśród jednostek, które realizowały bądź przygotowywały się kiedykolwiek do prowadzenia inwestycji w formule PPP występuje wśród miast na prawach powiatu (41 % wskazań). Potwierdza się więc zaznaczona wcześniej teza o największym potencjale (skumulowanej wiedzy o PPP) w jednostkach tego typu.

Wykres 19 Jednostki które rozważały / przygotowywały się do PPP, w podziale na rodzaje jednostek (odpowiedzi twierdzące)

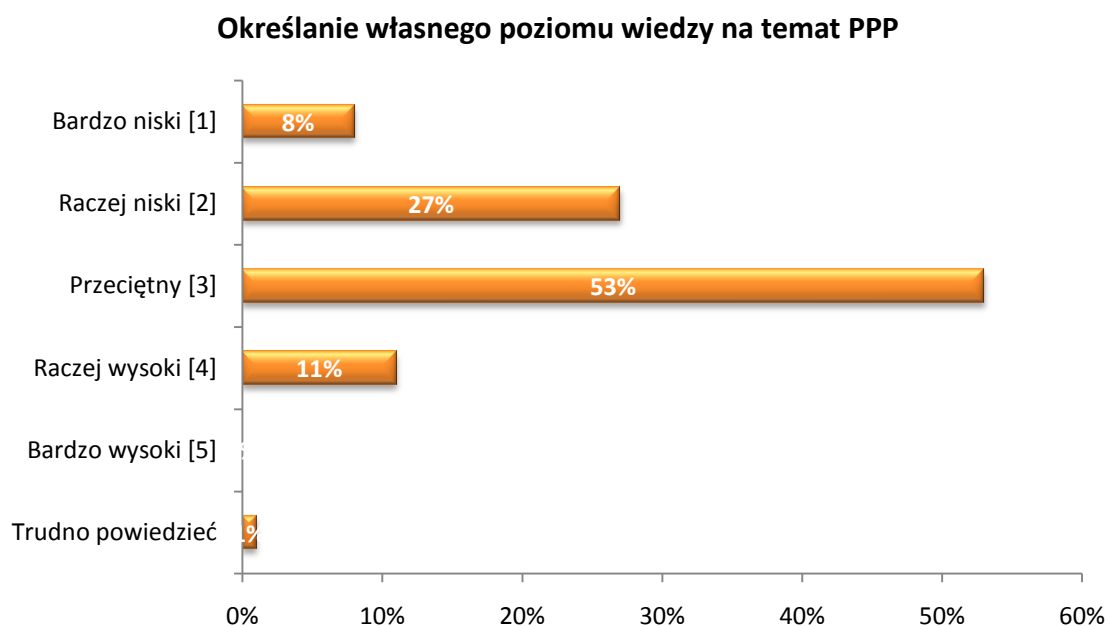


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, N=351

4.5.2. Poziom świadomości PPP

Wśród respondentów, którzy słyszeli o PPP większość ocenia swoją wiedzę na ten temat jako przeciętną (53%). Należy jednak wskazać, iż respondenci często wybierają poziom przeciętny zamiennie z odpowiedzią „trudno powiedzieć”. Gdyby odrzucić więc tę odpowiedź, pozostały rozkład odpowiedzi wskazuje na niewielki stopień wiedzy polskich urzędników o PPP – 35% określiło go jako niski, a 11% jako wysoki. Kolejny raz potwierdza się, iż jednostki podległe samorządom (powiatowe, gminne jednostki organizacyjne), są „globalnie” mniej predysponowane do realizacji zadań w formule PPP – w tych jednostkach ocena poziomu własnej wiedzy była niższa niż w gminach powiatach i województwach.

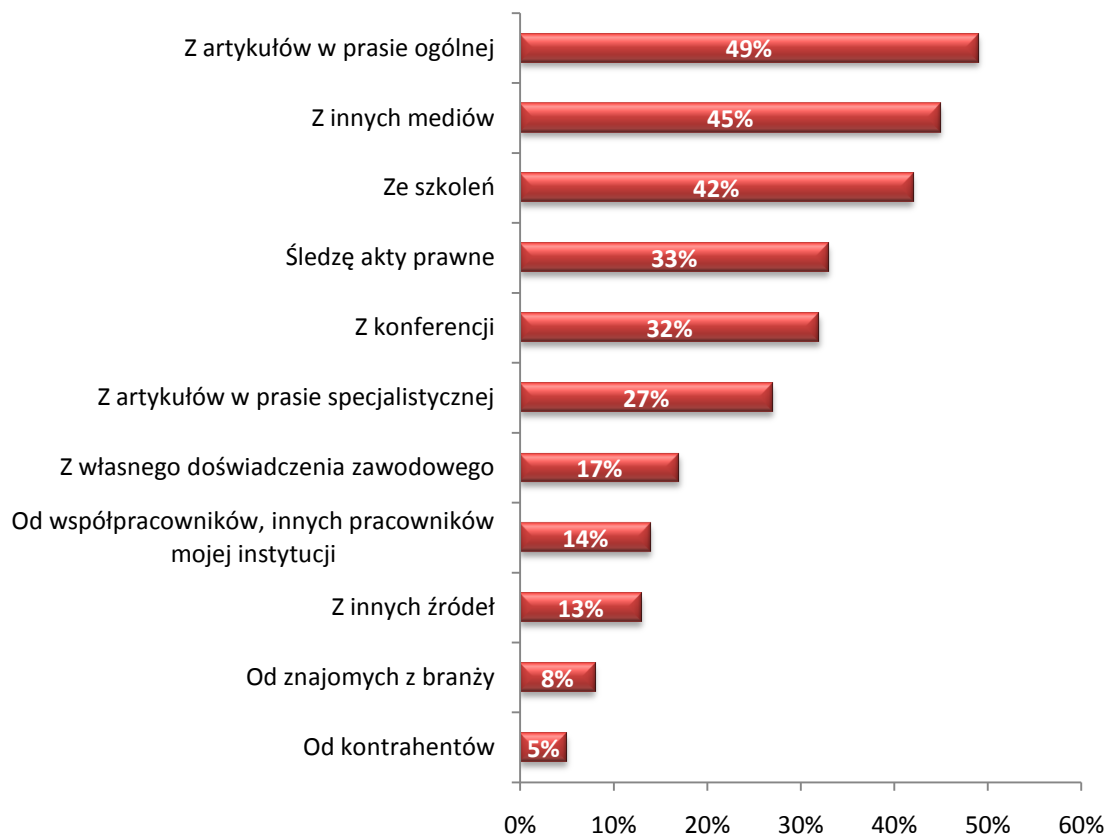
Wykres 20 Określanie własnego poziomu wiedzy na temat PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

Podstawowym źródłem wiedzy i informacji sektora publicznego o PPP jakie wymieniali respondenci w badaniu ilościowym są artykuły prasy ogólnej (49%), inne media (45%) oraz szkolenia (42%). Bardzo niski jest natomiast poziom wskazań „od kontrahentów” (5%) oraz „od znajomych z branży” (8%). Może to wskazywać na niski poziom przepływu informacji pomiędzy urzędem a potencjalnymi kontrahentami, co wynika przede wszystkim z czarnego PR PPP i obaw o posądzenie o korupcję, a także stosunkowo niewielkiej znajomości sektora prywatnego.

Wykres 21 Skąd podmiot czerpie wiedzę o PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

W badaniu jakościowym, podobnie jak w ilościowym, respondenci często wskazywali na szkolenia oraz na akty prawne jako na podstawowe źródło informacji o PPP.

*czierpiemy na podstawie własnego **doświadczenia** i w oparciu o obowiązujące **przepisy prawa**, czyli w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym jak również o koncesji.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*Są podręczniki, więc **podręczniki** są takim pierwszym źródłem informacji. (...) Są **doświadczenia zagraniczne** (...). Są również **szkolenia***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Bardzo często respondenci również wskazywali ogólnie na internet jako na jedno z podstawowych i zbiorczych źródeł informacji.

*podstawy prawne, które są obowiązujące w tym zakresie, wszelkiego rodzaju opracowania, **prasa, dzienniki ustaw, internet** (...) wiedza związana ze szkoleniami.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

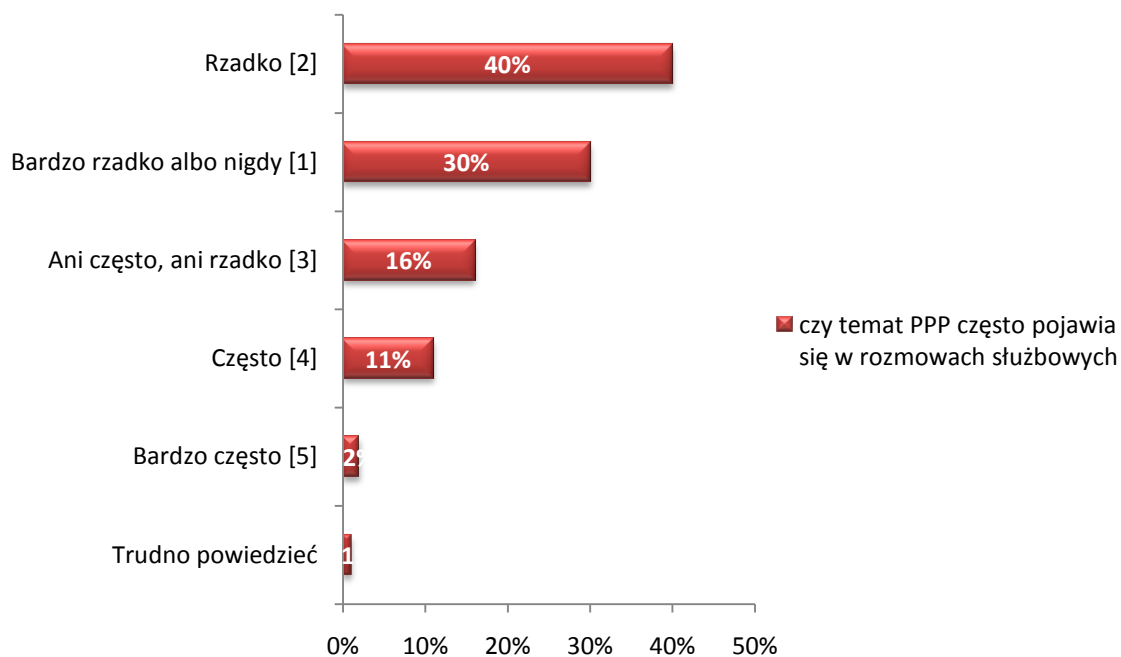
*ze szkoleń (...) czerpiemy wiedzę z **internetu**, z różnych **publikacji**, które tu przychodzą do nas samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP*

*Z ustawy. Przede wszystkim z ustawy, a **potem to jest już myskowanie po internecie***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Temat partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest często poruszany podczas rozmów służbowych. 70% respondentów ma nikłe doświadczenia w tym zakresie. Tylko 13% badanych rozmawia o PPP ze współpracownikami często lub bardzo często.

Wykres 22 Częstość pojawiania się tematu PPP w oficjalnych rozmowach



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

Niektórzy uczestnicy badań jakościowych wskazywali jednak na duży potencjał tego tematu. Wydaje się, iż PPP może stać się jednym z zagadnień, które zaczną być często poruszane w oficjalnych rozmowach służbowych wraz z popularyzacją tej formy świadczenia usług publicznych oraz odmitologizowaniem jej jako korupcyjnej.

(PPP) nie jest może częstym (tematem), ale pojawia się on dość znacząco przedstawił samorządu, mający doświadczenie w PPP rzadko, to są tematy raczkujące dopiero, ale jest to temat atrakcyjny samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie

Temat PPP częściej pojawia się jako temat rozmowy wśród jednostek, które rozważały stosowanie tej formuły (65% wskazań), przygotowywały się do realizacji PPP (76%) oraz posiadają osobę delegowaną do spraw PPP (78%). Przełożenie się doświadczeń w zakresie PPP na częstotliwość pojawiania się tej tematyki w rozmowach służbowych, potwierdziły wywiady z podmiotami, które mają doświadczenie w tej tematyce.

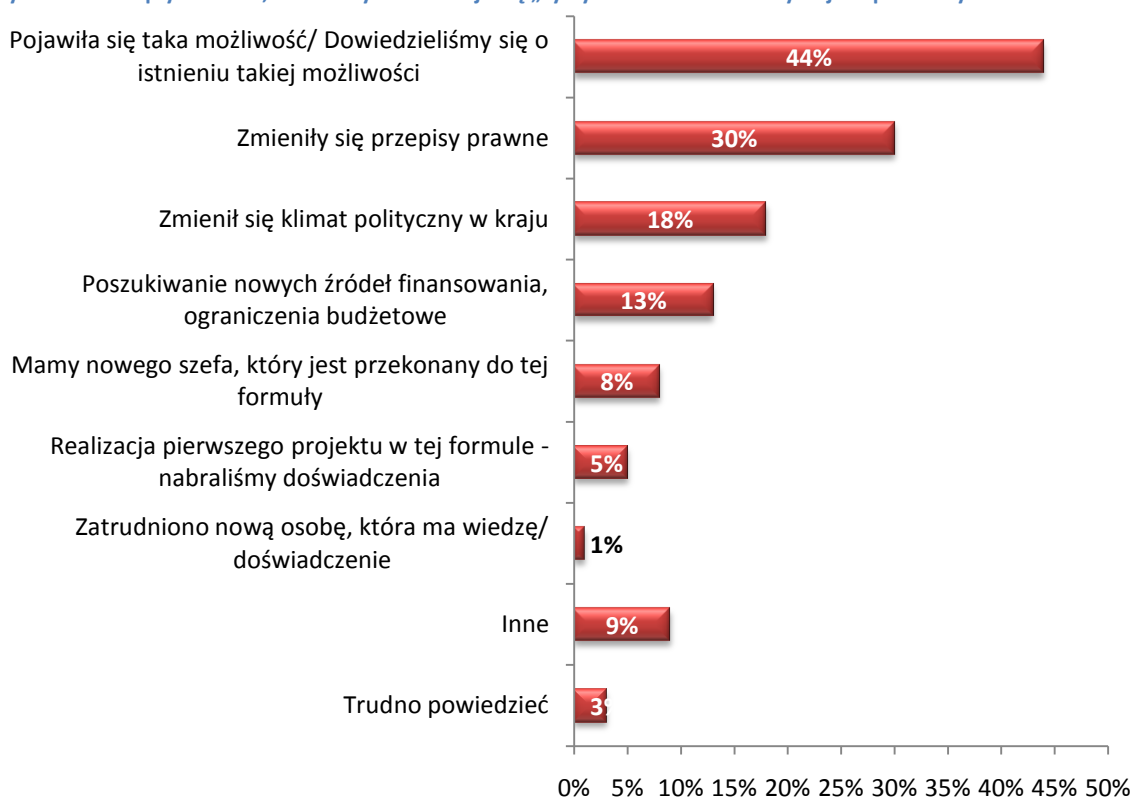
Temat PPP był takim tematem nośnym, ponieważ mieliśmy w planach realizację inwestycji w tej formule PPP. A na dzień dzisiejszy nie przedstawił samorządu, mający doświadczenie w PPP na etapie przygotowywania tego projektu to było naprawdę bardzo częstym tematem, bo musieliśmy się zmierzyć z wieloma problemami. przedstawił samorządu, mający doświadczenie w PPP

od kiedy zaczęliśmy zastanawiać się na temat możliwości (...) realizacji inwestycji w naszym mieście i tym samym wdrażać, to stało się dosyć częstym tematem.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondentów, u których temat PPP w jednostce pojawia się częściej niż kiedyś zapytano, co jest przyczyną takiej zmiany. Najczęściej podawanym motywem (44%) był sam fakt pojawienia się formuły PPP²⁷. Pierwszy czynnik naturalnie łączy się z drugim najczęściej wymienianym - zmianą przepisów prawnych (30% wskazań) – pojawienie się formuły PPP było poprzedzone zmianami legislacyjnymi. Respondenci również jako ważne powody wymieniali zmianę klimatu politycznego w kraju (18%) oraz poszukiwanie nowych źródeł finansowania, związane z wyczerpaniem dotychczasowych możliwości realizacji inwestycji publicznych (13%).

Wykres 23 Co wpływa na to, że tematyka PPP staje się „żywym” tematem w instytucjach publicznych



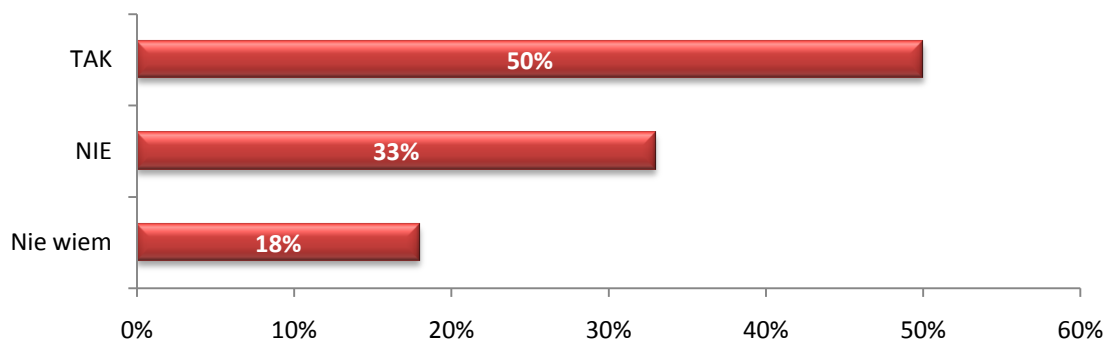
Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 144

Tej samej grupie respondentów zadano pytanie czy fakt pojawiania się w rozmowach służbowych tematyki związanej z formułą PPP nawiązuje do ogólnej polityki ich instytucji. 50% respondentów odpowiedziało twierdząco, 33% przeciwnie.

Wśród różnego rodzaju ankietowanych jednostek najczęściej pojawianie się PPP jako tematu rozmów służbowych było związane z oficjalną polityką instytucji w miastach na prawach powiatu (73% wskazań).

²⁷ tj. wprowadzenia nowej ustawy PPP w 2009 roku, która stała się podstawą realizacji przedsięwzięć typu PPP.

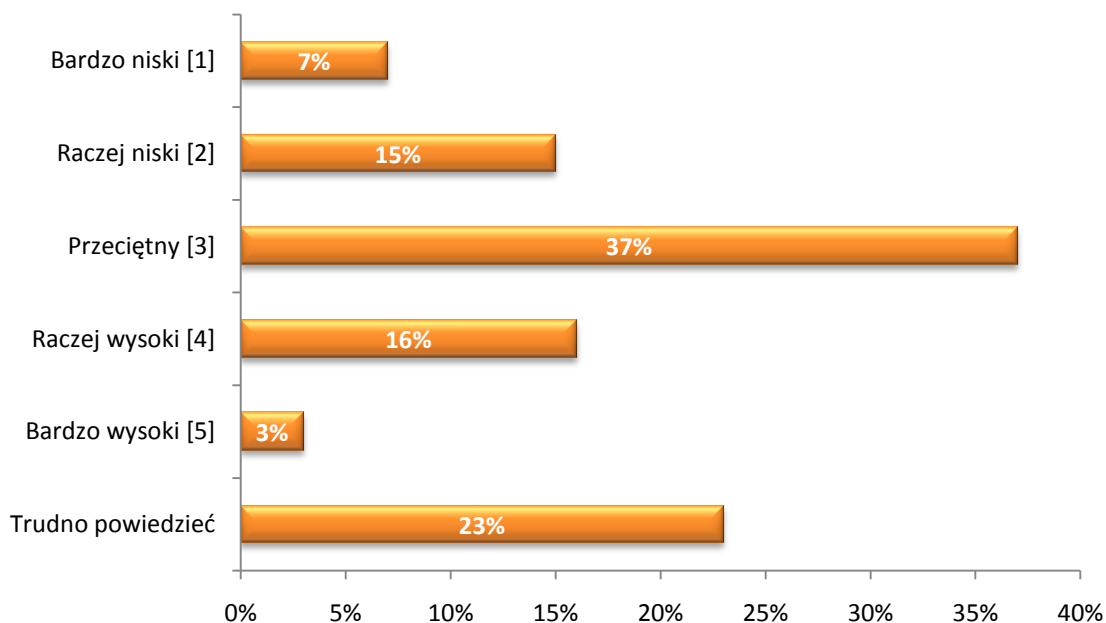
Wykres 24 Czy to, że temat PPP pojawia się w rozmowach służbowych jest związane z ogólną polityką w Pana(i) instytucji?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, N=214

Respondenci oceniali również wiedzę decydentów lokalnych na temat PPP. Duża grupa (37%) uznała, że decydenci posiadają przeciętną wiedzę. 23% respondentów udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Gdyby odrzucić odpowiedzi „przeciętny” i „trudno powiedzieć” jako nie rozstrzygające, można by uznać, iż w oczach respondentów, którzy posiadają wyrazistą opinię w tym zakresie, około połowy wyraża opinię o wysokim, a druga połowa o niskim poziomie wiedzy wśród decydentów lokalnych na temat PPP. Nie ma więc jednoznacznie przeważających opinii na ten temat.

Wykres 25 Opinia respondentów o poziomie wiedzy na temat PPP wśród decydentów (burmistrzów, wójtów, starostów)



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Podobne wyniki uzyskano w badaniu jakościowym. Respondenci najczęściej uważali, że decydenci lokalni mają przeciętną wiedzę na tematy związane z PPP.

Pobieżny (...) Gdzieś dzwoni, ale nie wiadomo w jakim kościele przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*(...) mają jakąś świadomość jeśli chodzi o tego typu partnerstwo publiczno-prywatne ze względu na to, że byli informowani przy realizacji tego zadania w jakiej formie to jest realizowane, z czym to się wiąże, kto to będzie robił, jakie są kroki realizacji tego. (...) **jakąś świadomość tego, na pewno mają.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy twierdzili natomiast, że poziom zainteresowania PPP wśród decydentów jest bardzo mały i dodatkowo, iż nie mają oni woli pogłębiania wiedzy w zakresie PPP.

politycy operują schematami, szablonami. I nawet jak. Z regały mało wiedzą, bo im się nie chce uczyć. Klepią utarte schematy.

przedstawiciel urzędu centralnego

Wolałbym się nie wypowiadać. (...)

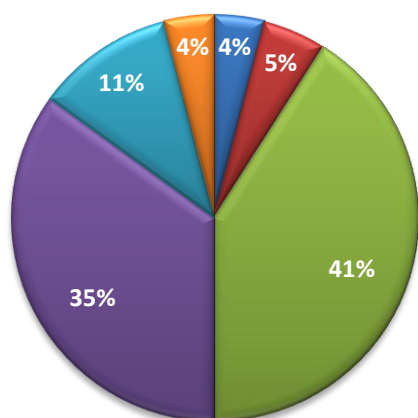
*Znaczy **ja zorganizowałem szkolenie** (...) dosłownie dwugodzinne przedstawienie, żeby unikać słowa szkolenie, bo gdzie my będziemy szkolić radnych (...) **i radni dostali do skrytek zaproszenia i nikt nie zareagował** (...), ale do wypowiedzania się na ten temat to jest kolejka*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Częstotliwość pojawiania się tematyki PPP w rozmowach urzędowych jest stała (41%) bądź wzrasta (46%). Bardzo rzadko respondenci wskazują na spadek zainteresowania tym tematem. Respondenci, którzy stwierdzili, iż temat ten pojawia się częściej byli poproszeni o wskazanie, od jakiego mniej więcej czasu nastąpił wzrost zainteresowania tematyką PPP. Wydaje się, iż zdecydowanie przełomowym momentem dla PPP było wejście w życie nowej ustawy. Aż 86% respondentów twierdzi, że wzrost zainteresowania tematem nastąpił po 2009 roku (czyli po wejściu w życie nowej ustawy o PPP), tylko 12% natomiast, iż nastąpiło to wcześniej.

Wykres 26 Częstsze pojawianie się tematu PPP w rozmowach służbowych

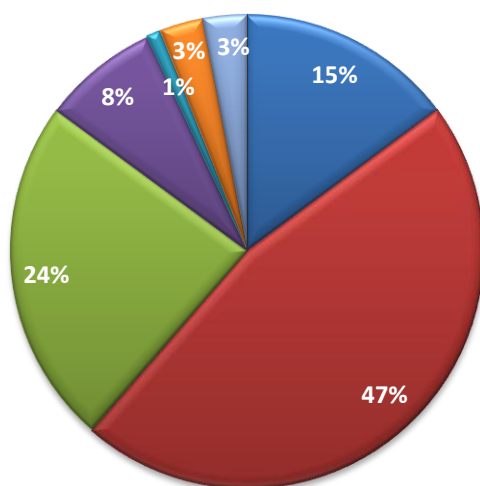
A czy zauważył(a) Pan(i), że w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiła zmiana w tym zakresie, tzn. temat PPP pojawia się w służbowych (zawodowych) rozmowach częściej niż kiedyś?



- Nie, ten temat pojawia się zdecydowanie rzadziej niż kiedyś [1]
- Nie, ten temat pojawia się trochę rzadziej niż kiedyś [2]
- Nie zauważyłem(am) zmiany w tym zakresie [3]
- Tak, trochę częściej [4]
- Tak, zdecydowanie częściej [5]



Od kiedy to się zmieniło?



- Mniej więcej od 2011 r.
- Mniej więcej od 2010 r.
- Mniej więcej od 2009 r.
- Mniej więcej od 2008 r.
- Mniej więcej od 2007 r.
- Dawniej
- Trudno powiedzieć

Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych. Pierwszy zbiór n=312, drugi zbiór n=144 (osoby, które zauważyły zmianę częstości pojawiania się tematów z zakresu PPP).

Wzrost zainteresowania PPP, co naturalne, jest skorelowany na poziomie jednostkowym z czasem rozpoczęcia przygotowań do realizacji inwestycji w tej formule. Większość respondentów z doświadczeniem w PPP rozpoczęła działania w tym zakresie stosunkowo niedawno.

Wśród przebadanych jednostek znaleźli się również prekursorzy, którzy realizowali projekty PPP długo przed pierwszą ustawą z 2005 roku. Tacy liderzy-prekursorzy PPP stanowią bardzo cenne źródło informacji, gdyż niektóre ich projekty PPP są już ukończone.

*To znaczy, **my partnerstwem publiczno-prywatnym zajmujemy się jeszcze od czasów, kiedy nie było ustawy, nawet tej pierwsze, (nasza) inwestycja ta rozpoczęła się w 1996 roku (...)** Korzystaliśmy wtedy... (...) z zachodnich doświadczeń, (...) licznych wymian. (...) w Niemczech (już wtedy) to było narzędzie dosyć popularne i powszechnie stosowane.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

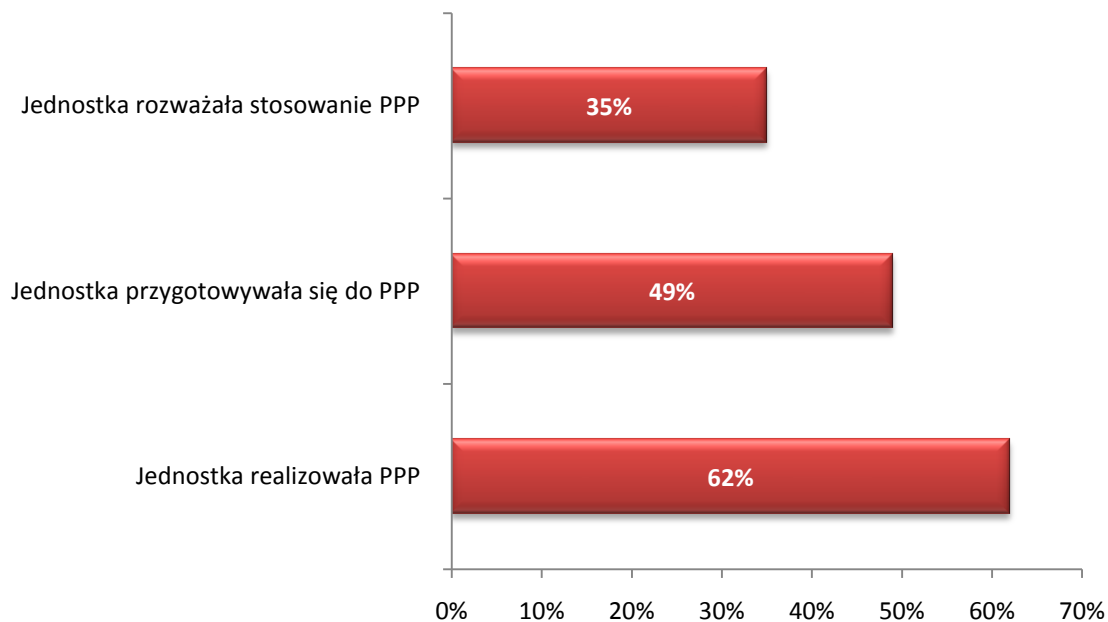
4.5.3. Umiejscowienie tematyki PPP w strukturach organizacyjnych jednostek

Tematyka PPP może być osadzona w życiu jednostki na dwa sposoby:

- osobowo
- strukturalnie

W niewielkiej części jednostek konkretne osoby w zakresie swoich obowiązków mają przypisane zajmowanie się problematyką PPP (21%). Wskaźnik ten (co naturalne) wzrastał wraz z nabywaniem przez podmioty publiczne doświadczeń w zakresie PPP. Taką osobę zatrudniało 35% jednostek, które rozważały stosowanie PPP, 49% jednostek, które przygotowywały się do PPP oraz 62% jednostek, które je realizowały.

Wykres 27 Istnienie osoby delegowanej do realizacji projektów w formule PPP ogół odpowiedzi / jednostki, które rozważały stosowanie PPP / jednostki, które przygotowywały się do realizacji PPP / jednostki, które realizowały PPP – odsetki wskazań pozytywnych

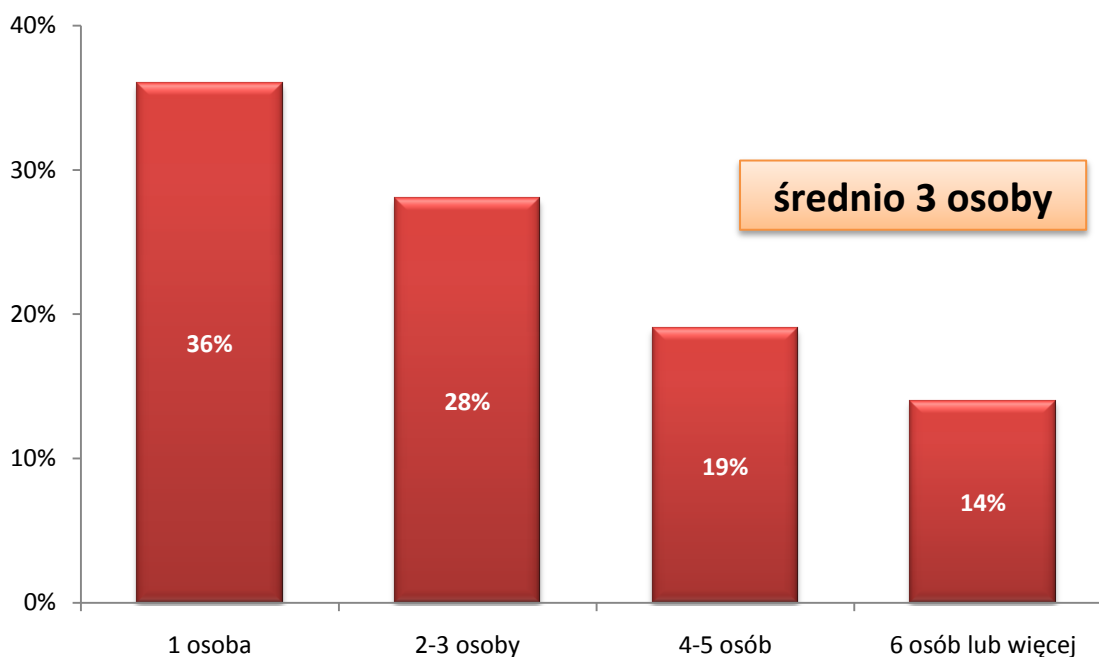


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=172

Wśród jednostek, w których oddelegowano konkretną osobę do zajmowania się projektami PPP, relatywnie najczęściej osoba taka nie ma innych współpracowników, które równoległe z nim/nią zajmują się PPP (36% przypadków). Średnio natomiast²⁸ wśród tych podmiotów takimi inwestycjami zajmowały się po 3 osoby. Formowanie zespołów dedykowanych PPP należy więc nadal do rzadkości.

²⁸ Dla odpowiedzi 6 osób lub więcej przyjęto wartość 8

Wykres 28 Liczba pracowników zajmujących się inwestycjami w formule PPP, wśród jednostek w których istnieją osoby zajmujące się tematyką PPP

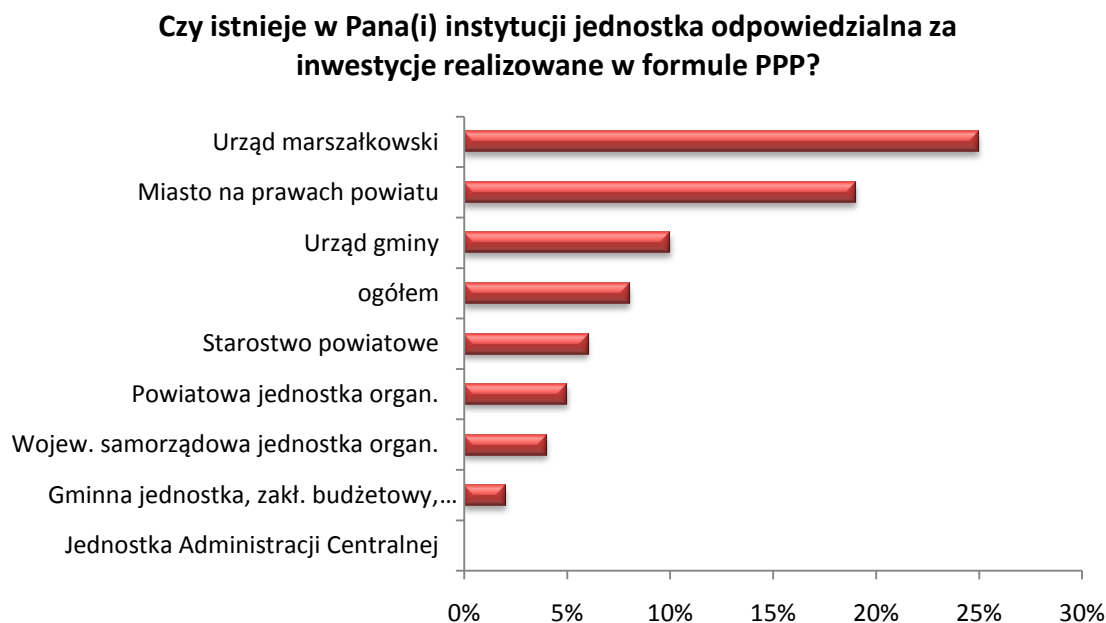


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 72

Osobna jednostka mająca się zajmować jedynie problematyką PPP wśród przebadanych podmiotów istniała bardzo rzadko (8% wskazań). Najczęściej jednostki takie występują w miastach na prawach powiatów oraz urzędach marszałkowskich²⁹, najrzadziej zaś w jednostkach podległych administracji samorządowej oraz administracji centralnej. Kolejny raz potwierdza się, iż to miasta na prawach powiatów są jednostkami najczęściej przygotowanymi do PPP. Wyodrębnienie jednostki odpowiedzialnej za inwestycje w tej formule świadczy o tym, iż te jednostki perspektywicznie myślą prawdopodobnie o zwiększeniu inwestycji prowadzonych w tej formule.

²⁹ Ze względu na niewielką liczebność próby urzędów marszałkowskich do danych tych należy podchodzić z ostrożnością.

Wykres 29 Istnienie osobnej wewnętrznej jednostki odpowiedzialnej za realizację inwestycji w formule PPP – odpowiedzi twierdzące



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351

Przebadane podmioty posiadające doświadczenie z formułą PPP w części wyodrębniły jednostki, które zajmują się PPP. Doświadczenie związane z PPP zdecydowanie sprzyja powstaniu takiej wyspecjalizowanej jednostki. Bariery przed powstawaniem tego typu komórek mogą być ograniczone środki instytucji samorządowych.

powstał wydział partnerstwa publiczno prywatnego

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Wydział inwestycji miejskich (...) Wytworzyliśmy referat projektów PPP

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

być może w każdym urzędzie za lat pięć będzie komórka, która będzie się tym zajmowała jedno- lub parosobowa. Na tą chwilę wydaje się, że budżety samorządów są tak obciążone, że następne osoby, następne obciążenia kadrowe i budowanie tego potencjału jest trudne

przedstawiciel urzędu centralnego

W większej części badanych jakościowo podmiotów takich jednostek jednak nie było. Praca nad PPP przebiega w nich w modelu projektowym, w którym w ramach działu inwestycji/strategii rozwoju, tworzą się zespoły zadaniowe obsługujące projekty PPP. Część respondentów z urzędów centralnych również sprzeciwia się pomysłowi tworzenia odrębnych wydziałów/referatów ds. PPP wskazując, iż PPP powinno być jedynie jednym z wielu narzędzi, którymi posługują się urzędnicy przy realizacji inwestycji.

Nie mamy wyodrębnionej jednostki, w ramach Wydziału Strategii Rozwoju Miasta zajmują się trzy osoby, to jest moja koleżanka, która jest radcą prawnym, (...)oraz ja,(...) Jestem z wykształcenia ekonomistą, zatem jest to taki zespół, który w zasadzie się dosyć dobrze uzupełnia.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP
referat inwestycji i rozwoju

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*nie sądzę, żeby zasadnym było budowanie zespołu, który będzie się partnerstwem publiczno-
prywatnym tylko i wyłącznie zajmował, myślę, że ważniejsze jest to, kiedy mamy w zespole
dwie czy trzy osoby, które znają specyfikę partnerstwa publiczno-prywatnego, ale jednak
zajmują się projektami jako takimi*

przedstawiciel urzędu centralnego

*nie wiem czy konieczne wyodrębniona komórka organizacyjna, ale chociażby wyodrębniony
zespół zadaniowy*

przedstawiciel urzędu centralnego

Dla skutecznego zarządzania PPP istotne może się stać wdrożenie w instytucjach systemów zarządzania projektowego. Tradycyjnie zarządzanie instytucjami publicznymi przybiera charakter centralistyczno-działowy. W projektach PPP natomiast wiedza z wielu pionów / działów powinna się zbierać w celu skutecznego przeprowadzenia projektu (przykładowo w jednym zespole powinni się znaleźć prawnicy, ekonomiści oraz osoby technicznie odpowiedzialne za inwestycję). Istnieje możliwość tworzenia takich struktur projektowych w polskich instytucjach publicznych w obecnych uregulowaniach prawnych. Zrezygnowanie jednak z tradycyjnego sposobu zarządzania może budzić wśród urzędników opory i niechęć. Jednostkami, które w instytucjach samorządowych wydają się predysponowane do realizacji przedsięwzięć PPP są działy funduszy unijnych. Należy zauważyć, iż po pierwsze działają one już często w sposób projektowy, a po drugie w niedługim okresie (około 8 lat) działania, które obsługują, mogą się naturalnie zakończyć (gdy skończą się środki wspólnotowe z następnej perspektywy budżetowej).

*Może nie wyodrębniono jednostki pod kątem PPP, natomiast (...) od pewnego czasu
realizujemy formule zarządzania projektami i jest w strukturze zespół zarządzania
projektami, który ma oddelegowanych kierowników projektu do pewnych zadań.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*z mojego punktu widzenia najtrudniej do takich zadań projektowych, do takich zespołów
projektowych jest wciągnąć osoby, które zajmują się sprawami finansowo księgowymi*

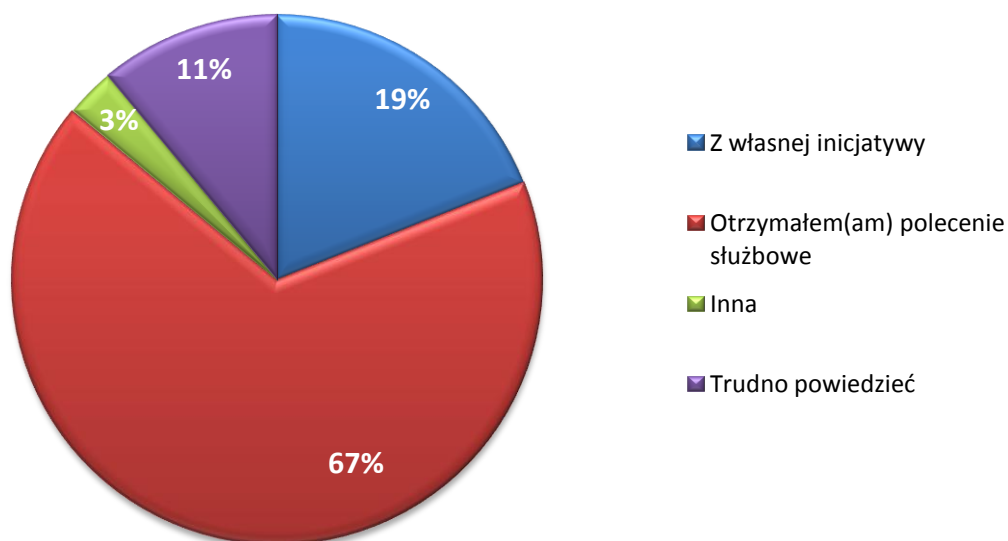
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

generalnie ludzie się boją. To tak jak jest takie słynne powiedzenie „nie ma zmian na lepsze”

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Pracownicy działów związanych z tematyką PPP rzadko zajmują się tym zagadnieniem z własnej inicjatywy (19% wskazań). Widać wyraźnie jak istotna jest wola polityczna związana z działaniami typu PPP. Aby pracownicy administracji publicznej zaczęli angażować się i zajmować tematem PPP, potrzebują w tym celu otrzymać polecenie służbowe (67% przypadków). Dlatego można przypuszczać, że szkolenie i podnoszenie poziomu wiedzy o PPP wśród burmistrzów, wójtów, starostów, marszałków i innych decydentów lokalnych może przynieść wymiennie duże rezultaty w zakresie rozprzestrzeniania tej formy prowadzenia inwestycji.

Wykres 30 Czy osoby zajmujące się PPP robią to z własnej inicjatywy czy raczej było im to przypisane odgórnie



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 72

W jednostkach, które posiadały doświadczenia z realizacją projektów w formule PPP liczba osób zajmujących się tą problematyką była bardzo zróżnicowana. Zależała ona przede wszystkim od specyfiki prowadzonego projektu. Wśród zespołów projektowych widać wyraźną specjalizację na osoby obsługujące takie projekty od strony administracyjno-formalnej oraz technicznej (jest to podobny podział do tego, który obecnie występuje przy tradycyjnych zamówieniach w formule PZP).

a jak liczny jest ten zespół?

W zależności od potrzeb

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*(...) każdy **temat** jest tak **indywidualnie rozpatrywany**, jeśli jest jakieś większe zadanie, to nawet dany cały dział może pracować, **nawet 20 osób może pracować na danym projekcie**, a jak jest jakiś prosty temat (...) (to) **5 osób góra**. (...) jest na pewno prawnik oddelegowany do obsługi prawnej, (...) z działu merytorycznego ze 2, 3 osoby, które się zajmują merytorycznie tematem, (...) może być też przewodniczący komisji z działu przetargów*

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

*To jest **dziewięć osób**, które zajmują się głównie tymi projektami, które się toczą i tymi, które są przygotowywane. Wydział jest mały, ale ma co robić. (...)*

*mamy osoby z doświadczeniem w zakresie **architektoniczno – planistyczno – technicznym** (...)*

*Mamy osoby, które przygotowują projekty pod względem **prawnym**. (...) Mamy osoby, które są bardziej **techniczne w sensie inżynierskim** i ... to są chyba te trzy najważniejsze rodzaje działalności (...) Kwestie analiz ekonomicznych na razie zostawiam poza nami (...) ale do tego mamy doradców (...)*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.5.4. Wewnątrz instytucjonalne czynniki wpływające na stosowanie formuły PPP przez jednostki publiczne

KWALIFIKACJE I UMIEJĘTNOŚCI A PPP

Kwalifikacje i umiejętności w zakresie PPP są w polskich instytucjach publicznych dopiero na etapie tworzenia. Dlatego większość instytucji, nawet tych mających doświadczenie w PPP, nie potrafi jeszcze wyodrębnić pełnego ich zestawu potrzebnego do sprawnego przeprowadzenia postępowania.

Trudno mówić teraz o kompetencjach do spraw PPP, bo to jest dopiero raczkujący temat w Polsce
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Jednakże, jeżeli wyodrębnić zestaw umiejętności w szczególności potrzebny do projektów PPP, to należy brać pod uwagę w przeważającej mierze opinię respondentów, którzy mają w tym zakresie relatywnie duże doświadczenie. W tym celu odpowiedzi na pytanie o umiejętności konieczne do realizacji projektów PPP przeanalizowano wśród osób, które przygotowywały się w badanych instytucjach do projektów PPP. Następnie porównano te odpowiedzi z rozkładem wśród ogółu respondentów.

Dzięki temu wychwycono następujące informacje:

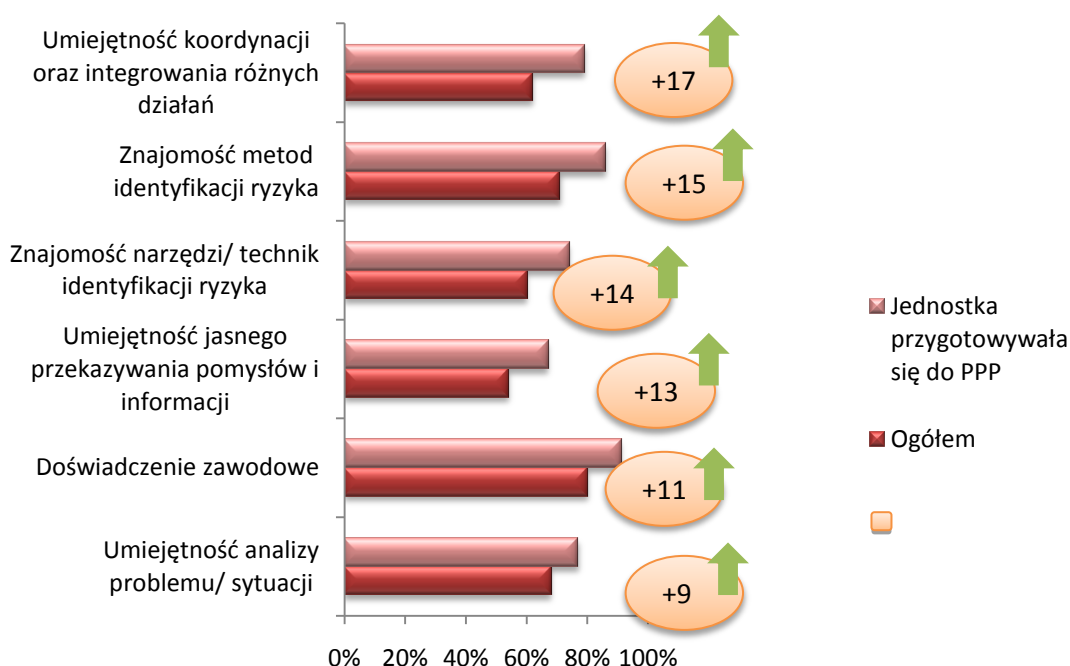
- Wartość których umiejętności szczególnie wzrasta wraz ze wzrostem doświadczeń w PPP,
- W których obszarach urzędnicy z mniejszym doświadczeniem w PPP mogą mieć potrzebę zwiększenia świadomości w zakresie wymaganych umiejętności i kompetencji.

Wyniki tych analiz wskazują, iż:

- Jednostki, które mają doświadczenie w PPP wskazują na większą łączną liczbę umiejętności kluczowych (ogółem, około 12 punktów procentowych częściej wskazywali średnio na każdą z umiejętności),
- Umiejętnościami i kwalifikacjami, które wymagają szczególnego rozwoju w celu skutecznego wprowadzenia PPP w szerszym zakresie są:
 - Koordynacja i integracja działań – umiejętność ta jest szczególnie cenna w przypadku działań zespołów projektowych, w skład których wchodzi specjaliści z różnych działów. Istnieje wówczas konieczność koordynacji działań prawnych, ekonomicznych i technicznych.
 - Identyfikacja ryzyk projektowych. Jest to umiejętność techniczna, która jest podstawą dobrze przeprowadzonego projektu PPP.
 - Dobra komunikacja. Ta umiejętność jest pokrewna do koordynowania i integrowania działań. Jasne przekazywanie pomysłów jest istotne, gdy nad jednym projektem pracują specjaliści różnych dziedzin.

- Zdobyte doświadczenie. Wydaje się, iż wagę zdobytego doświadczenia zaczyna się szczególnie cenić po procesie jego nabycia.
- Analiza informacji. Konieczność wykształcenia umiejętności analitycznych.

Wykres 31 Najważniejsze umiejętności dla PPP, ogół jednostek, jednostki które przygotowywały się do PPP, oraz różnica – 5 pierwszych wskaźników ułożonych od największej wartości różnicy wyrażonej w punktach procentowych



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych. Ogółem n= 351, w jednostkach, które przygotowywały się do PPP n=43

Również respondenci w badaniach jakościowych wskazywali na specyficzne umiejętności i kwalifikacje, które są wymagane do skutecznej pracy nad projektami PPP. Z jednej strony stwierdzali oni, iż procedury związane z PPP (negocjacji, dialogu konkurencyjnego) są zdecydowanie trudniejsze do przeprowadzenia.

te procedury (negocjacji, dialogu) są o wiele bardziej skomplikowane i wymagają wyższego poziomu merytorycznego, przygotowania do ich przeprowadzania po stronie zamawiających podmiotów publicznych, bo to jest kwestia sięgania także po doradców przedstawicieli urzędu centralnego

Z drugiej strony natomiast wskazywali na konieczność elastycznego podejścia do zawieranych umów PPP. Umowy te bowiem określają na wiele lat prawa i obowiązki stron. Nie można więc ich konstruować w sposób charakterystyczny dla umów krótkoterminowych. Należy wprowadzać w nich elementy, które pozwalają ustalać wartości obiektywne, jednak zmienne – np. w relacji do oficjalnych danych gospodarczych wytwarzanych przez urzędy statystyczne. Takie podejście do konstruowania umów zdecydowanie wymaga nowego zestawu umiejętności.

musimy podejść do kontraktów bardziej elastycznie (...) trzeba sformułować tą umowę tak, żeby były liczne klauzury, które umożliwiają adaptację tej pierwotnej umowy do zmieniających się okoliczności, które przyjdą przez te wiele lat, jak będziemy realizować to PPP (...) to są umiejętności od strony

prawnej, ale również z ekonomicznej, postawienia odpowiednich warunków, ekonomicznych, technicznych (...), które w sposób elastyczny umożliwią umowie przystosowanie się do zmieniających się warunków (...) nie można sformułować tej umowy w sposób sztywny, pewne kwestie wymagają waloryzacji wynagrodzenia partnera prywatnego, zmiany cen, wzięcia pod uwagę wskaźników GUS, (...) w oparciu o nie będzie następowała indeksacja, waloryzacja wynagrodzenia (...) te okoliczności (...) wymagają określenia na etapie postępowania

przedstawiciel urzędu centralnego

ETAPY ZDOBYWANIA UMIEJĘTNOŚCI I KWALIFIKACJI

Respondenci również wskazują na długi okres przygotowywania pracownika – eksperta ds. PPP (do samodzielnej pracy) oraz na to, iż takie zdobywanie doświadczeń następuje etapami. W pierwszej kolejności nowy pracownik powinien zdobyć podstawy wiedzy teoretycznej o PPP, następnie uczestniczyć w szkoleniach, konferencjach, wizytach studyjnych, na których mógłby się zapoznać z praktyką takich projektów. Kończącym etapem nauki powinna być diagnoza potencjału PPP na poziomie jednostki oraz przeprowadzenie projektu inwestycyjnego, które skutkowałoby nabyciem własnego doświadczenia praktycznego. Niektóre z badanych osób stwierdzały, iż wykształcenie samodzielnego pracownika może trwać nawet do około czterech lat.

*Wie Pan, ile lat trzeba wychowywać osobę, która mogłaby pracować na samodzielnym stanowisku w administracji? (...) **Minimum cztery lata, żeby mogła samodzielnie(...) orientować się, wiedzieć, świadomie działać.***

przedstawiciel urzędu centralnego

*specjalistą PPP nie staje się człowiek w przeciągu tygodnia czy dwóch, **jest potrzebne kilka lat praktyki, doświadczenia czy szkoleń**, taka osoba powinna pojeździć trochę po kraju, a nawet po świecie i **po kilku wizytach studyjnych czy konferencji i trochę poczytać, trochę pomyśleć**, to nie jest tak, że takim specjalistą można się stać na pstryknięcie palców, to trochę czasu i wysiłku wymaga*

przedstawiciel urzędu centralnego

*ci, którzy się zajmują partnerstwem publiczno-prywatnym **najpierw muszą zdobyć wiedzę ogólną**, a więc o tym **jaki jest potencjał**, jakie są możliwości, jakie są bariery, czyli **przeprowadzić swojego rodzaju diagnozę**, diagnozę próbowaliśmy tu przeprowadzić we własnym zakresie, ale również wykorzystując wiedzę doradców i to był pierwszy krok. **Kiedy już wiemy jakie są potencjały, (...) to wówczas przechodzimy do działań projektowych**, które mają na celu **wypracowanie praktyk**, czyli znalezienie sposobu na realizację - raz **tanio a dwa optymalnie, dobrze, wydajnie, efektywnie***

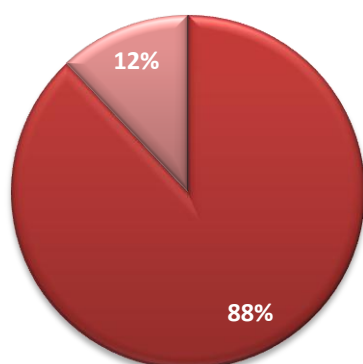
przedstawiciel urzędu centralnego

PRZEKAZYWANIE OBOWIĄZKÓW POMIĘDZY PRACOWNIKAMI

Dla odpowiednio działającego urzędu, w którym stosuje się PPP, istotne są mechanizmy zachowywania oraz rozprzestrzeniania posiadanej wiedzy. Takimi mechanizmami w szczególności są sposoby przekazywania obowiązków pomiędzy odchodzącymi a nowymi pracownikami. Zdecydowana większość zbadanych respondentów w instytucjach publicznych stwierdziła, iż istnieją w nich sposoby przekazywania obowiązków służbowych. Zdecydowanie częściej przybierają one charakter sformalizowany niż niesformalizowany.

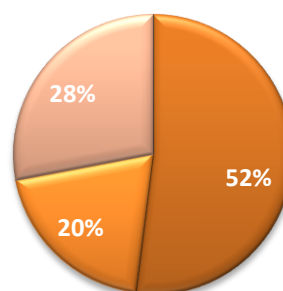
Wykres 32 Istnienie praktyk związanych z przekazywaniem obowiązków służbowych oraz ich charakter – sformalizowany i niesformalizowany

Czy w Pana(i) instytucji funkcjonują jakiegokolwiek mechanizmy związane z przekazywaniem obowiązków przez pracowników odchodzących z danego stanowiska?



■ TAK ■ NIE

Czy te mechanizmy są sformalizowane czy niesformalizowane?



■ Sformalizowane

■ Niesformalizowane

■ Zarówno sformalizowana jak i niesformalizowane

Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 351 Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 310

Respondenci badań jakościowych wskazują na konkretne sposoby, w jakie nowy pracownik może nabywać umiejętności i doświadczenia. Są to między innymi:

- Długoterminowe wdrażanie się nowego pracownika pod nadzorem pracownika odchodzącego. Wydaje się, iż takie wdrażanie jest bardzo istotne dla powodzenia projektów PPP. W trakcie ich realizacji bowiem, często w perspektywie 20-30 letniej, parokrotnie może się zmieniać zespół osób, które obsługują dany projekt. Instytucje, które nie posiadają takich okresów „przejściowych”, w których w jednym czasie zatrudnieni są stary i nowy pracownik równolegle uważają, iż jest to bariera.

*(jak) osoba wybiera się na emeryturę (...) (to) **nowo przyjęta osoba, pół roku wcześniej obserwuje, wdraża się (...)** nie ma u mnie możliwości, że kogoś wrzucamy tak na głęboką wodę, musi obserwować to miesiącami, pewne rzeczy, później **dostaje małe tematy, powolutku zadaje setki pytań***

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

*nasz regulamin zatrudnienia daje nam **trzy miesiące po złożeniu wypowiedzenia, że jeszcze pracujemy i te trzy miesiące jest właśnie czasem, kiedy pracodawca może zatrudnić nowego pracownika, a także go w jakimś stopniu przeszkolić czy wdrożyć.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Jest to o tyle trudne, że zazwyczaj jest przerwa między zatrudnieniem. (...)** Nie ma takiej możliwości (...) jest przerwa (...) w takim momencie (...) odpowiedzialność ciąży na kierowniku jednostki, czyli osoba odchodząca przekazuje wiedzę mi albo moim kierownikom lub też osobie, która zajmuje stanowisko równorzędne gdzieś obok no i odchodzi, później ta wiedza powiedzmy z drugich ust jest przekazywana(...) **nie jest to dobre, no lepiej by było, żeby te dwie osoby przynajmniej przez pewien okres pracowały

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Tradycyjne protokolarne przekazanie obowiązków.

Protokolarnie są przekazywane wszelkie dokumenty. Natomiast wiedza, to już jest odrębna kwestia, tutaj osoba będzie musiała tę wiedzę zdobyć (...). Przy czym, oczywiście pomagamy przy tym.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Nabywanie doświadczeń z istniejącej dokumentacji. Pracownik zgodnie z tym modelem nabywa doświadczenie dzięki istniejącej dokumentacji. Należy zauważyć, iż taki tradycyjny model zdobywania doświadczenia wydaje się być zdecydowanie mniej efektywny od nabywania wiedzy od pracownika wdrożonego w konkretny projekt, znającego niuanse konkretnego zadania.

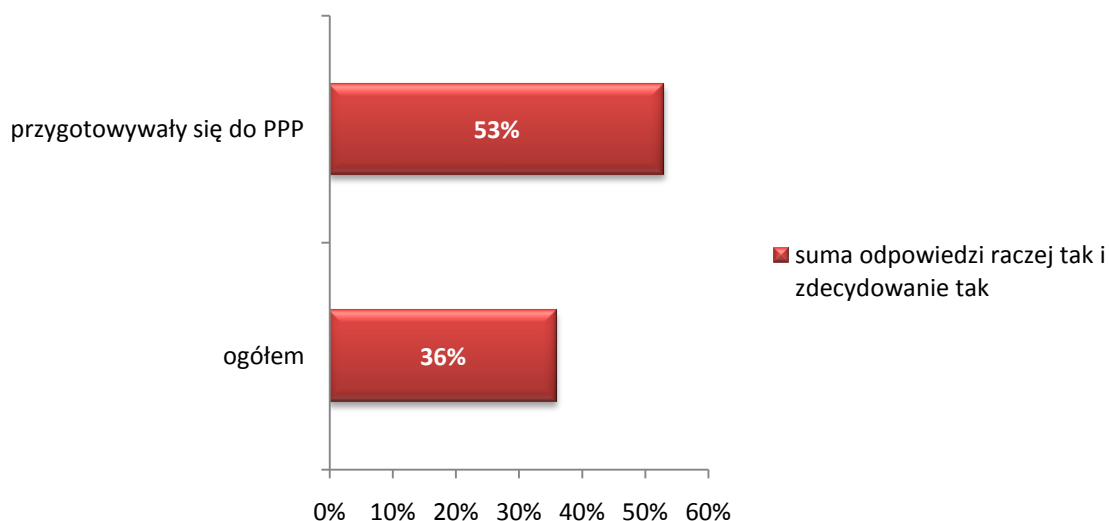
*Jak najbardziej. Zawsze jeśli dojdzie już do takiej rotacji, to oczywiście taką wiedzę przekazujemy na jedną osobę. Są (...) oczywiście **dostępne dokumenty, z których korzystaliśmy przy realizacji zadania.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Relatywna większość (37%) respondentów badania ilościowego nie miała zdania w zakresie tego, czy istniejące sposoby przekazywania obowiązków są dostosowane do projektów PPP. Wynikało to z faktu małego zasobu doświadczeń związanych z PPP wśród badanej grupy. Wraz ze wzrostem doświadczenia w PPP spada odsetek odpowiedzi trudno powiedzieć i rośnie opinia o adekwatności przekazywania obowiązków.

Wykres 33 Ocena adekwatności obecnego sposobu przekazywania obowiązków do projektów PPP.

Czy sposoby przekazywania obowiązków są adekwatne do potrzeb projektów PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 310

Powyższe zmniejszanie się poziomu niepewności co do sposobu przekazywania obowiązków wynika ze wzrostu wiedzy o PPP oraz o tym, jakie sposoby przekazywania obowiązków są adekwatne dla PPP.

Niektóre jednostki, decydując się na „wejście w temat PPP” decydują się na podjęcie kroków zapobiegających utracie wiedzy w instytucji.

dyrektor prosił, żeby to były (osoby w zespole ds. PPP), które nie nabyły jeszcze praw emerytalnych. Są to młodzi funkcjonariusze, czyli tak jakby perspektywa do piętnastu lat, jest jeszcze długa dla nich. (...) więc ta wiedza nie będzie utracona.

przedstawiciel urzędu centralnego

4.6. Czerpanie wiedzy z zewnątrz – korzystanie z usług doradców oraz ze szkoleń

USŁUGI DORADCÓW

Przeprowadzone badanie wykazało, że podmioty publiczne mające doświadczenie w projektach PPP najczęściej korzystają z usług doradczych oraz eksperckich na czterech płaszczyznach:

- prawnej w zakresie sposobu przeprowadzania postępowania, formułowania warunków umownych,
- ekonomicznej dotyczącej przeprowadzania analiz opłacalności realizacji danego przedsięwzięcia w formule PPP w perspektywie długoterminowej,
- technicznej, związanej najczęściej z aspektami merytorycznymi przedsięwzięcia (np. sposobu budowy),
- finansowej, związanej z możliwością pozyskiwania kapitału zewnętrznego w celu realizacji przedsięwzięcia.

Podmioty publiczne w dużej mierze bazują na wiedzy i doświadczeniu firm doradczych. Respondenci urzędów centralnych podkreślali, iż wiedza zdobyta od doradców przekłada się na osiągnięte rezultaty w projekcie.

projekty, w których uczestniczyli doradcy zewnątrzni, (...) są dużo lepiej przygotowane aniżeli przez urzędników samorządowych niemających doświadczenia i niemających też skąd się uczyć

przedstawiciel urzędu centralnego

(...) bez doradców to nie jest możliwe. Muszą być dobrzy doradcy (...) musi być wiedza międzynarodowa, która jest dostępna dla tego zamawiającego i odpowie na konkretne pytanie.

przedstawiciel urzędu centralnego

Dużym zagrożeniem dla poprawnie przeprowadzonego postępowania, w którym wybiera się podmiot prywatny może być, w opinii niektórych respondentów, wycofanie się podmiotu publicznego z zarządzania przedsięwzięciem i powierzenie tej czynności doradcom. Niektórzy respondenci opowiadali o negocjacjach, na których przy stole zamiast podmiotu publicznego zasiadali doradcy. W efekcie mogły zdarzać się sytuacje, w których podmiot publiczny nie był do końca współautorem kontraktu, który podpisuje z podmiotem prywatnym.

na ogół, najczęściej spotykamy się z sytuacją taką, że doradcy prowadzą ten proces od początku do końca. Są właścicielem procesu, a nie zamawiający. To jest ogromnie ważna sprawa, żeby zamawiający był właścicielem procesu, a nie doradcy.

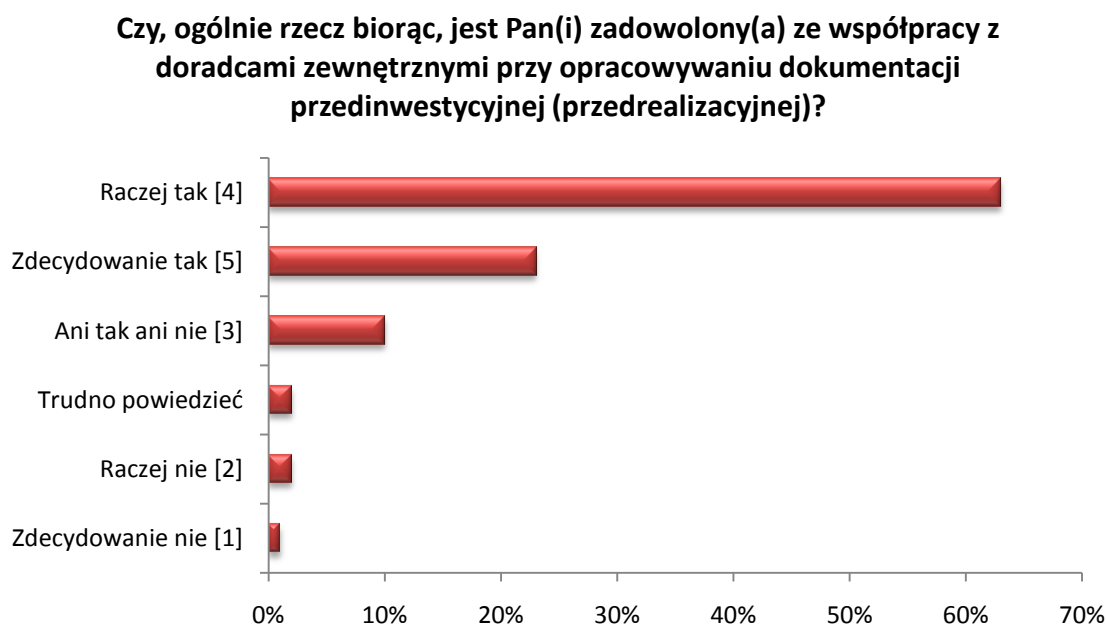
przedstawiciel urzędu centralnego

Ankietowane w badaniu ilościowym jednostki najczęściej korzystały z doradztwa na etapie opracowywania dokumentacji.

Najczęściej korzystano z pomocy firm doradczych/konsultingowych (31%) oraz z firm projektowych (doradztwo techniczne - 31%). Często również korzystano z pomocy innych urzędów (26%) oraz z instytucji finansowych/banków (24%). Co ciekawe, mimo iż doradztwo prawne jest jednym z najważniejszych przy projektach typu PPP (zdaniem jednostek, które mają doświadczenia w realizacji takich przedsięwzięć), tylko 3% podmiotów przebadanych w badaniu ilościowym wskazało, iż korzysta z tej formy doradztwa. Oznacza to, że aby PPP jako forma realizacji inwestycji publicznych się skutecznie rozpowszechniła, instytucje powinny uznać, iż konieczne jest czerpanie wiedzy od zewnętrznych doradców prawnych. W podziale na rodzaje jednostek badanych najczęściej z doradców na tym etapie (opracowania dokumentacji) korzystały miasta na prawach powiatu (75%), najrzadziej natomiast jednostki podległe samorządom - powiatowe jednostki organizacyjne (63%) oraz gminne jednostki zakłady budżetowe i spółki komunalne (66%). Należy jednak zauważyć, iż, mimo że różnice powyższe są istotne statystycznie, to we wszystkich przebadanych typach jednostek znacznie ponad połowa korzystała z doradców. Z punktu widzenia rozpowszechniania się PPP w Polsce, pozytywną informacją jest to, że miasta na prawach powiatu korzystają z usług doradców zewnętrznych. To bowiem te jednostki mają znaczące potrzeby inwestycyjne oraz duży potencjał do korzystania z formuły PPP. Korzystanie z wiedzy zewnętrznych doradców jest natomiast pozytywnie skorelowane z późniejszym sukcesem projektu.

Ocena usług doradczych na etapie sporządzania dokumentacji była pozytywna - 69% respondentów stwierdziła, że jest „raczej zadowolona” z tej współpracy, 23% respondentów odpowiedziało, że są „zdecydowanie zadowoleni”.

Wykres 34 zadowolenie respondentów ze współpracy z doradcami zewnętrznymi przy opracowywaniu dokumentacji przedinwestycyjnej (przedrealizacyjnej)



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=191 (instytucje, które korzystały z doradców/ ekspertów zewnętrznych przy opracowywaniu dokumentacji przedinwestycyjnej (przedrealizacyjnej)).

Opinie dotyczące rynku usług doradczych były zróżnicowane w zależności od rodzaju instytucji. Najlepsze doświadczenia ze współpracy z firmami zewnętrznymi posiadali przedstawiciele urzędów gmin - 88% z nich była zadowolona ze współpracy z doradcami zewnętrznymi (74% „raczej”, a 14% „zdecydowanie”).

Mam pozytywne doświadczenia w pracy z doradcami. Pracowałem z doradcami, którzy nie wzięli bardzo dużo pieniędzy w stosunku do tego co zrobili, a zrobili więcej niż zobowiązali się w umowie.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Powiedzmy, że są zadowalające. (...) oni też mogą mieć pewne pomysły, natomiast pewne rzeczy, pewnych ograniczeń nie przeskoczą, dlatego ciężko jest znaleźć kogoś kompetentnego w tym zakresie. Są zadowalające, na 6.5, 7 w skali na 10.

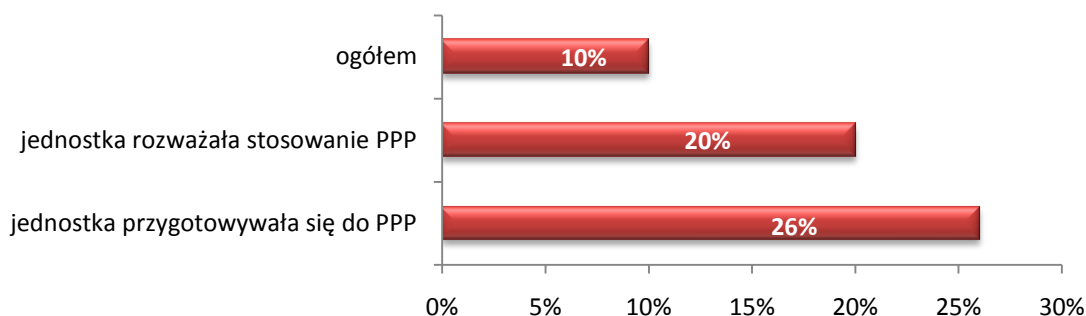
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

generalnie to są dobre doświadczenia, natomiast niektóre ich stanowiska mnie zaskakiwały, właśnie z tą hipotezą np. taka trochę niereformowalność; „nie bo nie”, „bo ktoś tam kiedyś gdzieś powiedział”, „bo była taka czy inna interpretacja” (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondentów zapytano również, czy korzystają z doradców/ekspertów na etapie wyboru partnera prywatnego. 10% badanych udzieliło pozytywnej odpowiedzi. Wśród jednostek, które rozważyły stosowanie PPP z usług tych korzystało 20%, natomiast wśród podmiotów publicznych, które przygotowywały się do PPP było to 26% jednostek.

Wykres 35 Korzystanie z doradców/ekspertów przy wyborze partnera prywatnego



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, N= 351

Jednym z powodów, dla którego jednostki decydują się na korzystanie z doradców jest to, że PPP jest nadal tematem mało rozpoznany i nie można bazować na doświadczeniach własnych. Jednostkom zależy również czasem na tym, aby podmiot zewnętrzny ocenił sporządzoną koncepcję projektu PPP .

Ja się nie czuję jakiś niekompetentny, tak ale tak wolałbym, żeby ktoś spojrzął na to świeżym okiem, ale chciałbym mieć fachowa poradę w tym zakresie. Bo to nikt nie jest we wszystkich rzeczach powiedzmy od A do Z kompetentny i potrzebuje doradców, na tym polega cały biznes

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Wśród respondentów badań jakościowych były również podmioty publiczne, które nie korzystały z doradców na żadnym etapie realizacji projektów PPP. Jednym z powodów rezygnacji z pomocy zewnętrznej jest minimalizacja kosztów przygotowania projektu. Część instytucji wierzy w potencjał swoich pracowników. Zdarzały się również głosy świadczące o braku zaufania do firm doradczych.

z zasady nie (korzystamy z doradców) (...) nie rozważaliśmy tego (...) i wydaje mi się, że na dzień dzisiejszy nie będziemy korzystać. Na tyle jest rozbudowany urząd, że pomocy w zakresie prawnej, merytorycznej, w zakresie prowadzenia inwestycji, na tyle potencjał ludzki jest w urzędzie, że i sytuacja finansowa jest jaka jest, dlatego na dzień dzisiejszy na pewno nie będziemy korzystać z doradczych firm.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Warto podkreślić, że o ile korzystanie z doradców zewnętrznych wydaje się jednym z determinantów sukcesu realizacji projektów typu PPP, to bardzo istotny jest przemyślany sposób doboru osobowego doradców.

dzisiaj możemy powiedzieć, że są doradcy w niektórych firmach, którzy bardzo dużo wiedzą i potrafią, ale w tych samych firmach są ludzie, którzy dopiero się uczą.

przedstawiciel urzędu centralnego

W ramach badania stwierdzono również, iż podmioty publiczne, mimo iż są w stanie samodzielnie wykonywać analizy przed inwestycyjne, są zmuszone do korzystania z podmiotów zewnętrznych w tym zakresie. W jednym analizowanym przypadku pracownicy instytucji, którzy dostarczali dane dotyczące projektu firmie zewnętrznej twierdzili, iż byłiby w stanie samodzielnie je (analizy) wykonać, jednak nie mogli tego zrobić poprzez odgórne ograniczenia.

R: powiem szczerze, że chyba wolelibyśmy sami to zrobić, ponieważ wiele spraw takich z zakresu przeliczenia tej analizy finansowej czy ekonomicznej jesteśmy w stanie zrobić sami.

*R2: ale nie mamy tego w zakresie obowiązków.
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP*

Doświadczone podmioty wskazują, że przy wyborze doradców nie powinno się kierować kryterium ceny. Kryteria, którymi powinny się posługiwać urzędy przy wyborze wykonawców usługi doradczej, są:

- merytoryczne przygotowanie,
- metodologia pracy,
- doświadczenie w podobnych projektach (polskie, a jeżeli brak polskich doświadczeń w tym zakresie to zagraniczne).

*przede wszystkim merytoryka. (...) Tu bardzo ważne jest, żeby nie było sto procent ceny. Bo taki doradca, to nam do niczego nie jest w stanie się potem przydać. On musi mieć jednak pewną wiedzę.
A niestety, wiedza kosztuje.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

My pozyskując doradców stawiamy na metodologię, na kryteria poza cenowe, które są niezwykle trudne do określenia i do rozliczenia później (...)

przedstawiciel urzędu centralnego

po pierwsze musi być doświadczenie w danych projektach i wybieramy kilka firm z doświadczeniem, kilka kancelarii prawnych czy tych biur prawnych, czy tam ekonomicznych z doświadczeniem z danej dziedziny, muszą się wylegitymować tymi projektami, (...) później idzie zapytanie do nich, kto wykona to najtaniej i później cena decyduje

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Na pytanie, czy jednostki zdecydowałyby się na ponowną współpracę z doradcami zewnętrznymi zdania były podzielone. Jedni zdecydowanie twierdzili, że taka pomoc jest konieczna. Wiązali to z brakiem własnych kompetencji w zakresie PPP oraz korzyściami, które płyną z takiej współpracy (eliminacją błędów poprzez wykorzystanie wiedzy i spojrzenia zewnętrznego).

nowa, zmieniona ustawa o partnerstwie, funkcjonuje stosunkowo niedługo. I tutaj potrzebni są fachowcy.

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

Nieraz lepiej parę groszy zapłacić komuś za przygotowanie i żyć spokojnie, bo można samemu różne błędy popełnić, a później ciężko wrócić.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Inni uzależniali tę decyzję od skali projektu, tj. przy mniejszych projektach woleliby bazować na własnym doświadczeniu, natomiast w działaniach o większej skali woleliby skorzystać ze wsparcia. Czynnikiem różnicującym odpowiedzi jest również powtarzalność kolejnych projektów. Przy projektach bardzo zindywidualizowanych (a takim jest większość PPP) konieczne jest korzystanie w większym zakresie z doradztwa zewnętrznego.

Zależy od skali tego projektu przede wszystkim (...) Jeśli przy tej samej skali jak teraz to jednak firma zewnętrzna jest wartościowa

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Pewne rzeczy można wykorzystać, biorąc ze swojego doświadczenia, częściowo pewne założenia się powtarzają. Natomiast mamy kancelarię, która też sugeruje nam rozwiązania ze względu na to, że każdy projekt jednak jest specyficzny w swoim zakresie.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Dla osób, które po raz pierwszy startują do projektów PPP, dużym ułatwieniem byłaby możliwość skorzystania ze wsparcia instytucjonalnego - publicznej jednostki centralnej, gdzie można by uzyskać odpowiedzi na pytania dotyczące PPP.

partnerzy publiczni w innych krajach mają wsparcie instytucjonalne. Gdyby były u nas była taka jednostka (...) każda jednostka, która to robi, w jakimś momencie staje do tego po raz pierwszy i chodzi o to, żeby nie musiała tracić ani czasu, ani środków, że coś nie wypali. Zresztą ilość PPP, które doszły do skutku jest najlepszym dowodem na to, że brak tego wsparcia jednak o czymś przesądza,

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

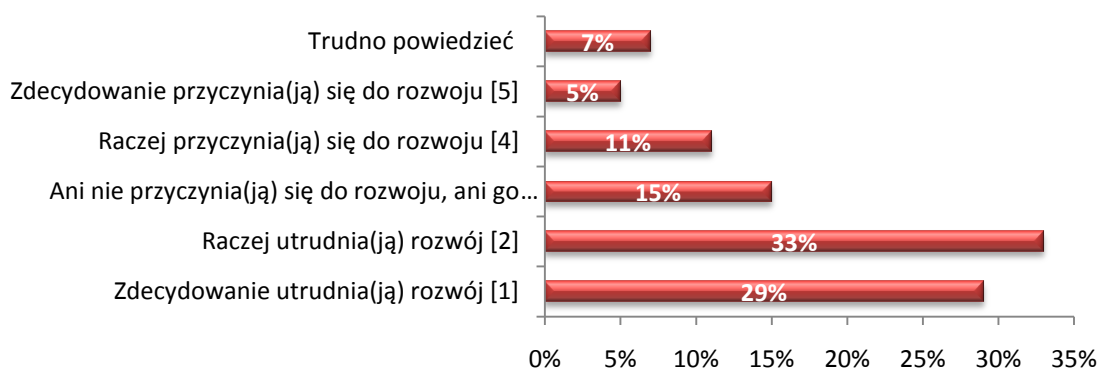
Centralna jednostka świadcząca doradztwo i zbierająca dobre praktyki z zakresu PPP byłaby szczególnie użyteczna dla jednostek publicznych po raz pierwszy uczestniczących w takich projektach. Ten sam respondent, który powyżej opowiada się za istnieniem takiej jednostki, stwierdza w tym samym wywiadzie, iż jego jednostka (posiadająca doświadczenie w PPP), nabyła już takie doświadczenie, że w mniejszym zakresie potrzebuje wsparcia udzielanego z poziomu centralnego. Oznacza to, iż jednostka doradcza o charakterze centralnym jest szczególnie istotna w Polsce obecnie – w momencie, w którym PPP jest jeszcze w początkowych fazach rozwojowych.

choć my uważamy, że sobie i bez tego wsparcia poradzimy

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondenci w badaniu ilościowym wskazywali, że brak instytucji koordynującej może utrudniać rozwój PPP w kraju (62% odpowiedzi, w tym 29% respondentów uważało, że zdecydowanie, a 33% że raczej utrudnia to rozwój PPP w kraju).

Wykres 36 Czy w opinii respondentów brak instytucji koordynującej rozwój PPP w kraju przyczyniają się do rozwoju bądź utrudniają rozwój PPP w Polsce



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

Również zdaniem przedstawicieli przedsiębiorstw taka instytucja doradczo-ekspertcka (o charakterze publicznym) powinna świadczyć usługi dla firm. Jeden z przedstawicieli firm, w której przeprowadzany został wywiad³⁰ twierdził, że chciałby mieć szansę umówić się na kilkugodzinne spotkanie, by móc porozmawiać o projekcie oraz uzyskać odpowiedzi na wcześniej przygotowane przez siebie pytania.

Ja myślę, że ciągle brakuje takiej instytucji, ludzi, którzy są zorientowani w całości. My może dalej byśmy się interesowali takimi przedsięwzięciami, no ale nie bardzo jest komu zadawać te pytania. Nie ma takiej instytucji, gdzie przedsiębiorca mógłby pójść i porozmawiać o jakimś swoim pomysle i uzyskać tyle informacji, żeby pójść dalej.

Przedstawiciel podmiotu prywatnego, mający doświadczenie w PPP

Niektóre jednostki samorządowe, szukając porady, korzystają z pomocy Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Instytucje te koordynują pracę nad PPP na poziomie centralnym, mają również powołane zespoły doradców transakcyjnych. Współpracują i pomagają one samorządom i innym instytucjom w prawidłowym przeprowadzaniu projektów PPP.

(...) więc to co my stawiamy sobie za zadanie to faktycznie sprawić, żeby partner publiczny wiedział dużo i potrafił wycenić usługę doradczą, no bo wówczas te koszty będą zoptymalizowane, będą adekwatne do świadczonych usług

przedstawiciel urzędu centralnego

to jest kwestia upowszechnienia wiedzy, tej wiedzy, którą zdobywamy w projektach pilotażowych. (...) Tylko wtedy, kiedy faktycznie udaje się zebrać i opracować, (...) podręczniki dla każdego z sektorów, dla każdego z typu projektów, pokazać, jakie dokumenty są potrzebne, jakiego rodzaju analizy i jak powinny wglądać, należy (się) przygotować przed przystąpieniem, pokazać ścieżkę realizacji projektów łącznie z projektami hybrydowymi. Czyli to jest to, co powinny instytucje centralne zrobić – upowszechniać wiedzę, najlepsze możliwe przykłady

przedstawiciel urzędu centralnego

Powyższa pomoc ma jednak charakter bardziej projektowy niż instytucjonalny. Intensywność pracy nad PPP w tych jednostkach zależy od aktualnej woli politycznej – brak jest więc stabilności działań na rzecz PPP. Ponadto należy wskazać, iż inicjatywy dotyczące PPP są prowadzone w sposób równoległy i wszystko na to wskazuje - nieskoordynowany³¹.

Nieoficjalnymi doradcami, prócz wyżej wymienionych ministerstw, są także inne podmioty publiczne (samorządy, jednostki zależne od samorządów), które realizują projekty w formule PPP. Jednostki kontaktują się wzajemnie ze sobą wymieniając informacjami. Można w ten sposób poznać zagrożenia, problemy, które można napotkać realizując podobny projekt.

³⁰ W ramach studium przypadku PPP

³¹ Wystarczy wspomnieć, iż istnieją co najmniej trzy inicjatywy na szczeblu centralnym dot. PPP, które podejmują podobne inicjatywy, patrz:

Projekt MRR - <http://www.ppp.gov.pl/>

Projekt MG - <http://bazappp.gov.pl/>

Projekt PARP w ramach, którego realizowane jest niniejsze badanie - <http://ppp.parp.gov.pl/>

Trudno oszacować łączną skalę działań na rzecz PPP w Polsce ze względu na jej fragmentację. Brak wspomnianej koordynacji stanowi istotną barierę, która ogranicza skuteczność tworzonych sieci pomocy. Jeżeli zdecydowano by się na stworzenie centralnej jednostki koordynującej aktywności na rzecz PPP, to takie działanie powinno być poprzedzone:

- analizą dotychczasowych działań w tym zakresie,
- próbą pozyskania osób z różnych instytucji zainteresowanych i zaangażowanych w tematykę PPP.

Działaniem komplementarnym do tworzenia centralnej instytucji koordynującej działania na rzecz PPP mogłoby być stworzenie bazy samorządowych „liderów PPP”. W ramach dotacji z budżetu centralnego w jednostkach samorządowych, które mają największe doświadczenia związane z PPP, powstałyby stanowiska liderów PPP. Kompetencje takiej osoby obejmowałyby między innymi:

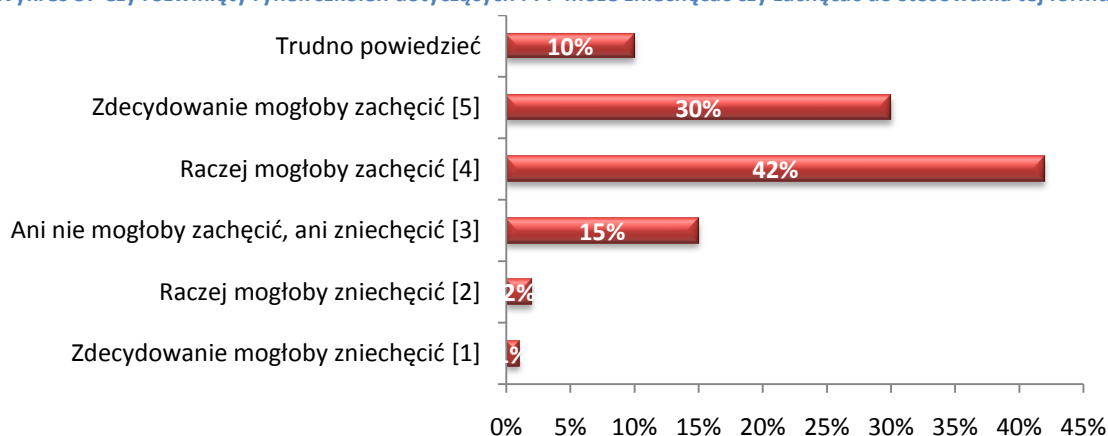
- gromadzenie informacji o projektach PPP w ramach jednostki oraz województwa, oraz wprowadzenie ich do bazy centralnej,
- organizowanie szkoleń i warsztatów na poziomie województwa,
- wymianę informacji z pozostałymi koordynatorami,
- odpowiadanie na pytania od innych jednostek samorządowych.

Wydaje się, iż optymalnym rozwiązaniem by było, gdyby tacy liderzy byli wybierani w trybie konkursowym na określony czas (np. co dwa lata), a ich działania po tym okresie były ewaluowane.

USŁUGI SZKOLENIOWE

W badaniu ilościowym pytano respondentów niemających doświadczenia z PPP czy szkolenia mogą zachęcić do stosowania tej formuły. Zdecydowana większość respondentów udzieliła twierdzącej odpowiedzi (72%).

Wykres 37 Czy rozwinięty rynek szkoleń dotyczących PPP może zniechęcać czy zachęcać do stosowania tej formuły

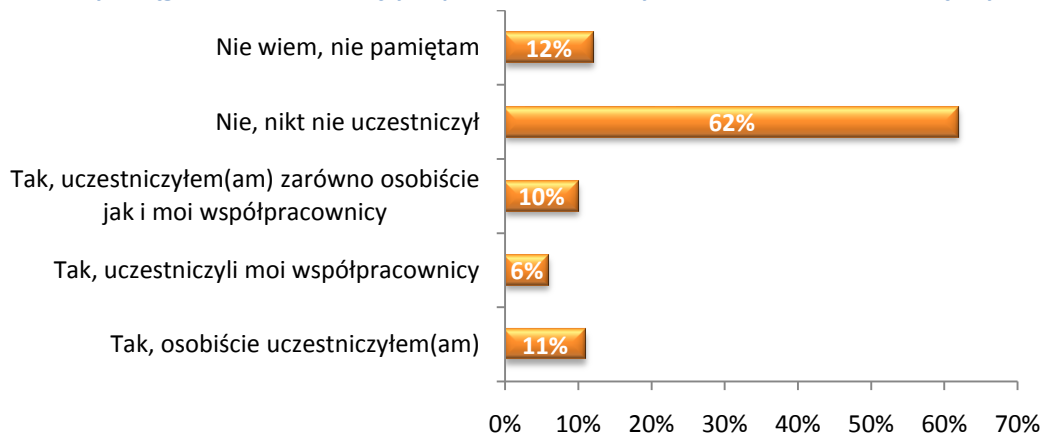


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=308

W przebadanych jednostkach wyraźnie można zauważyć istnienie kultury korzystania ze szkoleń (zarówno wśród posiadających jak i nieposiadających doświadczenia z PPP). W przeciągu ostatniego roku od czasu przeprowadzania badania 90% respondentów stwierdziło, że ktoś z ich jednostki

uczestniczył w szkoleniach. Jedynie w 27% przypadków tematyka tych szkoleń była natomiast związana z PPP.

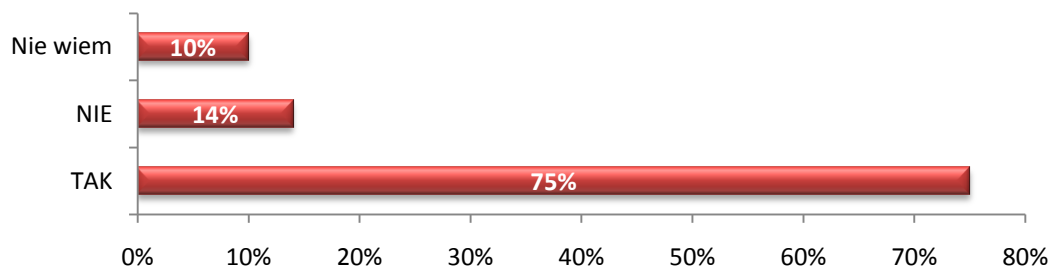
Wykres 38 Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy respondenci uczestniczyli w szkoleniach/ kursach związanych z PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Respondenci deklarowali jednak chęć uczestnictwa w kursach dotyczących PPP - 75% stwierdziło, iż w razie pojawienia się takiej możliwości, skorzystaliby z niej.

Wykres 39 czy gdyby była taka możliwość, to czy Pan(i) osobiście chciał(a)by uczestniczyć w szkoleniu na temat PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

W badaniu jakościowym na pytanie o to, czy pracownicy uczestniczą oraz czy chcieliby uczestniczyć w szkoleniach na temat partnerstwa publiczno-prywatnego otrzymano zróżnicowane odpowiedzi. Niektórzy respondenci podchodzili do tematu szkoleń z wielkim entuzjazmem.

*Ja myślę, że **każde szkolenie**, obojętnie jakie (...) w tej czy w innej dziedzinie zawsze coś przyniesie. Czy negatywne czy pozytywne, ale przynajmniej zawsze jest jakieś rozeznanie (...) i takie **szkolenia zawsze coś dadzą**.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy natomiast wskazywali, iż szkolenia pełnią rolę drugoplanową i że dla skuteczności podejmowanych działań najważniejsze jest posiadanie odpowiednich zasobów osobowych.

Szkolenia nie są potrzebne. Znaczący, potrzebna jest osoba rzutka i myśląca.

przedstawiciel urzędu centralnego

Wydaje się, że dla respondentów posiadających doświadczenie w PPP bardzo istotna jest tematyka przeprowadzanych szkoleń. Nie wyrażają oni już woli uczestnictwa w tych o charakterze podstawowym, natomiast poszukują kursów, warsztatów specjalistycznych – dedykowanych określonym rodzajom inwestycji.

*Powiem tak – nie chodzimy już na szkolenia, na których jest wyjaśniane, co to jest partnerstwo publiczno-privatne. **Chętnie chodzimy na szkolenia, które są dedykowane jakiejś branży i które pokazują przykłady realizacji inwestycji w PPP w konkretnych branżach, i jest możliwość porozmawiania zarówno z partnerem publicznym jak i z partnerem prywatnym, i być może w rozmowie jest możliwość odwołania się do postanowień umowy.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Negatywne opinie mogą wynikać z faktu, iż rynek szkoleń PPP nie jest jeszcze dość rozwinięty, szkoleniowcy nie mają doświadczenia - bazują jedynie na teorii, często program nie jest dostosowany do zapotrzebowania jednostek. Stąd szkolenia nie są przeprowadzane na takim poziomie jakiego oczekują respondenci.

trudno jeździć ciągle na te konferencje i słuchać tego samego.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*Ja sam byłem świadkiem kilku szkoleń, gdzie **szkolący zaprzeczają swoim tezom (...)** to było trochę oburzające, że ktoś na jednym szkoleniu tak powiedział, a na innym inaczej.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy przedstawiciele podmiotów publicznych (posiadających pewne, choć niewielkie doświadczenie w PPP) pytani o to, jakie szkolenie chcieliby, aby przeprowadzono w ich jednostkach, często wskazywali, że interesowałoby ich szkolenia od podstaw.

*Ustawa o PPP, (...) mi się wydaje, że **trzeba by było zacząć od podstaw***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*No, na pewno nie zaszkodziło by ogólne. **Ogólne szkolenie z PPP.***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Analiza aktów prawnych to również temat, z którym respondenci chcieliby się spotkać na szkoleniach. Często potoczne rozumienie prawa jest inne od jego oficjalnych interpretacji. Na szkoleniach z prawa respondenci chcieliby również poznać zakres analiz prawnych, jakie trzeba przeprowadzić przed rozpoczęciem projektu PPP.

*szkolenia są bardzo potrzebne. (...) **jak ja czytałam ustawę o partnerstwie publiczno-privatnym, to moje zrozumienie było troszeczkę inne niż jak potem zaczęli to faktycznie prawnicy omawiać** czy jak szły szkolenia (...) więc całkiem inne spojrzenie wtedy się robi.*

przedstawiciel urzędu centralnego

*myślę, że takie skierowane **warsztaty pod kątem weryfikacji tych wszystkich analiz prawno-formalnych, będzie czymś bardzo korzystnym***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondenci raczej byli zgodni co do sposobu prowadzenia szkoleń. Większość z nich wskazywała, że chciałyby bazować na doświadczeniach innych jednostek, pracować warsztatowo oraz analizować konkretne przypadki. Respondenci podzielający tą opinię wskazywali jednak na konieczność wcześniejszego zaznajomienia się z podstawami PPP na szkoleniach ogólnych.

czyli takich tak jakby, że ktoś przyszedłby i powiedział, jak to w rzeczywistości było realizowane.

Myślę, że to, takie warsztaty są najlepsze

przedstawiciel urzędu centralnego

po to, żeby robić warsztaty na case-ach, to trzeba ich wcześniej wyposażyć w wiedzę.

Warsztaty nie są od nauczania, tylko od wykorzystywania wiedzy na określonych przypadkach.

przedstawiciel urzędu centralnego

szkolenie to nie wiem czy by mi pomogło, raczej postawił bym na wymianę doświadczeń z takich projektów, które zostały już zrealizowane, (...) nie sądzę, żeby mi była teraz potrzebna taka wiedza teoretyczna (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

W Polsce projekty PPP (oparte o teraźniejsze regulacje ustawowe) nie zostały jeszcze w żadnym przypadku zakończone (własność inwestycji nie przeszła z powrotem na jednostkę publiczną). Dlatego trudno mówić o przypadkach, na których można byłoby budować kompletne programy szkoleniowe. Są jednak jednostki, które przeszły proces ogłoszenia, negocjacji i podpisania umowy z partnerem prywatnym. Te doświadczenia mogą być już bardzo użyteczne dla innych jednostek i mogą spowodować uniknięcie powielania błędów w zbliżonych projektach.

Brakuje tutaj takich szkoleń, odnośnie typowych specyfikacji. (...). Pokazujemy specyfikację, zaznaczamy błędy, co popełniliśmy. Nie popełniamy tego dalej. Żebyśmy się uczyli na czyichś błędach, niekoniecznie na swoich.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.7. Zewnętrzne czynniki wpływające na stosowanie formuły PPP przez jednostki publiczne

4.7.1. Nastawienie społeczne

Według respondentów nastawienie społeczne do partnerstwa publiczno-prywatnego jest negatywne. Jest to związane w dużej mierze z niezrozumieniem istoty tej formy prowadzenia inwestycji. Moderatorzy zarówno w wywiadach pogłębionych jak i w potocznych rozmowach spotykali się z porównywaniem PPP do łapownictwa, nieprzejrzystych interesów. Niemal w każdym wywiadzie pogłębionym respondenci nawiązywali do tak zwanego „czwartego P”.

ktoś kiedyś zażartował, że w partnerstwie publiczno-prywatnym jest jeszcze jedno małe P

przedstawiciel urzędu centralnego

wcześniej na rynku, (...) było takie określenie, że jeżeli ktoś przystąpił do tej formuły (PPP) to miał czwarte „P”, „prokuraturę” na głowie (...).

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

*W tyle głowy urzędników samorządowych jak i urzędników administracji samorządowej zawsze istnieje obawa, że można narazić się na **zarzut kooperowania sektorem prywatnym**.*

przedstawiciel urzędu centralnego

Wydaje się, iż taka forma podejrzliwości w społeczeństwie jest związana z ogólnie niskim poziomem zaufania społecznego. Wzrost poziomu zaufania do kontaktów pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym może być jedną z determinant wzrostu poziomu inwestycji w formule PPP. Należy jednak zauważyć, że może to być proces względnie długotrwały. Można wprowadzić wskazywać, iż udało się przystosować administrację publiczną pod potrzeby absorpcji środków unijnych i że podobnie będzie również w przypadku realizacji inwestycji w formule PPP. Różnica jednak polega na tym, że w przypadku środków unijnych mamy do czynienia ze środkami publicznymi, które wspomagają inwestycje publiczne. Nastawienie społeczne do takich inwestycji jest bardzo pozytywne. W przypadku PPP mamy do czynienia natomiast z zestawieniem interesów firm prywatnych oraz potrzeb publicznych. Dla opinii publicznej takie zestawienie może się wydawać w sposób prosty nie do pogodzenia.

*Powinniśmy też troszkę czerpać wzorce z tych krajów, w których jest to realizowane i nie ma tego co ja mówiłem o kontrolach NIK-u i kontrolach RIO, i to też się teraz sprawdza na etapie realizacji projektów unijnych. **My jako Polacy mniej ufamy sobie, niż Unie Europejska ufa nam. My byśmy chcieli wszystko skontrolować, (...) tam (w innych krajach) jest kontrolowane to, co powinno być kontrolowane***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Bardzo istotne jest pokazywanie i promowanie pozytywnych przykładów związanych z PPP nie tylko w specjalistycznych publikacjach i seminariach, ale również wśród ogółu społeczeństwa. Wydaje się, iż należy pokazywać, jak wzrósł poziom świadczonych usług dzięki konkretnym inwestycjom przeprowadzonym w formule PPP. O ile bowiem nastawienie społeczne do PPP w okolicy (geograficznej) zrealizowanych projektów może być bardziej pozytywne (ze względu na odczuwalną poprawę jakości życia), to bez rozpowszechnienia tej wiedzy i nastawień na poziomie regionalnym i krajowym, decydenci i urzędnicy będą jeszcze długo mieli opory przed wchodzeniem w taką formułę inwestycyjną.

*(...) partnerstwo publiczno prywatne nie jest (...) popularne (...). I dopóki nie zmieni się mentalność ludzi, nie będą trochę więcej wiedzieć o partnerstwie publiczno prywatnym, to jakiegokolwiek zachęty w tej kwestii **nie będą mieć jakiegos większego znaczenia**.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

(...) niewiedza. Mało ludzi ma (...) jakąś większą świadomość (o barierach związanych z PPP)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

4.7.2. Praktyki instytucji kontrolnych i śledczych

Jak już wspomniano na początku opisu wyników badania, wszyscy aktorzy związani z rynkiem PPP są na początku drogi i dopiero nabywają wiedzę i umiejętności w tym zakresie. Stan ten dotyczy również instytucji kontrolnych i śledczych. Dlatego obecnie podmioty publiczne mające doświadczenie w PPP odczuwają wzmożone zainteresowanie swoimi działaniami. Jest to istotny czynnik zniechęcający urzędników przed podejmowaniem takich inicjatyw.

Nikt się nie odważy, żeby nie mieć kłopotów, bo od razu się wszyscy na dane rozwiązanie zrealizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego rzucą. I będą badać oglądając pod światło każdą kartkę.

przedstawiciel urzędu centralnego

*Jak przychodzi NIK, to zadaje pytania czy coś realizujemy w tej formule. (...) **podejrzewam, że jak byśmy realizowali, to by podlegało to szczegółowej kontroli.***

przedstawiciel urzędu centralnego

*Mieliśmy jedną kontrolę Najwyższej Izby Kontroli. (...) mieliśmy w ubiegłym roku kontrolę z Regionalnej Izby Obrachunkowej, (...) RIO kontroluje całą jednostkę, **między innymi (PPP) było kontrolowane (...)***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

nikt nie chce być oskarżony o jakieś niezgodne z przepisami podpisanie umowy (...)** się asekuracyjnie zachowuje, **nie ma mocnej motywacji

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

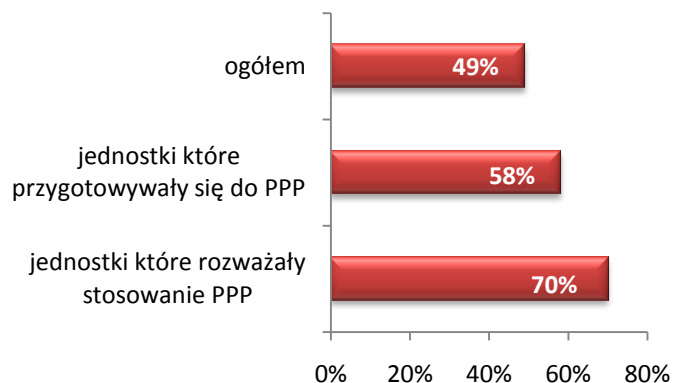
*jeśli (negatywne wyniki kontroli) będzie to jakoś tak notorycznie nagłaśniane, to **na pewno (...)** to **będzie to negatywnie wpływało na ilość tych zadań realizowanych w formule PPP***

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondenci badań ilościowych również wskazują na duże zainteresowanie PPP wśród instytucji kontrolnych i śledczych. W przypadku wszystkich wymienionych instytucji (RIO, NIK, UZP, ABW, CBA, CBS) respondenci wskazywali, iż projekty PPP budzą ich większe zainteresowanie (wartość wskazań od 35% do 45%, w zależności od instytucji). Przeciwnie wypowiedali się bardzo rzadko (ok. 7% wskazań przy każdej z wymienianych instytucji). Resztę odpowiedzi stanowiły wskazania „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć”.

Zdaniem podmiotów o większym doświadczeniu w PPP zainteresowanie instytucji kontrolnych PPP może doprowadzić do spowolnienia wprowadzania tej formuły w Polsce. O ile ogółem 49% respondentów wyraża taką opinię, to odsetek ten rośnie do 58% w instytucjach, które rozważały stosowanie PPP oraz do 70% w takich, które przygotowywały się do PPP. Im bliżej jest realizacji PPP, tym wzrasta poziom strachu instytucji publicznych przed ewentualnymi kontrolami.

Wykres 40 Czy w Pana(i) odczuciu praktyki kontrolne tych instytucji ogółem spowalniają proces upowszechniania się PPP w Polsce? Suma odsetków wskazań „raczej tak” i „zdecydowanie tak” dla odpowiedzi ogółem, dla jednostek, które rozważały PPP i dla jednostek, które przygotowywały się do PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=312

Wydaje się jednak, że wraz z przeprowadzeniem projektu PPP poziom obawy przed kontrolami nieco maleje. Instytucje kontrolne, mimo że rzeczywiście są zainteresowane projektami PPP, to traktują je podobnie do pozostałych swoich zadań, skupiając się na dopełnieniu formalności przez jednostkę. Tu należy wrócić do przedstawionego w podrozdziale 4.1. podziału na rodzaje postaw adaptacyjnych. Postawa formalistyczna może mieć swoje dobre jak i złe konsekwencje. Z jednej strony urzędnicy wiedzą, czego się spodziewać po kontrolerze, który machinalnie wykonuje czynności, z drugiej nie znajdują z nim wspólnego języka. Kontroler przejawia bowiem (w sensie Mertonowskim) postawę rytualną – korzysta z dostępnych narzędzi i środków, w mniejszym stopniu natomiast patrzy na cele projektu.

No powiem Pani, że kontrola, którą miałem półtora miesiąca, no pan starał się być jak najmniej uciążliwy, no ale pomimo tego, że tam siedem czy osiem razy musiałem mu jak na (kazaniu) odpowiedzieć na pytania z 2007 roku, to jednak wymaga czasu i to jest jednak kilka dni wyłączone z normalnej pracy.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Problemem pozostają wskaźniki, w oparciu o które rozliczani są kontrolerzy. Celem kontroli nie powinno być tylko wychwytywanie nieprawidłowości. Instytucje kontrolne w swoim działaniu powinny zarówno skupiać się na przykładach złych jak i dobrych. Co więcej, zadaniem kontroli powinno być budowanie modeli dobrze przeprowadzonych postępowań.

wydaje się, że są takie przypadki, kiedy rzeczywiście takie formalistyczne podejście jest prezentowane, (...) które wynika z uzasadnienia sensu istnienia kontroli (...) Kontrola musi znaleźć jakieś uchybienia (...) Jeżeli nie znajdzie, to jest słabą kontrolą (...) Trzeba dbać o autentyczność tej kontroli (...)

przedstawiciel urzędu centralnego

Kolejną istotną kwestią związaną z kontrolami jest błędna interpretacja zapisów prawnych. Kontrolerzy często zamiast posługiwać się zasadą „co nie jest zabronione - jest dozwolone”, udowadniają, iż „tylko to jest dozwolone, co enumeratywnie wskazane w ustawie”.

*instytucje kontrolujące (interpretują art. 14 PZP) odmiennie. Jeżeli pewien sposób postępowania zamawiającego **nie został wprost wskazany** w tych przepisach, **to jest to niedopuszczalne**, a (...) interpretacja powinna być (odwrotna) (...) **On nie może naruszyć tych przepisów, które wprost zostały wskazane, natomiast poza tym dysponuje pewną swobodą***

przedstawiciel urzędu centralnego

Należy zauważyć, iż praktyki kontrolne w tym zakresie jeszcze się nie wytworzyły. Dlatego wydaje się, że istotna byłaby aktywna polityka państwa.

*myślę, że **jest za mało doświadczeń**, żeby tutaj cokolwiek na ten temat powiedzieć*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Składnikami tej polityki mogłyby być takie działania jak:

- Szkolenia przedstawicieli instytucji kontrolnych i śledczych przeprowadzane na podstawie konkretnych zrealizowanych projektów PPP,
- Swoista „amnestia kontrolna”, w której przykładowo dla projektów realizowanych w przeciągu dwóch lat w przypadku drobniejszych uchybień byłby zakaz wyciągania konsekwencji w stosunku do instytucji realizującej PPP. Zakaz ten powinien być połączony z nakazem dokładnego opisu uchybienia wraz z opisem poprawnej realizacji tego samego celu zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Takie opisy powinny być publikowane w bazach praktyk PPP.

Pierwsze kontrole z zakresu projektów PPP powinny być nastawione na wytworzenie sprawdzonych praktyk działania, które będą służyły nie tylko instytucjom kontrolnym, ale przede wszystkim jednostkom kontrolowanym. Niektórzy respondenci zauważali tę pozytywną cechę kontroli.

*ja uważam, że **kontrola jest dobrą rzeczą**, bo kontrola tak jakby uczy. (...) I nawet, **jeśli człowiek się coś w bieżącej pracy pomyli, to jest możliwość naprawienia tego w przyszłości.***

przedstawiciel urzędu centralnego

instytucje publiczne boją się instytucji i czy będą organizowały coś w formule PPP, czy w innej, to zawsze będą brały pod uwagę kwestię tego, jak to będzie odbierane przez instytucje kontrolne

przedstawiciel urzędu centralnego

Inną pozytywną funkcją działań kontrolno-śledczych są działania prewencyjne. Dzięki nim instytucja, która poprosi o wsparcie jednostkę zewnętrzną, może uniknąć nieuczciwych działań ze strony podmiotów prywatnych. Takie działania są szczególnie istotne przy dużych wielomilionowych projektach, gdzie konkurencja pozostaje ograniczona.

***Ochrona dużego postępowania przetargowego przed znowami wykonawców (...)** Mamy takie doświadczenia z przeszłości. (...) takie zabezpieczenie by się przydało*

przedstawiciel urzędu centralnego

Niektórzy respondenci wskazywali również na konkretne instytucje, które w pierwszej kolejności powinny wytworzyć jasne procedury kontrolne.

ja myślę o Regionalnych Izbach Obrachunkowych, które mają status kontrolującego wydatki samorządu i jeśli one nie nauczą się (...) no to będzie niedobrze, dlatego że interpretacja tego długu publicznego jest kluczowa

przedstawiciel urzędu centralnego

Podsumowując można powiedzieć, że projekty PPP są przedmiotem zainteresowania instytucji kontrolnych i śledczych. Istnieje potrzeba wykształcenia jasnych wytycznych tych instytucji co do postępowania PPP (sprzyjać to będzie pewności postępowania urzędników realizujących PPP). Wytyczne te umożliwiłyby im sprawne poruszanie się po tematyce PPP.

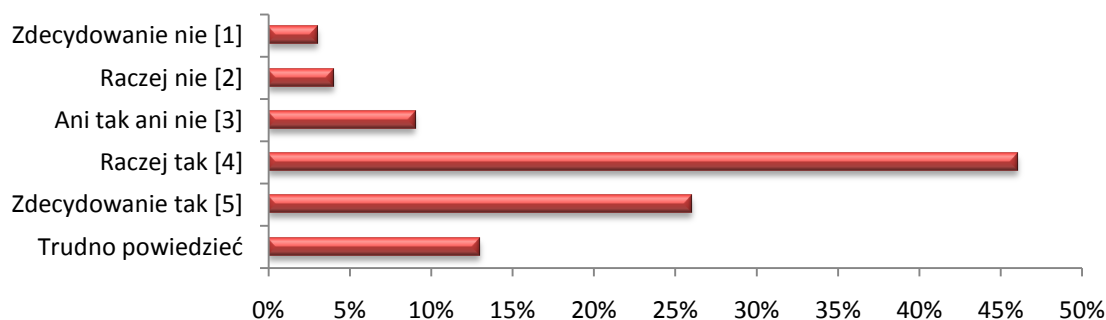
4.7.3. Opinie o prawie regulującym zagadnienia związane z PPP

LEGISLACJA A PPP

Zdecydowana większość badanych uznała, iż wprowadzona w życie w 2009 roku ustawa jest przydatna/konieczna do realizacji projektów w formule PPP. Ustawa o PPP, mimo swojego ramowego charakteru, spełniła dwojakiego rodzaju funkcje:

- dała urzędnikom oficjalną podstawę prawną, które legitymizuje ich działania w oczach kontroli,
- przyczyniła się do wzrostu świadomości oraz rozpowszechnienia idei PPP³².

Wykres 41 Czy, według Pana(i), Ustawa o Partnerstwie Publiczno Prywatnym jest rzeczywiście potrzebna do realizacji projektów PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

Respondenci badań jakościowych również potwierdzali tę funkcję ustawy o PPP.

ustawa sama w sobie nie jest żadnym instrumentem (...)ona tylko, (...)wprowadza nowe pojęcia, nazywa pewne rzeczy, pozwala uzmysłwić co to jest PPP

przedstawiciel urzędu centralnego

³² Patrz rozdział, w którym omawiany jest czas, w którym respondenci zauważyli wzrost częstotliwości rozmów na temat PPP

Cechą ustawy, o której często wspominali respondenci, jest jej lakoniczność. Stanowi ona zarówno o jej sile jak i słabości. Z jednej strony powoduje, iż stronom partnerstwa pozostawia się duży zakres swobody. Z drugiej natomiast tak otwarta ustawa zderzona z praktyką życia urzędniczego w Polsce powoduje, że większość adresatów tego aktu obawia się z niego korzystać. W szczególności obawa przed stosowaniem PPP wynika z charakteru budowy i praktyki działania innych ustaw regulujących obszary działania administracji.

*Zapisy ustawowe dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego są zapisami pozwalającymi w zasadzie **na bardzo dużą dowolność stosowania tej instytucji (...)**, pozostawiają swobodę uznaniową partnerów co do sposobu zawierania partnerstwa (...) **Jest to bardzo pozytywna** forma zapisania tej instytucji partnerstwa, **ale z drugiej strony te zapisy powodują, że w skali państwa ta ustawa jest (...)** **martwa** dzisiaj. Rzadko partnerstwo publiczno-prywatne występuje, rzadko jest zawiązywane. I w mojej ocenie to **wynika z nadmiernej ostrożności i obaw administracji***

przedstawiciel urzędu centralnego

Za dużo odniesień do nadrzędnych ustaw. (...)** za dużo odniesień do ustaw nadrzędnych, prawda, właśnie, po kolei **koncesja na roboty budowlane i usługi, zamówienia publiczna, dyscyplina i dyscyplina zamówień publicznych (...)** ta ustawa staje się **ryzykowna do zastosowania**. Znaczą najwyżej w świecie **pracownicy w jednostkach finansów publicznych będą się bali używać takiej ustawy, bo będą mieli zarzut niestosowania ... stosowania niewłaściwych przepisów.

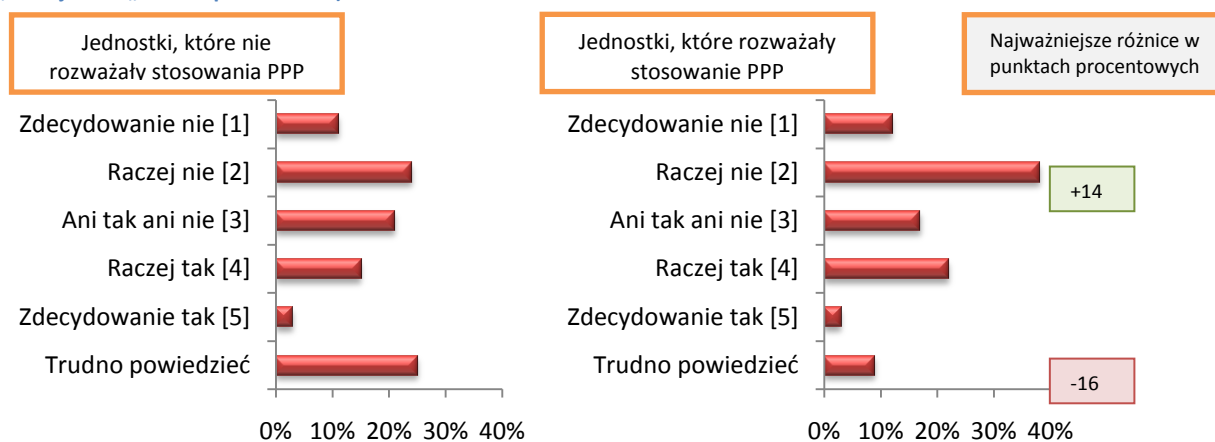
inna jednostka publiczna, mająca doświadczenie w PPP

*Akurat ta ustawa jest tak stworzona, że ona jest bardzo otwartą. Nie sanacyjną, ona nie buduje nam domkniętych obszarów. (...) Tylko, że **ta ustawa nie działa w próżni**. Ona działa w całym systemie prawa polskiego. A cały system prawa polskiego jest następujący: **Ustawa o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, CBA, Prokuratura, organy ścigania (...)***

przedstawiciel urzędu centralnego

O ile ustawa o PPP spełnia pozytywną funkcję, to ogółem inne przepisy prawne nie są uznawane za sprzyjające realizacji zadań w tej formule. 41% wszystkich respondentów wyraziło negatywną opinię o legislacji w zakresie jej sprzyjania PPP. Odsetek ten rośnie wprost proporcjonalnie do zakresu doświadczeń, jakie jednostka ma z realizacją PPP. O ile 35% respondentów z jednostek, które nie rozważały stosowania PPP wyrażało taką opinię, to w tych, które myślały o PPP, odsetek ten wzrasta do 50%.

Wykres 42 Czy ogólnie uważa Pan(i) polskie przepisy prawne za sprzyjające formule PPP? Rozkłady w podziale na jednostki, które rozważały i nie rozważały stosowania PPP oraz najważniejsze różnice w pkt. procentowych (odpowiedzi „raczej nie” i „trudno powiedzieć”)



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=312

Należy jednak zaznaczyć, że o ile opinia o prawie nie jest bardzo pochlebna, to również respondenci nie uważają czynnika legislacyjnego za kluczową barierę związaną z wdrażaniem PPP.

nie sądzę, żeby jakimiś kluczowymi barierami były bariery prawne.

przedstawiciel urzędu centralnego

Ustawę o PPP- nie mam poczucia, że należy ją ruszać. Nie widzę takich potrzeb.

przedstawiciel urzędu centralnego

Nie. (pytany o to czy legislacja jest barierą)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Respondenci, którzy mówili o koniecznych i planowanych zmianach w legislacji, głównie odnosili się do procedur związanych z dialogiem konkurencyjnym. Ważną wprowadzaną obecnie zmianą jest możliwość wprowadzania zarówno kryteriów jak i wag stosowanych ocen w postępowaniu dopiero po przeprowadzeniu negocjacji. Niektórzy respondenci z jednostek centralnych mówiący o dużych projektach infrastrukturalnych stwierdzali, iż konieczność zaproszenia do rozmów minimum pięciu partnerów ogranicza możliwość realizacji zamówień. Czasem bowiem nie ma na rynku takiej liczby potencjalnych partnerów o określonym potencjale finansowym. Istnieją jednak respondenci, którzy wskazują, iż nadmierne ograniczanie potencjalnych oferentów w postępowaniu może prowadzić do ograniczania konkurencji.

nowelizacja w prowadzeniu PPP nawiązuje do zmian w prowadzeniu dialogu konkurencyjnego, od dłuższego czasu jak gdyby rynek postulował te zmiany odnośnie tego, żeby nie wymagać od zamawiającego, żeby w ogłoszeniu podał zarówno kryteria jak i wagi, (...) na tym etapie (...) za bardzo nie wie, jak powinien te kryteria sformułować i jakie wagi nadać i to zostało zauważone w dyrektywie

przedstawiciel urzędu centralnego

Czyli, jakby w procedurze dialogu konkurencyjnego, (...) państwa dąży do tego, żeby ilość partnerów, ilość oferentów uczestniczących w dialogu konkurencyjnym była ograniczona.

My w naszym prawie bodajże mamy wymóg, że musi być ich pięciu. Musi. Co w przypadku (dużego, infrastrukturalnego) projektu PPP jest dosyć kłopotliwe.

przedstawiciel urzędu centralnego

dialog konkurencyjny, który jest podstawowy i będzie miał zastosowanie w odniesieniu do PPP, mógłby być prowadzony etapami, może budzić to pewne wątpliwości

M: dlaczego?

wyduje mi się, że to może służyć jako ograniczenie konkurencji

przedstawiciel urzędu centralnego

Urzednicy na szczeblu centralnym mówili również o prognozach w zakresie wprowadzania zmian legislacyjnych w najbliższym czasie. Wspominali o pakiecie zmian trzech ustaw: o koncesji, o PPP oraz PZP.

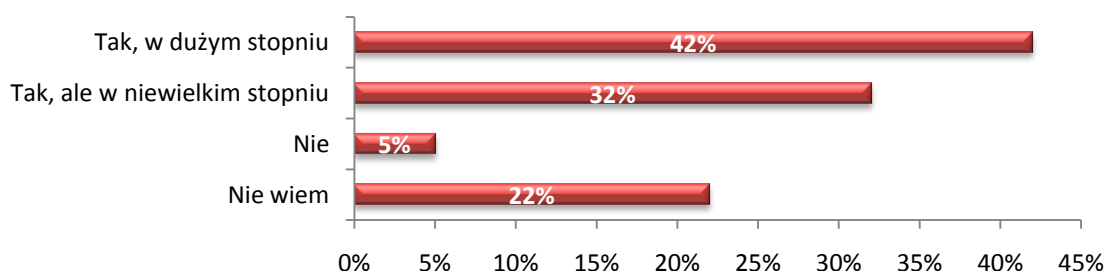
przygotowuje własny pakiet zmian trzech ustaw, o koncesji, o PPP i o prawie zamówień publicznych. One są w tej chwili, te (propozycje), zderzane z partnerami publicznymi i prywatnymi

przedstawiciel urzędu centralnego

INFLACJA PRAWA

Postępująca w Polsce inflacja prawa (ciągła zmiana regulacji prawnych) jest jedną z głównych przyczyn braku spójności i nieprzejrzystości przepisów prawnych. Dlatego w badaniu spytano o to czy inflacja prawna również dotyka regulacje związane z PPP w Polsce. Tylko 5% badanych udzieliło odpowiedzi negatywnej, a 70% respondentów odpowiedziało na to pytanie twierdząco.

Wykres 43 Czy, według Pana(i) wiedzy, częsta zmiana regulacji prawnych, z którą mamy do czynienia w Polsce, dotyka również regulacji związanych z PPP?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n= 312

Na pewno (szybkość zmian przeszkadza). W ogóle zmiana prawa u nas na pewno nam nie pomaga

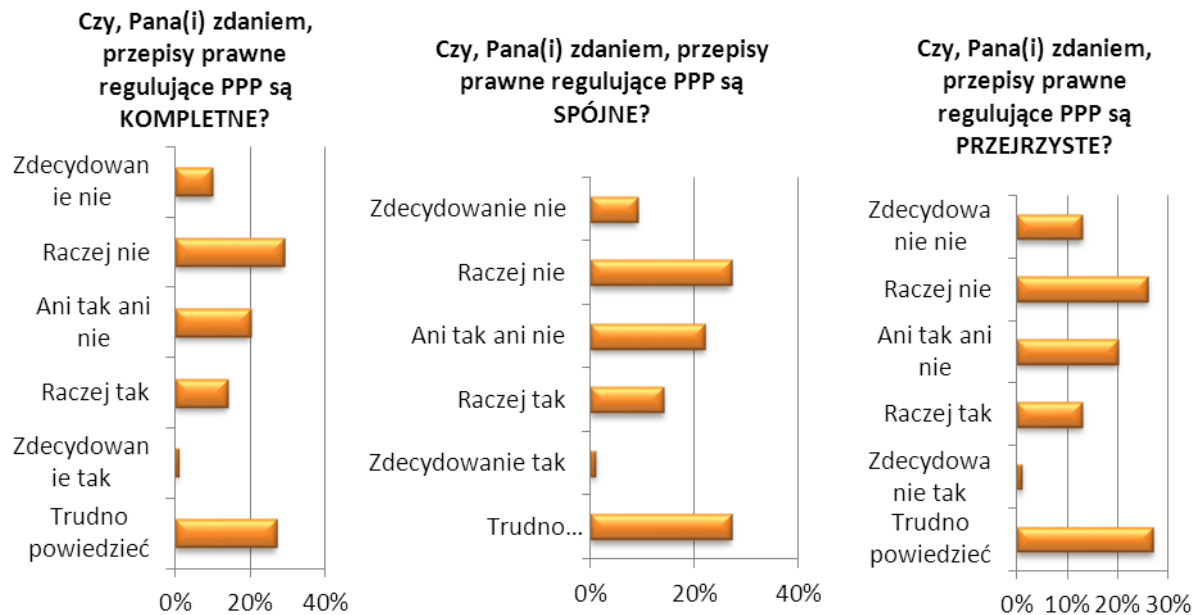
przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Duża część respondentów badań jakościowych wyrażała jednak opinię o względnej stabilności regulacji prawnych związanych z PPP. Wynikało to z faktu istnienia dwóch poziomów związanych z tym prawodawstwem. Na pierwszym poziomie – właściwej ustawy PPP - zmiany w prawodawstwie są niewielkie.

Myślę, że w odniesieniu do PPP czy koncesji to ciężko mówić o tej inflacji

Respondentów zapytano również czy obowiązujące przepisy prawne są oceniane jako kompletne, przejrzyste i spójne.

Wykres 44 Pytanie o kompletność, spójność i przejrzystość przepisów prawnych



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=312

Przepisy prawne uznało za kompletne 39% badanych (odpowiedzi „raczej tak”, „zdecydowanie tak”), 15% uważa je za niekompletne (odpowiedzi „raczej nie”, „zdecydowanie nie”). Największe istotne różnice możemy zaobserwować pomiędzy subgrupami rozważających i nierozważających stosowania PPP. Wraz ze wzrostem doświadczenia spada poziom niepewności - badani pewniej wyrażają opinie na temat kompletności przepisów prawnych (spadek odpowiedzi „trudno powiedzieć” z 36% na 11%). W następnej fazie analizy w ramach ww. dwóch subgrup, po odrzuceniu odpowiedzi „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć” możemy zaobserwować, że wraz ze wzrostem doświadczenia zmniejsza się przekonanie o niekompletności przepisów. Nadal jednak ponad 68% respondentów, którzy rozważali stosowanie PPP wyraża takie przekonanie.

Za spójne przepisy prawne uznało 15% badanych (suma odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak”), 49% jednostek nie potrafiło określić stanowiska w tej sprawie (suma odpowiedzi „ani tak, ani nie” i „trudno powiedzieć”), 36% respondentów uznało je za niespójne (suma odpowiedzi „raczej nie”, „zdecydowanie nie”).

Respondenci w badaniu jakościowym mieli zastrzeżenia co do spójności przepisów prawnych regulujących PPP.

Na pewno jakiś postęp jest, natomiast jakby nie patrzeć, powinny być bardziej przejrzyste, jednoznaczne i prostsze, na to wskazują zwłaszcza partnerzy prywatni, że są zbyt skomplikowane

Za przejrzyste przepisy prawne uznało 14% badanych (suma odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak”), 47% jednostek nie potrafiło określić stanowiska w tej sprawie (suma odpowiedzi „ani tak, ani nie” i „trudno powiedzieć”). Za nie przejrzyste uznało je 36% respondentów (suma odpowiedzi „raczej nie”, „zdecydowanie nie”).

ta ustawa, jeśli chodzi o partnerstwo publiczno-prywatne, jest dość niejasna, trochę nieścisłości w niej jest. Wymaga ona trochę dopracowania (...) ogólne te zapisy, związane z wytonieniem wykonawcy, są dość tak lakoniczne. Różnych rzeczy trzeba się domyślać. (...) opinie radców prawnych, są też dwuznaczne.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Niektórzy respondenci, twierdzili, że PPP nie dotyka problem związany z inflacją prawa. Dostrzegali oni jednak, iż pewnym brakiem są niekompletne (związane z brakiem praktyki) interpretacje przepisów. Respondenci zwracają uwagę na konieczność wykształcenia praktyki względnej spójności interpretacyjnej regulacji prawnych. Praktyka w kwestii regulacji skarbowych związanych z prawem zamówień publicznych wskazuje, iż jest to bardzo trudne zadanie. Istnieje zagrożenie, że wraz ze wzrostem popularności PPP zwiększy się poziom rozbieżności interpretacyjnych związanych z prowadzeniem inwestycji w tych formach.

Tutaj dynamika aktów prawnych jest dość duża ostatnim czasy. Często być może nie tak akty prawne jak sprzeczne interpretacje (...)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

to jest nowa ustawa, (...) tutaj nie ma aż tylu różnych opinii, nie ma czym się wzorować, jak człowiek zajrzy do Internetu, to są jakieś pojedyncze zadania realizowane w Polsce w oparciu o tę ustawę, nie ma się czym podeprzeć

samorządowa jednostka organizacyjna, mająca doświadczenie w PPP

W tej chwili już tak. Na początku była ucieczka od tematu ze strony ministerstwa. Natomiast w tej chwili wydaje mi się jest punkt zaczepienia. (...) No, ale interpretacja, zawsze jest jakaś interpretacja. Zawsze jest ryzyko, że przyjdzie nowa władza i zinterpretuje inaczej to samo

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

(ustawy) powinny współgrać ze sobą i nie powinno być wątpliwości w wykładniach prawnych na jakiej bazie. Niestety dwa ministerstwa wydały swoje dwa akty prawne i one nie do końca są spójne ze sobą, a tak w ogóle to na tym szkoleniu, które organizował PARP, instytut PPP powiedział, że wystarczyłoby prawo zamówień publicznych z odpowiednim rozdziałem na temat koncesji PPP i byłoby to najprostsze rozwiązanie, a nie tworzenie trzech aktów prawnych, które mówią praktycznie prawie na ten sam temat. Powinna być ta jedna procedura w tym, bo koncesja by wyszła z tego. Jeżeli pan o to pyta, to jest bałagan prawny po prostu.

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

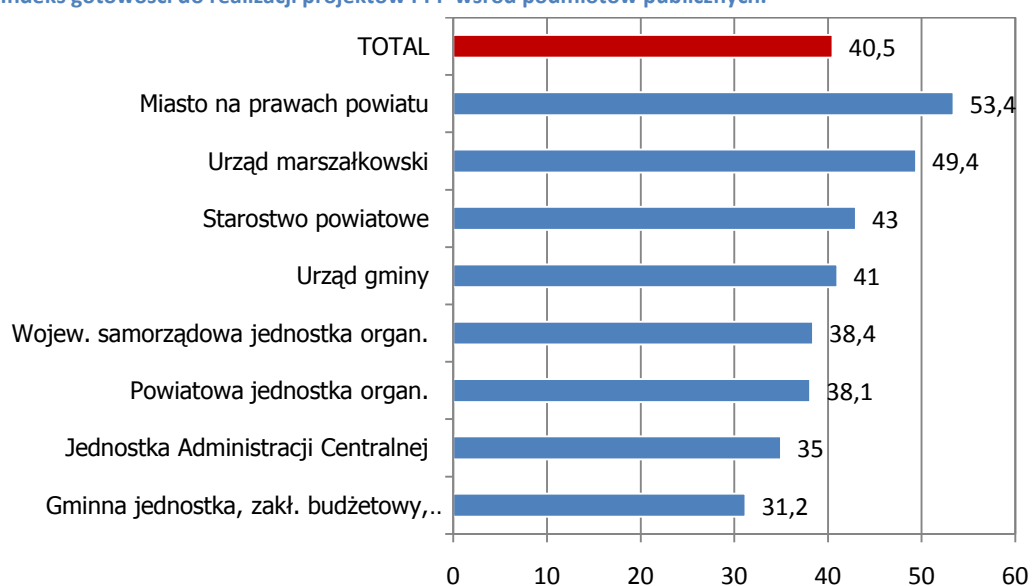
4.8. Indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych i czynniki wpływające na jego poziom

Zebrane w zadaniu nr 2 wyniki zostały poddane analizie statystycznej. W pierwszej kolejności została przeanalizowana wielkość podstawy (liczba respondentów udzielających odpowiedzi) oraz kształt rozkładu odpowiedzi na te pytania, które ze względu na swoją treść potencjalnie mogły budować indeks. Na tej podstawie zostały wybrane pytania do dalszych analiz. Następnie na wyselekcjonowanych pytaniach została przeprowadzona eksploracyjna analiza czynnikowa. Jej celem było odkrycie zjawisk, o które trudno byłoby zapytać respondentów wprost, a tym bardziej zmierzyć poziom ich występowania. Do zbudowania indeksu zostały wybrane pytania z pierwszej składowej o najwyższych ładunkach czynnikowych:

- Jak często temat PPP pojawia się w rozmowach pojawia się w rozmowach służbowych?
- Czy w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiła zmiana w częstości pojawiania się tematu PPP w rozmowach służbowych?
- Jaki jest poziom wiedzy respondenta na temat PPP?
- Jaki jest poziom wiedzy lokalnych decydentów na temat PPP?
- Jaki jest poziom wiedzy radnych na temat PPP?

Pytania te posłużyły do budowy indeksu, który został policzony jako średnia z pytań składowych i unormowany do skali 0 – 100. Dodatkowo został sprawdzony wpływ na indeks zmiennych (pytań) związanych ze stosowaniem formuły PPP (nie weszły one do indeksu ze względu na ograniczoną podstawę lub rozkład zmiennej). Ważne jest, że rozważanie stosowania formuły PPP (p19) jest istotnie statystycznie związane z indeksem (w analizie wariancji statystyka $F=91,150$; $p\text{-value}=0,000$). Również p20a, mówiące o ocenie przydatności formuły PPP do realizacji zadań publicznych, jest w sposób istotny skorelowane z indeksem (współczynnik korelacji $r=0,397$). Z tego względu tak zbudowany indeks można interpretować jako **indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych**.

Wykres 45 Indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych.



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Analizując rozkład indeksu gotowości realizacji projektów PPP po stronie podmiotów publicznych można stwierdzić, że gotowość do realizacji projektów w ramach formuły PPP jest najwyższa w miastach na prawach powiatu oraz w Urzędach Marszałkowskich. Analiza powyższa potwierdza iż to miasta na prawach powiatu, mające największe potrzeby inwestycyjne oraz najbardziej rozbudowane zespoły ds. inwestycyjnych mają największy potencjał do sięgania po nowatorskie metody prowadzenia inwestycji (w tym PPP).

W następnym etapie zostały określone zmienne oraz siły, z jakim te zmienne oddziałują na powyższy indeks. W tym celu zostało zastosowane modelowanie regresyjne, opisujące wpływ określonych zmiennych (tzw. predyktorów) na indeks. Predyktory zostały wyselekcjonowane w oparciu o:

- rozkłady
- analizę współliniowości oraz
- związek z indeksem.

Po etapie selekcji został więc stworzony katalog predyktorów, które zostały zastosowane w dalszej analizie. W celu określenia siły zależności indeksu od innych analizowanych czynników zostało zastosowane liniowe modelowanie regresyjne w jego wersji odpornej na współliniowość predyktorów: Shapley Value Regression. Ustalenie i opisanie interesujących nas zależności pozwoliło wyłonić predyktory wywierające najsilniejszy wpływ na wartość indeksu. Taka informacja stanowi wskazówkę, które zjawiska warto modyfikować, by uzyskać możliwie istotną zmianę w jego wartościach (modyfikacja predyktora wywierającego silny wpływ na indeks przekłada się na wyraźniejszą zmianę wartości indeksu). Wpływ predyktorów istotnych statystycznie został zaprezentowany w postaci uśrednionych wskaźników sumujących się do 100.

Wykres 46 Wpływ poszczególnych zmiennych na budowę indeksu gotowości realizacji projektów PPP



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Najsilniejszy, pozytywny wpływ na indeks (gotowość do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych) mają **czynniki związane z wiedzą o PPP**:

- **o charakterze ogólnym** – rozprzestrzeniającej się za pomocą szkoleń, konferencji
- **o charakterze specjalistycznym**, w szczególności tej związanej z nie zaliczaniem inwestycji do długu publicznego. Wiedza o charakterze specjalistycznym jest również rozpowszechniana za pomocą doradców.

Z rozkładu wartości poszczególnych wskaźników widać wyraźnie iż Polska jest na początkowym etapie rozwojowym jeżeli chodzi o projekty typu PPP. Obecnie najsilniej na rozwój formuły PPP wpływają działania podstawowe o charakterze informacyjnym. Nie oznacza to jednak iż czynniki związane z ogólnym poziomem kultury działania administracji publicznej (gotowość władzy do realizowania PPP, przygotowanie merytoryczne i organizacyjne, istnienie osoby delegowanej do realizacji projektów PPP,) są mniej istotne. Będą one najprawdopodobniej zyskiwały na znaczeniu wraz z rozwojem rynku PPP w Polsce. Można przewidywać również iż równolegle będzie następował proces tracenia na znaczeniu czynników podstawowych o charakterze informacyjnym.

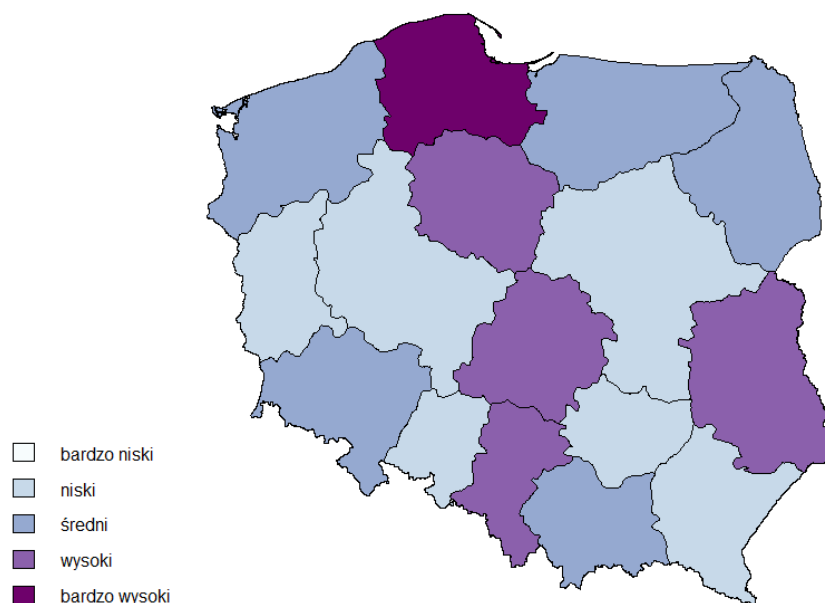
4.9. Analiza geograficzna, mówiąca o poziomie gotowości do realizacji projektów w formule PPP w poszczególnych województwach

W tej analizie została sprawdzona hipoteza, czy potencjał do realizacji projektów PPP jest równomiernie rozłożony terytorialnie i sektorowo/branżowo. Analiza została przy tym przeprowadzona na poziomie pojedynczego rekordu (przedstawiciela podmiotu publicznego uczestniczącego w badaniu). Poszczególne przedziały wartości indeksu (kolory na mapie i wykresie poniżej) zostały wyodrębnione na podstawie pentyli wartości indeksu - każdy kolej przedział zawiera po 20% obserwacji (podmiotów uczestniczących w badaniu). Zatem grupa „bardzo niski” zawiera 20% obserwacji (podmiotów uczestniczących w badaniu) z najniższymi wartościami indeksu, grupa „niski” kolejne 20% itd. Dokładne wartości tych przedziałów to:

- bardzo niski 0 – 27,5
- niski 27,5 – 37,5
- średni 37,5 – 42,5
- wysoki 42,5 – 52,5
- bardzo wysoki 52,5 – 100

W oparciu o tak zbudowane przedziały została stworzona zaprezentowana niżej mapa województw zgodnie z rozkładem wartości indeksu (indeks dla poszczególnych województw przybiera wartość uśrednioną dla wszystkich podmiotów reprezentujących to województwo).

Schemat 3 Gotowość do realizacji projektów w formule PPP w poszczególnych regionach



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n=351

Regionami, które charakteryzują się największą gotowością do realizowania projektów w ramach PPP są województwo pomorskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, śląskie i co zaskakujące lubelskie. Do powyższych analiz należy jednak podchodzić z ostrożnością ze względu na niewielką podstawę wziętą do analizy porównawczej na poziomie każdego województwa.

4.10. Dobre praktyki w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Dobre praktyki są kluczowym narzędziem rozpowszechniania się formuły PPP przy realizacji inwestycji. Tylko bowiem teoretyczna wiedza skonfrontowana z praktyką życia codziennego wprowadza do życia instytucji umiejętności, które mogą być replikowalne w następnych przedsięwzięciach. Respondenci dużą wagę przywiązują do realnych przykładów, z których mogliby czerpać wiedzę.

Nie z książek, nie z teoretycznych zbiorów różnych interpretacji, ale bardzo często właśnie poprzez projekt, czyli najpierw problem, a potem rozwiązanie i dalej, i dalej, i dalej, tak długo, aż dobrniemy do tego szczęśliwego końca.

przedstawiciel urzędu centralnego

Co istotne, podstawą stosowania dobrych praktyk w urzędach powinna być zmiana postaw. Z wypowiedzi respondentów najbardziej doświadczonych w PPP wyłania się obraz dwóch rodzajów urzędów – działających w oparciu o paradygmat strachu oraz o paradygmat odwagi. W pierwszym z nich działa się w sposób ustalony długoletnią praktyką, a do „nowości” instytucjonalnych podchodzi się nieufnie, jako do rzeczy nieznanych. W drugim z kolei nowe sposoby pracy, realizacji zadań, są widziane w kategoriach możliwości jakie mogą przynieść. Podstawowym pytaniem dla skutecznego

rozprzestrzeniania się dobrych praktyk jest: „jak zmienić urzędy działające w oparciu o uczucie strachu na takie, w których dominująca staje się postawa odwagi”.

*starałabym się przedstawiać jakieś tam dobre wzorce, dobre przykłady z innych miast Polski i próbować mówić „słuchajcie, **do odważnych świat należy** – jeżeli im się udało, dlaczego nam ma się nie udać?”*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Zaletą systemowego rozprzestrzeniania dobrych praktyk jest również ograniczenie kosztów związanych z kolejnymi podobnymi inwestycjami. Niektórzy respondenci stwierdzali wręcz, że dobre poznanie podobnych projektów mogłoby spowodować, że możliwa byłaby rezygnacja z doradców zewnętrznych.

*jeśli w mieście Olsztyn budujemy dworzec, a jest to inwestycja bliźniacza jak na przykład w Sopocie, a w Sopocie się udało i jest dobrze zrobiona, i nie budzi zastrzeżeń, **no to być może przy odpowiednim zaangażowaniu Olsztyna w przygotowanie projektu nie będzie konieczności brania doradców***

przedstawiciel urzędu centralnego

Należy wskazać, iż w Polsce jesteśmy dopiero na początku budowania zbioru dobrych praktyk związanych z PPP. Większość przykładów takich inwestycji nie wyszła jeszcze poza poziom negocjacji/ podpisania umowy/zdobywania finansowania inwestycji. Powoduje to, że dostęp do materiałów związanych z umowami, negocjacjami, ekspertyzami jest ograniczony. Tylko na takiej podstawie natomiast można budować osadzone w praktyce zbiory dobrych praktyk.

*nie mamy doświadczeń zbyt wielu, wie pan, jest parę umów raptem podpisanych (...) większość z nich jest na etapie zamknięcia finansowego, a więc **nie (...) są w publicznym użytku tak, żebyśmy mogli teraz nad nimi posiedzieć i je przeanalizować***

przedstawiciel urzędu centralnego

Praktyki jakie można wyodrębnić, są więc z natury rzeczy dość ograniczone. Dzięki dotarciu w badaniu jakościowym do podmiotów o względnie dużych jak na Polskie warunki doświadczeniach w PPP udało się jednak niektóre z nich wychwycić:

- Przed przystąpieniem do realizacji projektu niektóre jednostki dogłębnie zapoznają się z opiniami sektora prywatnego. Dobrym przykładem takich działań są rozmowy publiczno-prywatne prowadzone w formie konferencji i warsztatów. Jeden z przedstawicieli urzędów centralnych miał doświadczenia w prowadzeniu takich działań. Podobnie niektóre podmioty prywatne rozpowszechniają wiedzę o inwestycji wśród inwestorów w postaci wstępnych dokumentów koncepcyjnych.

*przed etapem konkurencji, na pewno powinien być **okrągły stół z przyszłymi oferentami** na temat projektu. (...) **Robi się konferencję, (...) okrągły stół, warsztaty na temat przyszłego projektu. (...) Analizuje się na takiej konferencji różne warianty, (...) O możliwości koncesji, o wielkości kapitałów własnych, o różnych innych rzeczach. (...) I zbiera się opinie (...) uznaliśmy (również), że konieczne jest dobre rozeznanie rynku finansowego przed etapem ofertowania.***

przedstawiciel urzędu centralnego

Dokument koncepcyjny. Żeby on (inwestor) wiedział (...) czego się może tam spodziewać(...) w formie szkiców, rysunków, jakiejś uproszczonej dokumentacji projektowej, uzbrojenia terenu (etap przygotowania dokumentacji)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

- Niektóre podmioty wskazują na konkretne narzędzia, jakimi nauczyli się posługiwać w trakcie pierwszych negocjacji prowadzonych z podmiotami prywatnymi.

*Ważną kwestią, jest kwestia zabezpieczenia całego zadania. Czyli **negocjowania i ustalenia pewnych zasad związanych z zabezpieczeniem zadania**. Czyli tam **formy odszkodowań, ubezpieczeń, gwarancji bankowych**. **Więc to jest taką podstawą, którą na pewno będziemy powielać w przyszłych zadaniach, które będziemy w tej formie realizować.***

(etap współpracy z podmiotami prywatnymi)

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Należy zaznaczyć, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pracuje obecnie nad wytworzeniem zbioru dobrych praktyk PPP. Najważniejszy projekt w tym zakresie dotyczy obecnie projektu na spalarnię śmieci w Poznaniu. Praktyki wypracowywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będą mogły zostać ujawnione po przeprowadzeniu przez miasto procedury dialogu konkurencyjnego. Zostaną one szczegółowo opisane w publikacji wydanej po realizacji przedsięwzięcia. Ministerstwo planuje w przyszłości, w ramach swoich działań, wydać zbiór broszur/informatorów instruujących podmioty publiczne, jak w danych sektorach realizować projekty PPP.

chcemy opracować podręczniki dla każdego z sektorów, dla każdego z typów projektów,

przedstawiciel urzędu centralnego

Działanie to pokrywa się z zapotrzebowaniem wyrażanym przez podmioty publiczne.

*dobrym przykładem byłoby **wydanie broszury**, czy informacji na stronach Ministerstwa, jak (...) **krok po kroku**, przygotować zadanie, żeby ono było zrealizowane. Włącznie z podaniem wszystkich terminów, nawet można się pokusić o jakieś **wzory specyfikacji, wzory umów** (...) ta ustawa jest dość (...) lakoniczna. I kilka rzeczy, (...) nie jest w niej (...) dopracowanych.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Rozprzestrzenianie się dobrych praktyk odbywa się również na poziomie lokalnym. Instytucje publiczne wymieniają się informacjami w zakresie projektów, które przeprowadziły.

*Jeśli będziemy realizować zadanie w podobnej formie,(to) już mamy pewne doświadczenie w tej kwestii, wiemy w jakiej formie zrobić specyfikację, wiemy czego wykonawcy mogą oczekiwać od gminy. (...) **pozytywna realizacja tego zadania wpłynęła na to, że jednostki zewnętrzne, (...) konsultują się tutaj z nami i (...)** (proszą o) doradztwo w tej kwestii. Czego mają się spodziewać, jak podejść do tego tematu, w jakiej formie przygotować dokumentację czy jak przeprowadzać negocjacje z wykonawcą, (...) o wzory umowy.*

przedstawiciel samorządu, mający doświadczenie w PPP

Zagrożeniem dla takiego naturalnego rozprzestrzeniania się informacji na poziomie samorządowym może być niechęć jednostek do dzielenia się informacjami, które pochodzą z płatnych ekspertyz.

samorządy ze sobą nie powinny konkurować, a to często tak się zdarza, że konkurują, czyli jest tak, że jeden drugiemu nie chce pomóc
przedstawiciel urzędu centralnego

Potencjalną dobrą praktyką jaka mogłaby się wytworzyć, mogłoby być powszechne i świadome korzystanie z komparatorów porównujących finansowe skutki zastosowania PPP z tradycyjnymi metodami realizacji inwestycji publicznych. Respondent z instytucji centralnej wskazuje na konieczność stworzenia oficjalnych narzędzi, którymi mogłyby się posługiwać podmioty publiczne oraz wprowadzenia obowiązku korzystania z nich przed podejmowaniem decyzji o inwestycji w konkretnej formule. Należy jednak wskazać, iż wprowadzenie takich narzędzi do praktyki życia polskich urzędów wiązałoby się z koniecznością znaczącego podniesienia kompetencji urzędników obsługujących procesy inwestycyjne.

takim instrumentem, który jest powszechnie uznawany, jest tak zwany komparator czyli narzędzie ekonometryczne (...)

Czy samorządy wiedzą o takich narzędziach jak komparator?

No właśnie nie wiedzą, komparator polski nie został stworzony (...) Nie ma oficjalnych narzędzi, (...) nie ma wymogów stosowania czegoś takiego

przedstawiciel urzędu centralnego

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzone badania ilościowo jakościowe wśród wybranych podmiotów publicznych (n=399), pozwalają na sformułowanie (w oparciu o pozyskane dane statystyczne i wyrażone opinie) następujących wniosków:

- Można szacować, iż około 33% jednostek publicznych w Polsce rozważyło realizację przedsięwzięcia w formule PPP. Szacunek ten stanowi względnie mocną przesłankę do wnioskowania o liczbie jednostek publicznych w Polsce, w których zaczęto gromadzić wiedzę na temat PPP. Jest on również dobrą podstawą do sformułowania prognozy możliwego rozpowszechnienia się PPP w Polsce w perspektywie średnioterminowej. W relacji do 4% badanych, którzy zadeklarowali, że w ich jednostkach rozpoczęto przygotowania lub realizację przedsięwzięcia PPP, szacunek ten pozwala ocenić, że istnieje znaczny potencjał rozszerzenia świadczenia usług publicznych w tej formule.
- Dla rozwoju rynku PPP w Polsce przełomowe znaczenie miało uchwalenie nowej Ustawy z dnia 18 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wraz z jej wejściem w życie w lutym 2009 roku zaczęły być uruchamiane wcześniej przygotowane projekty, dlatego stosunkowo szybko – w relacji do czasu potrzebnego na fazę przedrealizacyjną przedsięwzięć PPP – formuła PPP zaczęła być aktywnie wykorzystywana przez jednostki publiczne.
- PPP w Polsce rozwija się poprzez:
 - świadomie realizowaną politykę jednostek samorządowych, które celowo wybierają inwestycje, mogące być realizowane w tej formule (głównie w miastach „liderach PPP”, takich jak Poznań, Sopot, Gdańsk, Kraków, Wrocław, miasta aglomeracji śląskiej);
 - czynniki okazyjne, spotykane głównie w mniejszych jednostkach, gdzie okazja inwestycyjna spotkała się z postawą odwagi prekursora-innowatora od strony decydenta lokalnego i zespołu urzędniczego (patrz: Kobylnica, Ustka, Solec-Zdrój, Radzionków).
- Największe szanse na rozwój PPP ma w miastach na prawach powiatów – aż 78% tych jednostek rozważyło stosowanie PPP, najmniejsze natomiast w jednostkach organizacyjnych podległych gminom (8%).
- Bariery upowszechniania PPP można podzielić na trudności dotyczące:
 - postaw:
 - Postawa niechęci społecznej do działań na styku publiczno-prywatnym,
 - Dominująca postawa strachu zarówno w urzędach i urzędnikach jak i na poziomie politycznym,

- Niechęć do dzielenia się informacjami z innymi jednostkami publicznymi,
- dojrzałości instytucjonalnej:
 - Niewielka umiejętność wspólnej realizacji zadań z podmiotami zewnętrznymi,
 - Hierarchiczna organizacja polskich instytucji publicznych - nie sprzyja to PPP, które wymaga specyficznego typu pracy nad realizowanym projektem – współpracy wielu komórek organizacyjnych z wielu pionów.
 - Brak przetartych ścieżek działania pokazujących jak, krok po kroku, zrealizować PPP,
 - Brak umiejętności rozpoznawania różnych możliwości przeprowadzania inwestycji publicznych,
 - Brak umiejętności stosowania narzędzi ekonometrycznych, komparatorów.
- oportunistycznego - obiektywnym, istotnym i systemowym zagrożeniem dla PPP jest czynnik wyborczy. Decyzje o inwestycjach PPP, które nie rodzą natychmiastowych zobowiązań finansowych mogą być podejmowane wbrew rachunkowi ekonomicznemu.
- poziomu wiedzy i doświadczenia – jako egzemplifikację warto wspomnieć:
 - świadome, dobrowolne (wyzbycie się odpowiedzialności za własne działania) bądź niezamierzone (brak wiedzy) oddanie kontroli nad postępowaniem firmie doradczej,
 - wyniki badań dotyczące stosowanych obecnie form identyfikacji ryzyk projektowych, które nie są dobrze rozwinięte w polskich instytucjach publicznych. Rozpowszechnianie formuły PPP powinno być połączone ze szkoleniami w tym obszarze.
- Rzeczywiste upowszechnienie PPP wymaga znaczącej zmiany kulturowej polskiej administracji publicznej.
- Zmiana kulturowa w polskiej administracji publicznej powinna być zsynchronizowana z analogicznym procesem w instytucjach kontrolnych. Nastawienie tych instytucji jest istotną determinantą rozwoju PPP w Polsce.
- Nie mniej istotne są potrzeby szkoleniowe jednostek publicznych, które w zależności od stopnia zaawansowania w pozyskiwaniu przez członków instytucji wiedzy o PPP, są różnorodnego rodzaju:
 - podstawowe – dla osób o małym zasobie wiedzy istnieje konieczność przekazania podstawowej wiedzy na tematy związane z PPP w sposób wykładowy

- zaawansowane, w tym sektorowe - dla osób posiadających podstawowe informacje powinno się organizować warsztaty, wyjazdy studyjne, pokazujące w danym sektorze praktyczne przykłady realizacji PPP („krok po kroku”) uwzględniających specyfikę kompetencji (zadania własne) instytucji publicznych, w tym także pełniących funkcje nadzorczo-kontrolne,
 - szkolenia szkolących/trenerów – należy się zastanowić nad możliwością wyszkolenia trenerów PPP na poziomie samorządowym.
- Istnieje również potrzeba upowszechnienia umiejętnego korzystania z doradców, w tym:
- określania sposobu i kryteriów ich wyboru
 - metod współpracy nad projektami
- Powiązane ze szkoleniami oraz współpracą z doradcami jest inwestowanie w osoby stale przypisane do pracy przy projektach PPP i stopniowe formowanie interwydziałowych zespołów projektowych, które stale współpracowałyby z doradcami i stopniowo uczestniczyłyby w coraz bardziej zaawansowanych szkoleniach. Osobami najbardziej predysponowanymi w instytucjach publicznych do zajmowania się PPP są te obecnie odpowiedzialne za inwestycje ze środków europejskich.
- W związku z możliwością zmiany polityk wspólnotowych w zakresie przyznawania środków pomocowych/spójności (promowania podejścia wiązane) istnieje konieczność równoległego rozpowszechniania wiedzy zarówno o zwykłych projektach PPP jak i o projektach hybrydowych, postrzeganych jako znacząco trudniejsze od „zwykłego PPP”. To też przesądza o dobrym powiązaniu wydziałów odpowiedzialnych za pozyskanie środków zewnętrznych (w tym unijnych) z PPP, ale wymaga dodatkowych szkoleń i przygotowania do kolejnej perspektywy finansowej.
- Legislacja postrzegana jest jako mało sprzyjająca stosowaniu PPP w Polsce, jednak nie jest istotną barierą dla stosowania tej formuły inwestycyjnej.
- Istnieje natomiast wyraźna potrzeba spójnej i przejrzystej polityki Państwa w zakresie PPP manifestującej się między innymi w:
- Powstaniu sprawnego ośrodka koordynacyjno-decyzyjnego, a także ośrodka doradczego (zarówno dla podmiotów publicznych jak i prywatnych),
 - Działaniach systemowych służących szybszemu upowszechnianiu PPP, przykładowo powstaniu sieci liderów PPP.

6. SPIS TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW

SPIS TABEL:

Tabela 1 Struktura próby w badaniu ilościowo-jakościowym instytucji publicznych, n=351	9
Tabela 2 Liczba JST za III kwartał 2010 r. według poziomu zadłużenia bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych do planowanych dochodów tych jednostek	11
Tabela 3 Porównanie paradygmatów biurokratycznego i post-biurokratycznego	13

SPIS SCHEMATÓW:

Schemat 1 Wzajemne oddziaływanie stopnia rozwoju kultury administracyjnej oraz realizowania projektów PPP	17
Schemat 2 Respondenci którzy słyszeli, rozważali, przygotowywali się i stosowali PPP	51
Schemat 3 Gotowość do realizacji projektów w formule PPP w poszczególnych regionach.....	96

SPIS WYKRESÓW:

Wykres 1 Kulturowe przygotowanie na zmiany według przedstawicieli instytucji publicznych.....	16
Wykres 2 Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorii inwestycji.....	19
Wykres 3 Średnie zapotrzebowanie inwestycyjne we wszystkich wymienionych kategoriach w podziale na poszczególne typy jednostek	20
Wykres 4 Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje inwestycji w starostwach powiatowych, miastach na prawach powiatu oraz urzędach gmin.....	21
Wykres 5 Doświadczenia ze współpracy z jednostkami prywatnymi – ogół odpowiedzi	31
Wykres 6 Relacje pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi - średnie odpowiedzi w odniesieniu do określonych stwierdzeń	32
Wykres 7 Dobre doświadczenia we współpracy z firmami prywatnymi w podziale na jednostki, które realizowały, przygotowywały się do realizacji oraz nie przygotowywały się do realizacji zadań w formule PPP	33
Wykres 8 Rozkład skumulowanych odpowiedzi raczej i zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem w podziale na jednostki, które przygotowywały i nie przygotowywały się do PPP	33
Wykres 9 Rozkład skumulowanych odpowiedzi raczej i zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem w podziale na jednostki, które przygotowywały i nie przygotowywały się do PPP	34
Wykres 10 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – ogół odpowiedzi	36
Wykres 11 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – odpowiedzi twierdzące w podziale na jednostki które rozważały i nie rozważały stosowania PPP	37
Wykres 12 Identyfikacja ryzyk przez podmioty publiczne – odpowiedzi twierdzące – odpowiedzi dla powiatów, miast na prawach powiatu, gmin, powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych ..	38
Wykres 13 Sposoby identyfikacji ryzyk w badanych jednostkach.....	39

Wykres 14 Percepcja dostosowania obecnie stosowanych metod identyfikacji ryzyk do projektów PPP, suma odpowiedzi twierdzących, oraz odpowiedzi oraz porównanie wskazań odpowiedzi trudno powiedzieć	42
Wykres 15 Rodzaje identyfikowanych ryzyk projektowych w badanych jednostkach	44
Wykres 16 Rodzaje ryzyk zewnętrznych identyfikowanych przez badane jednostki.....	44
Wykres 17 Średnia liczba podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycją w formule PPP w jednostkach	46
Wykres 18 Opinia o zainteresowaniu rynku PPP w podziale na jednostki, które przygotowywały się i nie przygotowywały się do realizacji PPP (wskazania „mniejsze zainteresowanie” oraz „trudno powiedzieć”).....	48
Wykres 19 Jednostki które rozważały / przygotowywały się do PPP, w podziale na rodzaje jednostek (odpowiedzi twierdzące)	52
Wykres 20 Określanie własnego poziomu wiedzy na temat PPP.....	53
Wykres 21 Skąd podmiot czerpie wiedzę o PPP.....	54
Wykres 22 Częstość pojawiania się tematu PPP w oficjalnych rozmowach	55
Wykres 23 Co wpływa na to, że tematyka PPP staje się „żywym” tematem w instytucjach publicznych	56
Wykres 24 Czy to, że temat PPP pojawia się w rozmowach służbowych jest związane z ogólną polityką w Pana(i) instytucji?	57
Wykres 25 Opinia respondentów o poziomie wiedzy na temat PPP wśród decydentów (burmistrzów, wójtów, starostów)	57
Wykres 26 Częstsze pojawianie się tematu PPP w rozmowach służbowych	59
Wykres 27 Istnienie osoby delegowanej do realizacji projektów w formule PPP ogół odpowiedzi / jednostki, które rozważały stosowanie PPP / jednostki, które przygotowywały się do realizacji PPP / jednostki, które realizowały PPP – odsetki wskazań pozytywnych.....	61
Wykres 28 Liczba pracowników zajmujących się inwestycjami w formule PPP, wśród jednostek w których istnieją osoby zajmujące się tematyką PPP.....	62
Wykres 29 Istnienie osobnej wewnętrznej jednostki odpowiedzialnej za realizację inwestycji w formule PPP – odpowiedzi twierdzące.....	63
Wykres 30 Czy osoby zajmujące się PPP robią to z własnej inicjatywy czy raczej było im to przypisane odgórnie	65
Wykres 31 Najważniejsze umiejętności dla PPP, ogół jednostek, jednostki które przygotowywały się do PPP, oraz różnica – 5 pierwszych wskazań ułożonych od największej wartości różnicy wyrażonej w punktach procentowych.....	67
Wykres 32 Istnienie praktyk związanych z przekazywaniem obowiązków służbowych oraz ich charakter – sformalizowany i niesformalizowany.....	69
Wykres 33 Ocena adekwatności obecnego sposobu przekazywania obowiązków do projektów PPP. 70	
Wykres 34 zadowolenie respondentów ze współpracy z doradcami zewnętrznymi przy opracowywaniu dokumentacji przedinwestycyjnej (przedrealizacyjnej)	73
Wykres 35 Korzystanie z doradców/ekspertów przy wyborze partnera prywatnego	74
Wykres 36 Czy w opinii respondentów brak instytucji koordynującej rozwój PPP w kraju przyczyniają się do rozwoju bądź utrudniają rozwój PPP w Polsce	76
Wykres 37 Czy rozwinięty rynek szkoleń dotyczących PPP może zniechęcać czy zachęcać do stosowania tej formuły.....	78

Wykres 38 Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy respondenci uczestniczyli w szkoleniach/ kursach związanych z PPP?	79
Wykres 39 czy gdyby była taka możliwość, to czy Pan(i) osobiście chciał(a)by uczestniczyć w szkoleniu na temat PPP?	79
Wykres 40 Czy w Pana(i) odczuciu praktyki kontrolne tych instytucji ogółem spowalniają proces upowszechniania się PPP w Polsce? Suma odsetków wskazań „raczej tak” i „zdecydowanie tak” dla odpowiedzi ogółem, dla jednostek, które rozważały PPP i dla jednostek, które przygotowywały się do PPP	84
Wykres 41 Czy, według Pana(i), Ustawa o Partnerstwie Publiczno Prywatnym jest rzeczywiście potrzebna do realizacji projektów PPP?.....	86
Wykres 42 Czy ogólnie uważa Pan(i) polskie przepisy prawne za sprzyjające formule PPP? Rozkłady w podziale na jednostki, które rozważały i nie rozważały stosowania PPP oraz najważniejsze różnice w pkt. procentowych (odpowiedzi „raczej nie” i „trudno powiedzieć”)	88
Wykres 43 Czy, według Pana(i) wiedzy, częsta zmiana regulacji prawnych, z którą mamy do czynienia w Polsce, dotyka również regulacji związanych z PPP?.....	89
Wykres 44 Pytanie o kompletność, spójność i przejrzystość przepisów prawnych	90
Wykres 45 Indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych.....	92
Wykres 46 Wpływ poszczególnych zmiennych na budowę indeksu gotowości realizacji projektów PPP	94

ZAŁĄCZNIK 1 PRZYPORZĄDKOWANIE PYTAŃ BADAWCZYCH POSZCZEGÓLNYM ZAGADNIENIOM BADAWCZYM

ZB1

wpływ kultury organizacyjnej instytucji publicznej na rozwój PPP; przygotowanie organizacyjne instytucji publicznych na zmiany proceduralne wynikające z PPP

- Czy instytucje publiczne są przygotowane kulturowo na zmiany proceduralne wynikające z procedury PPP?
- Jakie jednostki organizacyjne w polskich instytucjach publicznych zazwyczaj zajmują się tematyką partnerstwa publiczno-prywatnego?
- Jaka jest liczba pracowników, którzy się zajmują inwestycjami w formule PPP w polskich instytucjach publicznych (w podziale na pracowników podstawowych i dodatkowych)?
- Czy w jednostkach istnieje kultura podnoszenia kwalifikacji, uczestniczenia w szkoleniach zawodowych? Czy ich tematyka również odnosi się do problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego?
- Czy pracownicy chcieliby uczestniczyć w szkoleniu na temat partnerstwa publiczno-prywatnego?

ZB2

postrzeganie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania się projektami partnerstwa publiczno-prywatnego

- Jakie kwalifikacje i umiejętności powinni posiadać pracownicy zajmujący się projektami partnerstwa publiczno-prywatnego?
- Na ile ważne są poszczególne kwalifikacje i umiejętności?

ZB3

dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych do współpracy z podmiotami prywatnymi w Polsce w ramach formuły PPP

- Czy polscy urzędnicy szczebla centralnego, lokalnego i regionalnego słyszeli o partnerstwie publiczno-prywatnym??
- Jaki jest stopień wiedzy/znajomości zagadnień związanych z PPP wśród polskich urzędników centralnego, lokalnego i regionalnego szczebla?

- Jakie są podstawowe źródła wiedzy i informacji sektora publicznego o PPP?
- Jaki jest stan wiedzy polityków lokalnych o systemie PPP w Polsce?
- Czy w jednostce temat partnerstwa publiczno-prywatnego często pojawia się w oficjalnych rozmowach?
- Czy często jest rozważany jako sposób finansowania inwestycji publicznych?

ZB4

umiejętność partnerskiej, opartej o dialog i zaufanie, współpracy z podmiotem prywatnym

- Jak instytucje publiczne oceniają swoje doświadczenia we współpracy z podmiotami prywatnymi?
- W jakim zakresie instytucje publiczne ufają podmiotom prywatnym, a w jakim się ich obawiają?
- Jakiego rodzaju zachowań ze strony podmiotów prywatnych przede wszystkim obawiają się podmioty publiczne?
- Czy te zagrożenia występują w projektach PPP w silniejszym czy w słabszym stopniu w stosunku do projektów realizowanych „tradycyjnymi metodami”?
- Czy ewentualne obawy podmiotów publicznych przed współpracą z podmiotami prywatnymi można uznać za zasadne?

ZB5

oczekiwania podmiotów publicznych w zakresie czasu, po którym projekt zacznie być dochodowy dla podmiotu prywatnego

- W jakim okresie zdaniem podmiotu publicznego inwestycja w formule PPP powinna się zwrócić podmiotowi prywatnemu? Od czego to zależy?

ZB6

umiejętność identyfikacji ryzyk w długoterminowych projektach realizowanych w formule PPP

- Czy w instytucjach publicznych przy realizacji projektów (nie tylko PPP) identyfikuje się ryzyka z nimi związane? Na jakim etapie?
- Jakie ryzyka są identyfikowane?

- Jakie główne metody identyfikacji ryzyk są stosowane?
- Czy obecne stosowane metody identyfikacji ryzyk są użyteczne dla projektów PPP?
- A jakie zagrożenia zewnętrzne są brane pod uwagę podczas rozważania różnych sposobów finansowania inwestycji?

ZB7

umiejętność przekazywania wiedzy pracownikom przejmującym realizację projektu po stronie podmiotów publicznych

- Czy w instytucjach publicznych istnieją odpowiednie mechanizmy związane z przekazywaniem obowiązków?
- Jak wyglądają te mechanizmy? Czy są one sformalizowane czy niesformalizowane?
- Czy obecne sposoby przekazywania obowiązków pomiędzy nowymi a odchodzącymi pracownikami są adekwatne do potrzeb projektów realizowanych w formule PPP?

ZB8

dobre praktyki w zakresie rozwoju systemu PPP w Polsce

- Czy można wyodrębnić zbiór dobrych praktyk na podstawie dotychczasowych doświadczeń z realizacją projektów PPP?
- Jakie praktyki powstały na etapie przygotowywania dokumentacji, współpracy z ekspertami zewnętrznymi, współpracy z podmiotami prywatnymi?
- Które z wyodrębnionych praktyk nadają się do transponowania na inne jednostki publiczne?

ZB9

infrastrukturalne i usługowe potrzeby związane ze świadczeniem usług publicznych

- Jakie są główne regionalne i lokalne potrzeby inwestycyjne związane z usługami publicznymi?
- Które z tych inwestycji (zadań) w szczególności są predysponowane do realizacji w formule PPP? Dlaczego?
- Jakie rodzaje zadań z kolei nie powinny być realizowane w formule PPP? Dlaczego?

ZB10

liczba podmiotów, które startują do realizacji zamówień w formule PPP

- Jaka jest średnia liczba podmiotów, które startują do realizacji zamówień realizowanych w formule PPP?
- Czy zainteresowanie firm prywatnych realizacją projektów w formule PPP jest mniejsze czy większe niż w przypadku innych zamówień?
- Jakie są główne czynniki zachęcające podmioty do startowania w takich zamówieniach?
- A jakie są czynniki zniechęcające?

ZB11

identyfikacja innych czynników sprzyjających rozwojowi projektów partnerstwa publiczno-prywatnego lub go utrudniających

- Dlaczego instytucje nie biorą pod uwagę formuły partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizowania swoich inwestycji?
- Co mogłoby je zachęcić do stosowania tej formuły?
- Czy istnieją inne czynniki poza omówionymi wcześniej, które przyczyniają się do rozwoju bądź utrudniają rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce? Jakie to czynniki?
- Czy w danej instytucji istnieją inne uwarunkowania, które powodują, że formuła PPP nie jest realizowana częściej? Jakie to uwarunkowania?
- Jaki pozytywne skutki niesie za sobą formuła partnerstwa publiczno-prywatnego dla sektora publicznego w oczach przedsiębiorców?

ZB12

praktyki RIO i NIK w zakresie celowości i prawidłowości wydatkowania środków publicznych a prowadzenie projektów PPP

- Czy projekty PPP są przedmiotem kontroli instytucji do tego powołanych? Jakich instytucji?
- Czy projekty PPP budzą w instytucjach kontrolnych większą nieufność niż projekty realizowane „tradycyjnymi metodami”?
- Czy praktyki kontrolne RIO i NIK spowalniają proces upowszechniania się PPP w Polsce?

- Jeśli tak to jakie główne praktyki powodują takie spowolnienie?

ZB13

praktyki UZP w zakresie projektów PPP realizowanych w oparciu o ustawę o koncesjach na roboty budowlane i usługi

- Czy praktyki kontrolne UZP spowalniają proces upowszechniania się PPP w Polsce?
- Jeśli tak to jakie główne praktyki powodują takie spowolnienie?

ZB14

praktyki instytucji śledczo-sądowych (ABW, CBA, CBŚ, prokuratur, sądów)

- Czy praktyki instytucji śledczo-sądowych związane z PPP mogą zniechęcać urzędników do stosowania tej formuły?
- Czy ewentualne obawy urzędnicze są uzasadnione praktykami, które urzędnicy znają ze swojego najbliższego otoczenia?

ZB15

praktyki związane z kwalifikowaniem przedsięwzięć PPP do długu publicznego

- Jaki jest poziom świadomości urzędników dotyczący nie kwalifikowania PPP do długu publicznego?
- W jakim zakresie nie kwalifikowanie PPP do długu publicznego zdecydowało o zastosowaniu PPP w jednostkach, które mają z nimi doświadczenia?
- W jakim zakresie może z kolei decydować w przyszłości o stosowaniu powyższej formuły w inwestycjach publicznych?

ZB16

inflacja prawa a regulacje związane z partnerstwem publiczno- prywatnym

- Czy inflacja prawa również dotyka regulacje związane z PPP w Polsce?
- Czy obowiązujące przepisy prawne są oceniane jako kompletne, przejrzyste i spójne?

ZB17

funkcjonalność i dysfunkcjonalność polskich aktów prawnych regulujących problematykę partnerstwa publiczno- prywatnego

- Czy obecne przepisy prawne są postrzegane jako sprzyjające formule PPP?

- Które akty normatywne/poszczególne zapisy ustawowe stanowią o rozwoju polskiego systemu PPP?
- Które natomiast przyczyniają się do zahamowania jego rozwoju?
- Czy Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest rzeczywiście potrzebna do realizacji projektów PPP?

ZB18

funkcjonowanie w instytucjach polityki związanej z partnerstwem publiczno-prywatnym i zmiany w zainteresowaniu tematem PPP

- Czy fakt pojawiania się w rozmowach służbowych tematyki PPP jest związany z ogólną polityką w instytucji?
- Czy w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiła zmiana w częstotliwości pojawiania się tematyki PPP w rozmowach służbowych?
- Od jak dawna obserwowana jest ta zmiana?
- Co wpływa na to, że tematyka PPP staje się „żywym” tematem w instytucjach publicznych?

ZB19

doświadczenia instytucji publicznych z przygotowaniem do realizacji i realizacją projektów PPP

- Czy w instytucji kiedykolwiek rozważano zastosowanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego dla sfinansowania planowanej inwestycji?
- Czy kiedykolwiek przygotowywano się do realizacji projektu w tej formule?
- Czy kiedykolwiek realizowano projekt w formule PPP?
- Jakie są główne różnice pomiędzy podmiotami posiadającymi i nie posiadającymi doświadczeń w realizacji projektów w formule PPP w Polsce?
- Czy i w jakim zakresie jednostki mające doświadczenie w realizacji PPP zmieniły się w porównaniu do okresu, kiedy nie mieli takiego doświadczenia?

ZB20

umiejscowienie tematyki partnerstwa publiczno-prywatnego w strukturze organizacyjnej instytucji

- Czy w instytucji jest osoba dedykowana do realizacji projektów w ramach formuły partnerstwa publiczno- prywatnego?

- Czy taka osoba zajmuje się tematyką partnerstwa publiczno- prywatnego z własnej inicjatywy czy na skutek polecenia służbowego?

- Czy w instytucji jest jednostka odpowiedzialna za inwestycje realizowane w formule partnerstwa publiczno- prywatnego?

ZB21

współpraca podmiotów publicznych z otoczeniem zewnętrznym

- Czy jednostka korzysta z usług doradców / ekspertów zewnętrznych? Na jakim etapie? Na ile jest zadowolona ze współpracy?

- Czy jednostka współpracuje w innych instytucjach/ podmiotami zewnętrznymi? Na jakim etapie? Z jakimi? Na ile jest zadowolona ze współpracy?

ZB22

poziom wiedzy o partnerstwie publiczno- prywatnym na poziomie lokalnym i regionalnym

- Skwantyfikowanie wybranych pytań badawczych w postaci syntetycznego wskaźnika – Indeksu gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych.

ZB23

nastawienie społeczne do kapitału prywatnego w sektorze publicznym a możliwości rozwoju PPP na poziomie lokalnym i regionalnym

- Jak kształtuje się indeks gotowości do realizacji projektów PPP wśród różnych podmiotów publicznych?

- Jakie czynniki wpływają na poziom indeksu gotowości do realizacji projektów PPP wśród podmiotów publicznych?

- Jak kształtuje się zróżnicowanie geograficzne indeksu?