

RAPORT

EWALUACJA PROJEKTU SYSTEMOWEGO PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Zamawiający:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C

Warszawa, 11 grudnia 2015 r.



SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
WYKAZ SKRÓTÓW	5
1. KONCEPCJA BADANIA	7
1.1. CEL I METODYKA BADANIA	7
1.2. KONTEKST NAUKOWO – BADAWCZY	8
2. WNIOSKI Z BADANIA	10
2.1. JAKIE BYŁY ZAŁOŻENIA PROJEKTU?	10
2.2. CZY OSIĄGNIĘTO POŻĄDANE ZMIANY?	16
2.3. CZYM MOŻEMY WYJAŚNIĆ ZACHODZĄCE ZMIANY?	23
2.4. GŁÓWNE WNIOSKI I ZALECENIA NA PRZYSZŁOŚĆ	31
3. LITERATURA	46

STRESZCZENIE

„Partnerstwo Publiczno-Prywatne” to projekt o charakterze upowszechniającym. U podstaw projektu leżało wypromowanie PPP jako formy finansowania inwestycji publicznych, pokazania jej jako alternatywy dla inwestycji finansowanych z pożyczek w pełni obciążających budżet i wchodzących w dług publiczny. Z perspektywy 2015 roku należy stwierdzić, że w tym zakresie realizujący go w partnerstwie PARP i IPPP odniosły sukces na kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, misji upowszechniania PPP podporządkowano dobór działań do osiągnięcia zakładanych rezultatów, merytoryczny zakres seminariów, rodzaj zaplanowanych publikacji (od wprowadzających w temat, edukujących początkujących w PPP odbiorców, po specjalistyczne, praktyczne opracowania konkretnych przypadków zastosowania PPP czy interpretacji przepisów prawa), formułę Konkursu 3P oraz wybór miejsc publikacji informacji o PPP w prasie. Dzięki temu podejmowane działania pomimo dynamicznie zachodzących zmian w otoczeniu były ze sobą spójne i pozostały zgodne z celem projektu. Konieczne wydłużenie czasu realizacji projektu pozwoliło zminimalizować wpływ roku wyborczego na rezultaty projektu¹ oraz na rozszerzenie i przygotowanie działań upowszechniających w pełni dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców z sektora MŚP.

Po drugie, osiągnięto kluczowe rezultaty projektu w sposób bezpośredni i pośredni przyczyniając się do zwiększenia ilości projektów realizowanych w Polsce w formule PPP. W wyniku realizacji projektu dodatkowo udało się wprowadzić zmiany w myśleniu o inwestycjach jako wieloletnich zobowiązaniach związanych także z ich utrzymaniem i aktywnym użytkowaniem, co pozytywnie wpływa na sposób planowania inwestycji publicznych w ujęciu bardziej globalnym. Ponadto efektem podjętych działań jest silniej niż dotąd scalone środowisko instytucji zajmujących się PPP a także rozbudzona potrzeba powstania wspólnej polityki rozwoju PPP w Polsce i skoordynowanych działań dla osiągnięcia efektów na szerszą skalę. Brak tej koordynacji w głównej mierze powodował zagrożenie nakładania się działań projektowych PARP z kompetencjami innymi instytucji angażujących się w upowszechnianie PPP oraz spowodował dominację modelu reaktywnego nad pro-aktywnym modelem zarządzania projektem systemowym.

Po trzecie, działania podejmowane w ramach projektu można ocenić jako rzetelne i uwiarygodnione przez ekspertów, trafnie dobrane do potrzeb informacyjnych odbiorców projektu zarówno w odniesieniu do zakresu merytorycznego, formy przekazu informacji, jak i momentu dotarcia z informacją do potencjalnych zainteresowanych. Uruchomienie projektu miało miejsce dokładnie w momencie kiedy weszły zmiany legislacyjne i dostarczenie wiedzy o PPP było pożądane. Dobrze dobrana forma przekazu od prostszych, wprowadzających seminariów i publikacji po bardziej specjalistyczne opracowania, pozwoliła dotrzeć z projektem do odbiorców o różnym poziomie wiedzy. Dostosowywanie zakresu merytorycznego zaś do różnych grup odbiorców, spowodowało, że projekt trafiał w potrzeby zarówno administracji publicznej, jak i

¹ Uzależnione częściowo od pracy samorządów, w których tempo podejmowania działań związanych z toczącymi się negocjacjami i postępowaniami PPP silnie zostało zahamowane na okres blisko 12 miesięcy.

przedsiębiorców. Ponadto, PARP i IPPP na bieżąco wykorzystywały pojawiające się zmiany prawa i przykłady stosowania PPP do wzmacniania przekazu projektu oraz tworzenia nowych inicjatyw PPP. Takie podejście spowodowało, że mimo realizacji projektu, na przestrzeni kilku lat nie odstawał on od potrzeb rynku, tylko stopniowo ewoluował.

Przyjęta przez PARP i IPPP logika pokazuje, że przy tworzeniu projektu dominował oddolny sposób myślenia, nastawiony na uświadamianie korzyści, co miało zadziałać na instytucje publiczne i firmy jako bodziec do wprowadzenia zmian. Podejście to spowodowało, że działania od początku zaplanowano tak, aby oddziaływały na postawy i zachowania odbiorców projektu. O ile wskaźniki doprecyzowane we wniosku o dofinansowanie udało się dzięki temu wypracować na zakładanym poziomie, to mierzenie wszystkich pożądaných zmian nie zostało kompleksowo przemyślane i zaprojektowane na etapie uruchamiania projektu. W efekcie ustalanie wartości wskaźników nastąpiło na koniec realizacji projektu, a co za tym idzie nie ma wiedzy na temat dynamiki zmian wartości wskaźników w czasie, a także, które działania i w jakim stopniu przyczyniły się do zaobserwowanych zmian.

W trakcie realizacji projektu zgromadzono dużo wartościowej wiedzy zarówno o samym PPP, jak i o warunkach niezbędnych do tego, aby PPP mogło zostać zaimplementowane. Jest to istotne źródło wiedzy dla kolejnych, podobnych projektów o charakterze upowszechniającym. Zdobyte doświadczenia są dobrym wkładem do dalszych prac nad doskonaleniem procesów wdrażania rozwiązań systemowych i planowaniem kompleksowych akcji informacyjno-edukacyjnych w przez krajowe instytucje publiczne.

WYKAZ SKRÓTÓW

Beneficjent, Odbiorca projektu – osoba lub instytucja, która jest przedstawicielem grupy docelowej projektu PPP i wzięła czynny udział w przynajmniej jednym ze zrealizowanych działań w ramach projektu PPP

Działania projektu – wszelkie działania zaplanowane i zatwierdzone wnioskiem o dofinansowanie

DRKL – Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego w PARP, departament realizujący projekt „Partnerstwo Publiczno-Prywatne”

Eurostat – Europejski System Statystyczny

EPEC – European PPP Expertise Centre, Europejskie Centrum Wiedzy o PPP

Grupa docelowa - określona przez projekt grupa społeczna lub grupa instytucji, do których Organizator kieruje działania zaplanowane w projekcie

GUS – Główny Urząd Statystyczny

IPPP – Instytut PPP, partner PARP w realizacji projektu PPP

instytucje systemowo zajmujące się projektem PPP (skrót IS) – na potrzeby niniejszego badania przyjęte określenie dla podmiotów mających bezpośredni wpływ na systemowy projekt PPP, tj. MG, MIR, PARP, IPPP, MPiPS

IP – Instytucja Pośrednicząca, dla projektu PPP jej rolę pełni MPiPS

IS – patrz: instytucje systemowo zajmujące się projektem PPP

KE – Komisja Europejska

MG – Ministerstwo Gospodarki, w trakcie trwania badania z dniem 01.12.2015 r. połączone z MIR

MIR – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, w trakcie trwania badania z dniem 01.12.2015 r. przekształcone w Ministerstwo Rozwoju

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w trakcie trwania badania z dniem 01.12.2015 r. przekształcone w Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Odbiorca projektu – patrz beneficjent

Organizator lub Organizatorzy – określenie przyjęte w badaniu dla PARP i IPPP jako instytucji organizujących działania w projekcie

PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

PPP – partnerstwo publiczno – prywatne

Projekt PPP – projekt „Partnerstwo Publiczno-Prywatne” stanowiący przedmiot niniejszego badania

PZP – Prawo zamówień publicznych - Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

Respondent - osoba biorąca udział w badaniu w charakterze informatora

SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

Ustawa o PPP z 2005 r. - Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.)

Ustawa o PPP - ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U.z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.)

Ustawa o finansach publicznych – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)

Ustawa o koncesji – Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.)

Ustawa o rewitalizacji – Ustawa z dnia 9 października 2015 o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz 1777)

Wniosek o dofinansowanie – dokument, na którego podstawie realizowany jest projekt PPP

1. KONCEPCJA BADANIA

1.1. CEL I METODYKA BADANIA

Niniejszy raport stanowi merytoryczną propozycję ewaluacji ex-post projektu systemowego pt. „Partnerstwo Publiczno-Prywatne” (PPP).

Celem ewaluacji jest dostarczenie wiedzy na temat:

- wyjściowych założeń projektu,
- zmian wprowadzonych w trakcie wdrażania,
- oceny adekwatności założeń przyjmowanych w ramach teorii interwencji,
- oceny skuteczności zakładanych mechanizmów zmiany,
- interpretacji efektów interwencji.

W ramach prac badawczych dokonano przeglądu danych zastanych, powstałych w wyniku realizacji projektu, przeprowadzono jednocześnie 7 wywiadów z interesariuszami projektu, w tym z:

- dwoma przedstawicielami PARP,
- dwoma przedstawicielami IPPP (diada),
- dwoma przedstawicielami MG (diada),
- przedstawicielem MIR,
- dwoma beneficjentami projektu.

Zgodnie z zaproponowaną metodologią badania dokonano analizy kontekstu i zakresu działań podjętych w ramach projektu, tak zebrane dane uzupełniono wywiadami z ww. przedstawicielami interesariuszy projektu, dokonano syntezy zgromadzonej wiedzy i przygotowano model logiczny kierując się podejściem Ewaluacji Wspieranej Teorią (ang. Theory-Driven Evaluation – TDE), który następnie został poddany opinii uczestników warsztatu kreatywnego złożonych z zespołu wdrażającego projekt, przedstawicieli uczestników projektu oraz ekspertów w dziedzinie PPP.

1.2.KONTEKST NAUKOWO – BADAWCZY

Niniejsza ewaluacja opiera się na koncepcji Ewaluacji Wspieranej Teorią (ang. Theory-Driven Evaluation), dlatego niniejszy projekt rozpisany został na trzy elementy, które kolejno zostały zbadane, zweryfikowane, a na koniec poddane analizie, jak można go udoskonalić. Wszystkie te zagadnienia wyjaśnione są w poniższej tabeli.

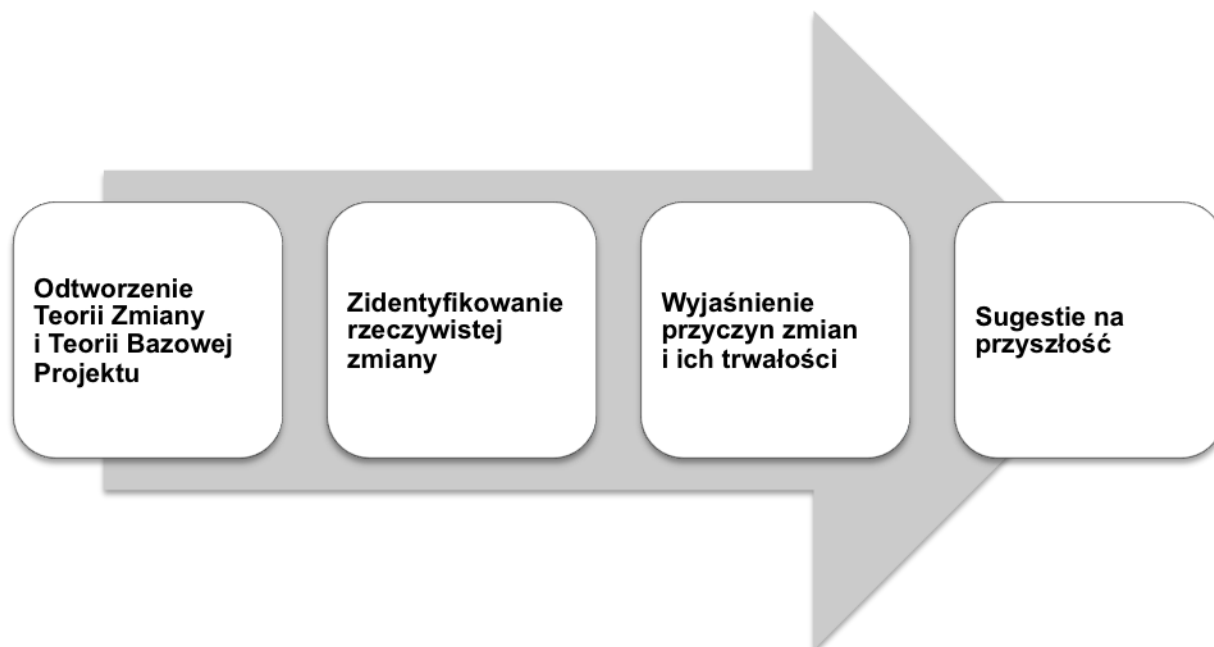
Tabela 1: Projekt I – „Partnerstwo Publiczno-Prywatne” (PPP) jako Teoria, której użyteczność weryfikujemy

Projekt I jako Teoria
<p>Opierając się na literaturze tematu uznaliśmy, że projekt składa się z trzech rodzajów teorii:</p> <p>Teoria Zmiany to przyjęte przez twórców tego projektu założenie, co do obranych kierunków działań oraz wpływu PROJEKTU - tego co zmieni się np.:</p> <p><i>"JEŚLI przedsiębiorcy-inwestorzy poznają model PPP oraz korzyści wynikające z jego stosowania TO będą bardziej chętni, aby z niego skorzystać DZIĘKI temu przystąpią w przyszłości do realizacji zadania publicznego w formule PPP."</i></p> <p>Teorie Bazowe to szersze koncepcje społeczne, wcześniejsze doświadczenia, wyobrażenia, intuicyjne przeświadczenia którymi kierowały się (świadomie lub nie) osoby i grupy interesariuszy tworząc projekt (np. czy twórcy projektu korzystali z doświadczeń projektów o podobnej tematyce).</p> <p>Teoria wdrażania to operacyjna strategia jaką wybrano przy wdrażaniu projektu - obejmuje podział kompetencji między zaangażowanymi osobami jak i procedury, procesy oraz organizację pracy w ramach projektu.</p>

Źródło: Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved, American Journal of Evaluation, 24(1).

To nowoczesne podejście ewaluacyjne przełożyliśmy na praktyczną strukturę niniejszego badania, a mianowicie bloki badawcze. Prezentujemy je na poniższej rycinie.

Rycina 1 Struktura i bloki badawcze badania



Źródło: Opracowane własne

Pierwszy blok służy odtworzeniu teorii projektu, kolejne dwa weryfikują teorię projektu, konfrontując ją z zaobserwowanymi i pomierzonymi rzeczywistymi zmianami, ostatni blok służy poprawie przyszłych działań.

Niniejsza struktura przekłada się bezpośrednio na strukturę wniosków przedstawionych w dalszej części raportu.

2.WNIOSKI Z BADANIA

2.1. JAKIE BYŁY ZAŁOŻENIA PROJEKTU?

Celem tej części badania, była rekonstrukcja Teorii Zmiany dla Projektu. Chodziło o odpowiedź na pytania: ***Jakiego pozytywnego wpływu oczekiwano od wdrażanego projektu? Czy założenia projektu były adekwatne wobec problemów, na które odpowiadać miał projekt?***

W prawie polskim ramy prawne PPP wyznaczają ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, zwana dalej Ustawą o PPP oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, zwana dalej Ustawą o Koncesjach. Ustawy te regulują współpracę podmiotów publicznych i partnerów prywatnych, opierając się ściśle na zasadach wyznaczonych przez PZP czyli Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)². Rozwój PPP na świecie oraz uznanie go za kluczowy element strategii antykryzysowej przez KE powodują, że rośnie zainteresowanie wykorzystaniem w Polsce tego instrumentu do wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarki. Dodatkowo, do poszukiwania alternatywnych dla zaciągania kredytów i pożyczek form finansowania inwestycji publicznych zachęca wprowadzająca ograniczenie długu samorządowego zmieniona Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) zwana dalej Ustawą o finansach publicznych.

Projekt „Partnerstwo Publiczno-Prywatne” z założonym celem ogólnym upowszechnienia wiedzy o partnerstwie publiczno – prywatnym, prowadzącym do zwiększenia o 8 liczby przedsięwzięć realizowanych w tej formule w Polsce i celami szczegółowymi określonymi jako:

- Ocena potencjału podmiotów publicznych oraz przedsiębiorców zainteresowanych realizacją zadań w formule PPP, w tym analiza zrealizowanych lub realizowanych przedsięwzięć o charakterze PPP,
- Podniesienie poziomu wiedzy o PPP wśród pracowników sektora publicznego oraz pracowników przedsiębiorstw,

² Por.: Skoczyński T.: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz, ISBN: 978-83-264-1425-1, Warszawa 2011

- Podniesienie poziomu praktycznych umiejętności realizacji przedsięwzięć w formule PPP wśród pracowników sektora publicznego i pracowników przedsiębiorstw,
- Upowszechnienie współpracy publiczno-prywatnej jako nowoczesnego sposobu realizacji zadań publicznych,

wpisał się w potrzebę informowania o różnych instrumentach finansowania inwestycji publicznych, we właściwym momencie uruchamiając działania na rzecz rozwoju PPP w Polsce.

Skąd się wziął pomysł? Na jakie problemy odpowiada projekt PPP? Jak przebiegały konsultacje przy tworzeniu projektu?

W 2008 roku pracownicy Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego PARP (DRK) opierając się na wiedzy o zmianie ustawy o finansach publicznych wprowadzającej ograniczenie długu samorządowego oraz na bardzo jeszcze wstępnej wiedzy o PPP jako alternatywnej do zadłużania się formie finansowania inwestycji przygotowali fiszkę projektu systemowego, wnioskując o przyznanie ponad 10 mln zł na upowszechnianie PPP. Odtwarzając logikę jaka przyświecała pracownikom PARP na samym początku, ustalono taki tok myślenia: jeśli samorzady będą chciały finansować swoje projekty inwestycyjne, a przy tym nie przekroczyć dopuszczalnego poziomu długu publicznego to muszą poznać inne źródła finansowania. Jeśli poznają PPP to będą miały alternatywną formę finansowania inwestycji, dzięki której będą mogły zrealizować niektóre inwestycje nie biorąc pożyczki, kredytu. Ministerstwo Gospodarki prowadziło działania na rzecz upowszechniania PPP oraz szkolenia dla instytucji kontrolnych, PARP zaś podjął się przygotować przedsiębiorców do działania na rynku PPP, nauczyć ich realizacji projektów w tej formule.

Ponieważ w roku 2009 r. PARP mógł także kierować swoje działania do samorządów postanowiono ich również ująć w projekcie kierując się logiką: spotkanie w jednym miejscu obu stron partnerstwa, tak aby wzajemnie poznawali się, uczyli porozumiewać, mówić jednym językiem – co jak uznano będzie obustronnie korzystne i przyspieszające procesy uczenia się. Jednocześnie decyzja o włączeniu samorządów wynikała z faktu iż Ministerstwo Gospodarki nie prowadziło intensywnych szkoleń czy warsztatów dla samorządów, więc projekt z jednej strony miał charakter substytucyjny dla działań rządowych, a z drugiej faktycznie będzie mógł przyczynić się do pobudzenia rynku PPP, w myśl zasadzie iż to od dobrze przygotowanych samorządów wypływają dobre oferty inwestycyjne, na które przedsiębiorcy mogą odpowiedzieć przystępując do postępowania PPP.

Na tym etapie również zapadła decyzja o realizacji projektu w partnerstwie z instytucją, która ma doświadczenie merytoryczne w upowszechnianiu PPP, przy czym kluczowe było także pozyskanie dla PARP partnera, który ma doświadczenie także we wspieraniu samorządów – dzięki czemu uzupełni kompetencje PARP głównie nakierowane na wspieranie przedsiębiorczości.

W wyniku złożonej fiszki projektowej i otrzymaniu informacji o zarezerwowanej puli środków w Rocznym Planie Działania, w 2009 r. zaczęto zbierać i systematyzować informacje o PPP w Polsce na potrzeby opracowania wniosku o dofinansowanie oraz wyłonienia w konkursie Partnera projektu, którym został Instytut PPP. W tym celu rozpoczęło szereg działań mających na celu zebranie dostępnych o PPP danych.

W tym samym roku weszła w życie ustawa o PPP, która zastępuje ustawę o PPP z 2005 r. m.in. usuwając przeszkody legislacyjne do zastosowania formuły PPP w praktyce oraz znosząc formalną konieczność prowadzenia szeregu analiz przed-realizacyjnych na zasadach ustalonych w uchylonej ustawie, w przypadku planowania inwestycji w formule PPP, dając dodatkowy impuls do intensyfikacji działań upowszechniających PPP. W efekcie na ostateczny kształt wniosku o dofinansowanie wpływ miały:

- **Badania** - rynek PPP w Polsce dopiero się kształtował, stąd był w bardzo małym stopniu rozpoznany, nie było zbyt wielu badań/analiz, które by go charakteryzowały czy systematycznie zbierały o nim informacje. W 2009 r. PARP dysponował raportem firmy Investment Support o rynku PPP w Polsce, który wskazywał, że rośnie zainteresowanie projektami PPP, gdyż odnotowywano wzrost liczby ogłoszeń postępowań w tej formule z 41. w 2009 r. do 51. ogłoszeń w 2010 r. Do podobnych wniosków skłaniały badania Banku Światowego i European PPP Expertise Center (EPEC), które wskazywały, że w Europie jest to coraz szybciej rozprzestrzeniający się model finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Powyższe informacje wykorzystano do przygotowania uzasadnienia projektu.
- **Konsultacje** - wstępnego rozeznania się w sytuacji PPP w Polsce jeszcze przed sporządzeniem fiszki projektu dokonano w oparciu o opinię Grupy ds. Adaptacyjności, której członkami są przedstawiciele Komitetu Monitorującego, dość szeroko reprezentując grono interesariuszy społeczno-gospodarczych. Zidentyfikowane instytucje, które zajmowały się w 2010 r. PPP w Polsce to: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, firma Investment Support, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Związek Miast Polskich. W

rozmowach ww. instytucje potwierdzały, że niewiele jest danych o rynku PPP w Polsce, a potrzeba wsparcia upowszechniania tej formy finansowania inwestycji z roku na rok jest coraz bardziej zauważalna. Stąd wypłynęła konieczność ujęcia w projekcie Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć PPP, celem dostarczenia wiedzy o rynku PPP w Polsce przede wszystkim w kontekście gotowości do realizacji przedsięwzięć w tej formule i potrzebach jakie w związku z tym mają podmioty publicznej i prywatne. W konsultacjach także doprecyzowane zostały założenia postępowania na wybór partnera do realizacji projektu oraz pomysł na Konkurs 3P, tj. konkurs dla instytucji publicznych planujących realizację przedsięwzięcia w formule PPP, w którym nagrodą główną zostało doradztwo specjalistyczne w zakresie przeprowadzenia postępowania a następnie realizacji przedsięwzięcia PPP, a dla przedstawicieli z wyróżnionych instytucji przewidziano udział w zagranicznej wizycie studyjnej w krajach doświadczonych w realizacji PPP. Wybrany w konkursie Partner - Instytut PPP - został zaproszony do dyskusji nad wnioskiem o dofinansowanie. Bazą do zaplanowanych działań stała się wiedza i doświadczenie doradcze z zakresu PPP przedstawicieli Partnera.

- **Dotychczasowe doświadczenia** - istotny wpływ na kształt projektu miało doświadczenie PARP wyniesione z dwóch projektów: „Firmy rodzinne” (współpraca z Partnerem spoza sektora administracji publicznej, aspekty formalno-prawne i organizacyjne takiej współpracy) oraz „Pracownicy o niskich kwalifikacjach” (ujęcie w projekcie badania, którego wyniki pomogą właściwie uporządkować i doprecyzować kolejne działania w projekcie). Istotnie w projekt wpisały się doświadczenia przedstawicieli IPPP zdobyte w toku świadczonego doradztwa. Wskazywały one jasno problemy z realizacją projektów PPP z powodu niedoskonałości pierwszej ustawy o PPP, oddzielając je od problemów wynikających z późniejszych zmian prawnych oraz obaw samorządów zainteresowanych tą formą finansowania swoich inwestycji. Ponadto wiedza IPPP wynikająca ze znajomości tematu od strony teoretycznej (naukowej) a także inspiracje płynące z zagranicznych przykładów realizacji przedsięwzięć w formule PPP, przyczyniły się do ostatecznego merytorycznego zakresu ujętego w projekcie. Projektując wsparcie wykorzystano także doświadczenie firmy Investment Support z realizacji konkursów z zakresu PPP, pokazujące, że to skuteczna forma przyciągnięcia gotowych i zainteresowanych PPP instytucji publicznych. Organizatorzy zgodnie potwierdzają, że w pojedynkę nie byłoby w stanie zrealizować z zakresu PPP tak

kompleksowego ogólnopolskiego projektu, możliwe to było dzięki zawiązaniu partnerstwa.

- **Indywidualne przekonania** - kierując się doświadczeniami osób zaangażowanych w przygotowanie projektu dopracowano szczegóły projektu. Zważywszy na szczątkową wiedzę o rynku PPP, jaka wówczas była zebrana poprzez badania i analizy, twórcy projektu w znacznej mierze musieli oprzeć się na przekonaniach swoich i przekonaniach osób, które miały styczność z postępowaniami PPP. W trakcie badania ewaluacyjnego udało się odtworzyć tło założeń projektu, u którego podstaw leży przekonanie, że systematycznie dostarczając wiedzę na temat PPP można jednocześnie wpłynąć na:
 - Zmianę postrzegania PPP jako formy finansowania nie do końca legalnej i obciążonej ryzykiem nieprawidłowego przeprowadzenia inwestycji (przeciwdziałanie medialnym doniesieniom o tym, że „PPP kończy się czwartym P – prokuratorem”), a co za tym idzie przyczynić się do zmniejszenia obaw przed podejmowaniem ryzyka realizacji inwestycji w tej formule. Tę zmianę dodatkowo wsparł rząd uchwalając zmienioną ustawę o PPP i zachęcając do stosowania tego sposobu finansowania inwestycji. W założeniach kluczem dokonania się tej zmiany było uświadomienie, że PPP to instrument legalny, transparentny na równi z innymi stosowanymi zgodnie z zamówieniami publicznymi, a czas poświęcony na negocjacje / dialog konkurencyjny może zwrócić się w sprawnej realizacji inwestycji i wieloletnich, z góry umówionych warunkach jej wykorzystania i utrzymania.
 - Zmianę sposobu myślenia o inwestycjach publicznych w Polsce poprzez wprowadzenie analizy trwałości do praktyki planowania inwestycji. Z założenia zmianę wspiera konieczność myślenia zarówno po stronie samorządu jak i inwestora o tym co z daną infrastrukturą będzie później już na etapie przygotowywania się do postępowania publicznego (takiego zaprojektowania inwestycji, aby obu stronom opłacało się jej utrzymywanie). Ponadto, perspektywa 15-20 lat współpracy powinna dodatkowo zachęcać inwestorów do wyczerpanej pracy nad koncepcją projektu inwestycyjnego, gdyż wygraną w postępowaniu jest pozyskanie stabilnego, wieloletniego kontraktu. W dobie występowania kryzysów gospodarczych i stale rosnącym tempie zmian, taka obietnica długoterminowej współpracy powinna też motywować MŚP do łączenia się w konsorcja, celem pozyskania trwałego finansowania.

Przekonania odzwierciedlone zostały w doborze takich a nie innych działań dla osiągnięcia zakładanych rezultatów, w zakresie merytorycznym seminariów, w zaplanowanych rodzajach publikacji (od wprowadzających w temat, edukujących początkujących w PPP odbiorców, po specjalistyczne, praktyczne opracowania konkretnych przypadków zastosowania PPP czy interpretacji przepisów prawa), w formule Konkursu 3P oraz wybranych miejscach do publikacji informacji o PPP w prasie (zob. więcej poniżej).

Projekt przygotowany w oparciu o powyższe przesłanki otrzymał finansowanie w 2011 r. Do czasu uruchomienia projektu w jego przygotowanie zaangażowane były głównie 3 osoby: Kierownik Projektu i Koordynatorka (ze strony PARP) oraz Kierownik Projektu ze strony Partnera (IPPP). Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie w realizację projektu zaangażowano zespół łącznie pracujący na 3,5 etatu.

Jakie są grupy docelowe projektu PPP?

Projekt zakładał dotarcie do dwóch grup docelowych: przedstawicieli podmiotów publicznych oraz przedstawicieli przedsiębiorstw – inwestorów, obu zainteresowanych realizacją przedsięwzięć w modelu PPP. W zamyśle twórców w ramach pierwszej grupy znalazły się podmioty administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki i zakłady/spółki komunalne. W drugiej grupie znalazły się duże, średnie, małe i mikro przedsiębiorstwa.

Do obu grup kierowane były działania informacyjne, edukacyjne i promocyjne: seminaria regionalne, publikacje. Ponadto do podmiotów publicznych skierowano ofertę udziału w konkursach, celem pozyskania specjalistycznego doradztwa oraz wzięcia udziału w wizycie studyjnej, zaś do inwestorów skierowano ofertę warsztatów branżowych i coachingu PPP.

Od obu grup oczekiwano podniesienia wiedzy i praktycznych umiejętności w zakresie PPP, przy czym seminaria i warsztaty miały zachęcać do zainteresowania się tematem i sięgnięcia po dodatkowe źródła wiedzy, w tym po publikacje tworzone w ramach projektu. Od podmiotów wykazujących zainteresowanie i gotowość przystąpienia do postępowania PPP oczekiwano wykorzystania oferowanego w ramach projektu doradztwa specjalistycznego i wizyt studyjnych (administracja) oraz coachingu PPP (przedsiębiorcy).

Analizując powyższe można stwierdzić, że założenie wstępne projektu w logice „jeśli... to ... dzięki temu...” brzmi:

JEŚLI dostarczymy samorządom i przedsiębiorcom wiedzy na temat PPP oraz podejmiemy działania mające na celu upowszechnianie dobrych praktyk zastosowania

PPP, **TO** zachęcimy administrację i firmy do skorzystania z tego modelu współpracy, **DZIĘKI CZEMU** w Polsce znacznie być więcej przedsięwzięć realizowanych w formule PPP i potencjalnie więcej inwestycji publicznych zostanie przeprowadzonych niż miałyby to miejsce w przypadku finansowania ich wyłącznie instrumentami w pełni wpisującymi się w dług publiczny.

Przyjęta logika pokazuje, że przy tworzeniu projektów dominuje oddolny sposób myślenia o nich, nastawiony na uświadamianie korzyści, względnie przewidywanie, że samo uświadomienie korzyści zadziała na instytucje publiczne i firmy jako bodziec do wprowadzenia zmian. Pierwotnie nie nastawiano się na efekt skali, a założenia dotyczące wpływu projektu na zmianę myślenia o inwestycjach publicznych w Polsce zarysowane we wniosku miały raczej charakter możliwego do wystąpienia oddziaływania projektu. Od samego początku projekt był pomyślany jako upowszechniający, co wprost przełożyło się na rodzaj podejmowanych w ramach projektu działań.

2.2. CZY OSIĄGNIĘTO POŻĄDANE ZMIANY?

Celem tej części raportu jest opisanie rzeczywistej zmiany, jaka dokonała się na polu interwencji oraz wyjaśnienie jej przyczyn. Jak zauważono w poprzednim rozdziale, głównym celem projektu było upowszechnienia wiedzy o partnerstwie publiczno – prywatnym, prowadzącym do zwiększenia liczby przedsięwzięć realizowanych w tej formule w Polsce.

Tak sformułowany cel projektu oparliśmy na potrzeby niniejszego badania na hipotezie, która brzmi: **"JEŚLI** przedsiębiorcy-inwestorzy i przedstawiciele instytucji publicznych poznają model PPP oraz korzyści wynikające z jego stosowania **TO** będą bardziej chętni, aby z niego skorzystać **DZIĘKI TEMU** przystąpią w przyszłości do realizacji zadania publicznego w formule PPP."

Opierając się na powyższych przesłankach, podjęto się w projekcie realizacji działań, które miały doprowadzić do powstania określonych zmian. I tak z perspektywy roku 2015 należy stwierdzić, że projekt przyczynił się do wystąpienia większości z nich.

Z założenia realizacja projektu na poziomie kontekstu miała przyczynić się do upowszechnienia PPP jako formy finansowania inwestycji publicznych, pokazania jej jako alternatywy dla inwestycji finansowanych z pożyczek w pełni obciążających budżet i wchodzących w dług publiczny. Udało się dotrzeć z tym komunikatem bezpośrednio do 1032 przedstawicieli grup docelowych poprzez seminaria regionalne, konferencje, doradztwo oraz

wizyty studyjne³ a ogółem do 166749 osób - czytelników publikacji, debat on-line oraz informacji zamieszczanych na stronie internetowej projektu o PPP (na podstawie ilości pobrań publikacji i wejść na stronę www w okresie XII.2011-X.2015). Dodatkowo, w trakcie realizacji projektu postanowiono wiedzę zdobytą w toku porządkowania informacji o praktyce wdrażania PPP w Polsce przyczynić się do stanowienia lepszego prawa i lepszych interpretacji zapisów legislacyjnych. W tym celu koordynatorzy projektu uczestniczyli w pracach Zespołu ds. PPP powołanego przy Ministrze Gospodarki nad kierunkami rozwoju PPP w Polsce (z przypisaniem zadań poszczególnym instytucjom publicznym) oraz nad zmianami niektórych ustaw. W wyniku rozmów z przedstawicielami instytucji systemowo zajmującymi się projektem PPP (dalej zwane IS) można stwierdzić, że zebrane dane i publikacje powstałe w wyniku projektu były wykorzystywane w pracach nad ww. dokumentami i w ten sposób przyczyniły się do stanowienia lepszego prawa (przy czym część wypracowanych rozwiązań nadal jest na poziomie konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo).

Najwięcej zmian w wyniku udziału w projekcie PPP spodziewano się zaobserwować wśród jego odbiorców. Na poziomie wskaźników wyrażono je planując u 70% beneficjentów podniesienie wiedzy w zakresie PPP oraz planując u 70% beneficjentów wzrost praktycznych umiejętności podejmowania współpracy pomiędzy przedsiębiorcami i sektorem publicznym. Bazując na wynikach ankiet wypełnianych przez uczestników seminariów i warsztatów, na potrzeby wniosku o płatność na dzień 30.09.2015 r. obliczono, że **wiedzę podniosło aż 96% beneficjentów projektu, czyli o 26% więcej niż zakładano, a umiejętności praktyczne podniosło 99% beneficjentów, czyli o 29% więcej niż zakładano.** Dodatkowe badanie przeprowadzone w 2015 r. w ramach ewaluacji on-going działania 2.3 POKL wskazuje, że z perspektywy czasu ocena przydatności seminariów nadal jest wysoka: „**Spośród badanych 97,7% osób zadeklarowało, że zwiększyło swoją wiedzę na temat PPP, a ponad 74% wszystkich uczestników szkoleń zwiększyło swoją wiedzę praktyczną na temat współpracy instytucji publicznych z prywatnymi inwestorami.**”⁴ Są to istotne wskaźniki biorąc pod uwagę, że pożądane zmiany uzależniano właśnie od dostarczenia wiedzy przez projekt.

3 W całym raporcie informacje na temat wartości planowanych i osiągniętych wskaźników pochodzą z: ostatniego dostępnego na momencie badania wniosku o płatność za okres 01.07.2015-30.09.2015; wniosku o dofinansowanie – suma kontrolna 9FBF-4132-F8A6-7617 – uwzględniający zgłaszane od 07.09.2012 r. zmiany wszystkie ostatecznie zaakceptowane przez IP pismem z dnia 12.11.2015 r., ale nie wprowadzone jeszcze aneksem do umowy o dofinansowanie projektu – chyba, że w treści raport zaznaczono inaczej.

4 Por.: Ewaluacja on-going działania 2.3 POKL, PARP, Warszawa 2015 r.

Zgodnie z założeniami, podniesienie wiedzy miało przełożyć się na postrzeganie PPP jako instrumentu legalnego i transparentnego. Organizatorzy potwierdzają, że zauważono wystąpienie w tym zakresie zmiany. Z roku na rok coraz rzadziej podczas seminariów, spotkań, warsztatów poruszany był temat tzw. czwartego P („czyli *prokuratora*”) i poddawana w wątpliwość była transparentność procesu postępowania zmierzającego do realizacji inwestycji w PPP. Organizatorzy zauważyli nawet, że „*od dwóch lat w zasadzie takich głosów brak*”. To oznacza, że trafnie oceniono, iż obawy związane z korupcjogennością PPP można zniwelować dostarczając wiedzę o tym czym jest PPP. Z rozmów z beneficjentami projektu wynika również, że mniejszy z tym problem mają też już teraz samorządy w kontakcie z radą miasta/powiatu/gminy czy mieszkańcami, gdyż temat stał się dzięki licznym artykułom w prasie drukowanej i internecie na tyle powszechny, że już nie budzi aż takich kontrowersji jak jeszcze 5 lat temu.

Z założenia wiedza miała przyczynić się też do wzrostu zrozumienia, że zastosowanie PPP wcale nie musi wydłużać całego procesu inwestycyjnego, że dłuższy czas poświęcony na doprecyzowywanie oferty inwestycyjnej może zaoszczędzić czas na etapie realizacji inwestycji, zminimalizować ryzyko zrywania umów i nienależytego ich wykonania, a dodatkowo zabezpieczać z góry kwestie użytkowania inwestycji powodując, że nie jest konieczne np. rozpisywanie kolejnych zamówień na administrowanie inwestycją. Zajęcie w tym zakresie zmian potwierdzają uzyskane opinie od beneficjentów projektu, którzy zarówno sami przyznają, że zrozumieli na czym polega oszczędność czasu w PPP, jak również częściej spotykają się z tym zrozumieniem w rozmowach z innymi instytucjami – w szczególności rozmów z przedstawicielami samorządów.

Uruchomione oczekiwane zachowania w ramach mechanizmu zmiany, przyczyniają się do przeniesienia efektu w postaci trwałej zmiany. Na etapie opracowywania projektu założono, że mierzalnym efektem podjętych działań będzie wzrost świadomości o korzyściach z podejmowania przedsięwzięć w formie PPP u 70% beneficjentów a u 90% podmiotów biorących udział w projekcie zwiększy się motywacja do podejmowania przedsięwzięć PPP. Przeprowadzone badania w ramach ewaluacji on-going działania 2.3. wskazują, że pierwszy wskaźnik udało się osiągnąć na znacznie wyższym poziomie – u 93,8% beneficjentów. Na moment niniejszego badania nie dostępne są jeszcze dane na temat osiągniętej wartości drugiego wskaźnika. Jednakże wspomniana ewaluacja on-going wskazuje, że ¼ badanych po zakończeniu szkolenia realizuje bądź zrealizowała projekt w formule PPP, a kolejne ½ planuje rozpocząć współpracę w ramach PPP. Te deklaracje pozwalają przypuszczać, że szansa na

osiągnięcie drugiego założonego wskaźnika jest prawdopodobna. Projekt zakładał także zmiany, które widoczne będą w dłuższym czasie (i jako takie mogą stanowić ciekawy obszar badawczy w przyszłości) - miał przyczynić się do: prowadzenia coraz większej liczby wzorcowych przedsięwzięć PPP w Polsce, do spopularyzowania współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz do zniwelowania barier i obaw sektora prywatnego i publicznego związanych z podejmowaniem wspólnych działań.

Opierając się na przeprowadzonych wywiadach można stwierdzić, że projekt nie tylko zapoczątkował powyższe zmiany, a także przyczynił się do powstania i rozwoju kilku dodatkowych:

- większe scalenie środowiska PPP. Dokładano starań, aby każda organizacja silnie angażująca się w rozwój PPP znalazła swoje miejsce przy realizacji projektu. W opinii badanych Lider dbał o to, aby żadne ze środowisk nie zawłaszczyło tego projektu, żeby było miejsce na wypowiedź zarówno środowiska naukowego, przedsiębiorców, administracji publicznej, ekspertów niezależnych, różnych instytucji działających w obszarze PPP.
- zmiany w myśleniu o inwestycjach - coraz więcej projektów w planach inwestycyjnych (w tym PPP) dotyczą zapewnienia podstawowej infrastruktury (szkoły, żłobki, przedszkola, ośrodki ochrony zdrowia) a nie obiektów kulturalno-rozrywkowych przeważających w poprzednich latach; coraz większe wymagania stawiane oferentom na etapie wniosku o dopuszczenie do postępowania, co świadczy o większej świadomości samorządów i ich przygotowaniu do inwestycji; coraz większa jest otwartość na stosowanie różnych opcji po obu stronach partnerstwa (np. wprowadzenie opłaty za dostępność lub realizacja przedsięwzięć w obszarach monopolu naturalnego).
- **silniejsze rozbudzenie potrzeby wspólnej polityki rozwoju PPP w Polsce i skoordynowanych działań dla osiągnięcia efektów na szerszą skalę** (szczególnie w sytuacji kiedy główni aktorzy działają niezależnie, dla jedną ze stron PPP - osobno na sektor publiczny i prywatny), poprzez włączanie wszystkich interesariuszy w nurt kreowania i wdrażania polityki PPP. Respondenci wskazywali potrzebę dokonania podziału praw i obowiązków w trzech blokach powołując się na EPEC: blok tworzenia polityki, standardów i promocji PPP; blok wsparcia projektów PPP i rola doradcza; blok

zatwierdzania i kontroli projektów PPP⁵. Takie kompleksowe podejście do upowszechniania PPP wymaga otwartości na poziomie decydentów oraz chęci poszukiwania synergii pomiędzy wspólnie planowanymi działaniami, identyfikowania łatwo kopiowalnych / moltiplikowalnych działań (np. wspólne bazy, platformy wymiany wiedzy, przenoszenie doświadczeń z różnych projektów/działań upowszechniających, itp.). Za dobry kierunek uznawane jest powołanie zespołu sterującego pomiędzy instytucjami dla projektów, które będą wpływały na upowszechnianie PPP, aby uspołnić działania pod względem merytorycznym i promocyjnym, oraz móc efektywnie wykorzystywać wyniki jednej instytucji do dalszego rozwoju wiedzy w zakresie PPP.

O sukcesie projektu świadczy również to, że w ocenie badanych interesariuszy projektu jego zakres merytoryczny był przygotowany adekwatnie do potrzeb i trafnie ze względu na grupy docelowe. W tym zakresie nie zmieniono by nic, gdyby projekt miał być ponownie realizowany. Podkreślano w rozmowach w szczególności wartość seminariów (padały słowa typu: networking, wymiana doświadczeń, pigułka wiedzy) oraz publikacji (w szczególności za: opis praktycznych aspektów PPP oraz interpretacje przepisów prawa). Przyjęte podejście, aby Biuletyn PPP stanowił kompendium wiedzy na bieżąco opisujące to, co w zakresie PPP się dzieje, określano dobrą praktyką, powodującą, że zainteresowani tym tematem wiedzieli, że w Biuletynie PPP znajdą aktualne informacje. Z zebranych informacji wynika, że potrzeba takiej działalności informacyjno-promocyjnej nadal istnieje, a powierzanie jej instytucji rządowej jest dobrą praktyką, gdyż jej komunikaty mają większą szansę dotarcia do odbiorców (samorządy większość wiadomości przesyłanych przez firmy uznają za spam, a MŚP nie zawsze prowadzą monitoring mediów, aby dowiadywać się o nowych projektach z odpowiednim wyprzedzeniem).

Jedynym działaniem, które nie przyniosło wszystkich oczekiwanych rezultatów, co jednakże nie przeszkodziło w osiągnięciu zmiany na poziomie całego projektu, był Konkurs 3P. Zgodnie z założeniami dzięki Konkursowi 3P miały zostać sprawnie przeprowadzone pod okiem doradcy postępowania PPP, które następnie stanowiłyby wzór do naśladowania przez kolejne instytucje publicznej ogłaszające postępowanie w podobnym zakresie. I to co do zasady zostało osiągnięte, gdyż w wyniku Konkursu 3P powstało 12 postępowań PPP, na których kolejne instytucje publiczne będą mogły się wzorować. Zmiana jaka miała się dokonać to wzrost motywacji do realizacji postępowań sprawnie – tj. w krótkim czasie. W wyniku realizacji projektu okazało się, że udostępnienie doradztwa instytucjom publicznym (laureatom Konkursu 3P) nie

5 Por. także: Hausner J.(red. nauk.), Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Korczyński T.: „Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce.” Fundacja S. Batorego, Warszawa, 2013.

przyczyniło się do wzrostu tej motywacji. W opinii części respondentów badania większą determinację widziano czasami po stronie wykonawców niż po stronie podmiotu publicznego, uczestniczącego w negocjacjach. Organizatorzy w rozmowach z doradcami ustalili różne tego przyczyny: obawa, że robi się coś innowacyjnego, brak odwagi do podejmowania ryzyka i działań nieszablonowych, niezaangażowane przez całe postępowanie kierownictwo, brak woli politycznej, okres wyborczy, brak kompetencji planowania strategicznego i widzenia całego cyklu zarządzania projektem. W dyskusjach prowadzonych w ramach badania z przedstawicielami IS i beneficjentami powtarzała się natomiast myśl, że może doradztwo wskazane i finansowane przez PARP (brak bezpośredniej odpowiedzialności instytucji publicznych realizujących PPP za nadzór i efekty pracy doradców) nie było trafnie dobraną formą wsparcia. Lepszą formą byłaby refundacja wydatków, powiązana odpowiednio z postępami w prowadzeniu postępowania dotyczącego PPP.

Bazując na pozyskanych w trakcie badania informacjach trudno jednoznacznie stwierdzić, czy nałożenie dodatkowych zobowiązań na samorządy w związku z finansowaniem w pełni lub części kosztów doradztwa przyniosłoby oczekiwane efekty, czy może spowodowałoby jeszcze mniejsze zainteresowanie wzięciem udziału w Konkursie 3P i obniżeniem motywacji do pozyskania finansowania doradztwa PPP. Z jednej strony mamy samorządy, które uczestniczyły wyłącznie w seminariach lecz nie przystąpiły do Konkursu 3P i co za tym idzie nie otrzymały finansowanego z projektu doradztwa, a przeprowadziły sprawnie postępowanie PPP (również pod względem czasu trwania postępowania). I jako przykład ta sytuacja jest przywoływana najczęściej, gdy pod wątpliwość poddawana jest słuszność zastosowanego podejścia o udzielaniu nieodpłatnego doradztwa względem oczekiwanych efektów. Z drugiej strony mamy opinie beneficjentów, że dofinansowanie wsparcia doradczego jest dużą zachętą do podjęcia wysiłku przeprowadzenia postępowania PPP, szczególnie gdy jest to pierwsze postępowanie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w tym aspekcie przedstawiciele samorządów zgadzają się z przedstawicielami MŚP, dla których koszt doradztwa i uczestnictwa w postępowaniu jest znaczącym obciążeniem budżetu i jakakolwiek forma gratyfikacji czy refundacji kosztów uważana jest przez nich za zachęcającą do rozważenia wzięcia udziału w postępowaniu. Obie strony postępowania podkreślały również, że wynikająca z projektu konieczność zaangażowania doradców wskazanych w projekcie nie jest przez nich na dłuższą metę dobrze oceniana. Prezentowano raczej stanowisko, że każdy podmiot powinien sam móc wybrać sobie doradcę i ewentualnie koszty tego doradztwa przedstawić do refundacji, gdyż praca z doradcą opiera się na zaufaniu i przekonaniu, że wspólnie chce się (często przez lata) pracować nad przedsięwzięciami PPP.

W trakcie rozmów z kadrą zarządzającą projektem oraz jego interesariuszami udało się także uchwycić szerszy kontekst zmian jakie zaszły w Polsce w czasie kiedy projekt był realizowany i wskazać główne reakcje dotyczące nie tylko beneficjentów projektu, ale całego rynku PPP:

- **U spójnia się język sektora publicznego i prywatnego oraz wzrasta rozumienie potrzeb i oczekiwań po obu stronach** - zaobserwowane przez Organizatorów na negocjacjach, w których uczestniczą podmioty już bardziej świadome tego czym jest PPP.
- **Rośnie rynek PPP w Polsce, coraz większe jest zainteresowanie instytucji publicznych tą formą finansowania inwestycji.** Ma to również związek ze wzrostem świadomości w instytucjach publicznych czym jest PPP, jak można je wykorzystywać oraz jakimi instrumentami operować. Świadczą o tym statystyki, które pokazują, że coraz więcej jest ogłoszeń z opłatą za dostępność, w monopolach naturalnych, sektor publiczny bardziej angażuje się finansowo w przedsięwzięcia.
- **Usprawnia się przeprowadzanie postępowań bardziej powielalnych inwestycji.** Zamówienia na inwestycje gdzie już ścieżki zostały przetarte (np. termomodernizacja, wymiana oświetlenia) trwają znacznie krócej niż na początku. Zamykają się w 6 - 9 miesięcy co powoduje, że negocjacje w ramach PPP nie trwają już tak znacząco dłużej niż standardowe postępowania.

Na podstawie dostępnych danych nie można wskazać dokładnie w jakim zakresie projekt przyczynił się do powstania tych globalnych zmian, jednakże warto odnotowania jest, że na wpływ ten zwracali sami w rozmowach uwagę beneficjenci projektu.

Mierzenie zachodzenia pożądaných zmian nie zostało jednakże kompleksowo przemyślane i zaprojektowane na etapie uruchamiania projektu. Organizatorzy skupili się głównie na wskaźnikach ilościowych wprost powiązanych z wykonaniem określonego działania (dostarczenia określonego produktu), w efekcie ustalanie wartości wskaźników, na które wpływ miało więcej niż jedno działanie dokonywane jest na koniec realizacji projektu. Wynikiem takiego podejścia jest brak wiedzy w trakcie trwania projektu jak zmieniały się wartości wskaźnika w efekcie przeprowadzania kolejnych działań, a co za tym idzie – niemożliwość uchwycenia stopnia w jakim poszczególne działania wyłożyły na osiągnięty efekt.

2.3. CZYM MOŻEMY WYJAŚNIĆ ZACHODZĄCE ZMIANY?

Uwarunkowania ograniczające lub wspierające zaistniałe mechanizmy zmiany zostały podzielone na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Pisząc o czynnikach zewnętrznych, mamy na myśli wydarzenia, które były niezależne od realizowanego projektu, z kolei te wewnętrzne wynikają z decyzji podejmowanych w ramach działań projektowych.

Czynniki zewnętrzne – wspierające

Bardzo ważnym czynnikiem zewnętrznym wspierającym upowszechnianie PPP są wprowadzone zmiany prawne, które ułatwiły planowanie i realizację przedsięwzięć PPP: poprawa ustawy o PPP (2008); wprowadzenie art. 18a w Ustawie o finansach publicznych (2013); nowe rozporządzenie dot. sprawozdawczości budżetowej uwzględniające PPP oraz to kiedy jest ono księgowane w dług publiczny, a kiedy wykazywane tylko w sprawozdaniu Eurostat (2014); ustawa o rewitalizacji regulująca ujęcie zobowiązań wynikających z umowy PPP po stronie inwestycji i bieżących zobowiązań (2015). Projekt dobrze wpisywał się w otoczenie prawne, z jednej strony dostarczając informacji do poprawy tego otoczenia, z drugiej bazując na nim przygotowując kolejne działania informacyjne i wykorzystując je do „przebicia się” z promocją PPP do prasy.

Silny wpływ na pozytywną zmianę postrzegania PPP w opinii Organizatorów miał raport NIK o postępowaniach PPP (2012, publikacja kwiecień 2013)⁶, który odebrany został jako usankcjonowanie faktu, że PPP to legalna forma działania. Dodatkowo silny wpływ miało wsparcie udzielone przez MIR i KE dla projektów hybrydowych, dobitniej jeszcze potwierdzające, że jest to „*forma legalna skoro Unia to finansuje*”. Wejście w życie rozporządzenia 1303/2013 z grudnia 2013 r.⁷ wprowadzającego szereg ułatwień dla projektów hybrydowych, nad którym pracował MIR spowodowało natomiast wzrost zainteresowania PPP instytucji poszukujących możliwości dofinansowania ich inwestycji ze środków UE.

Ważną rolę dla osiągnięć projektu odegrała postawa samorządowców i przedsiębiorców, którzy przeszli postępowanie PPP i wyrazili chęć podzielenia się swoimi doświadczeniami. Omawiane

6 „Raport o wynikach kontroli: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego”. NIK: KGP-4101-01-00/2012; nr ew. 1/2013/P/12/051/KGP

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

przez nich sukcesy i porażki stanowiły wiarygodne w opinii beneficjentów źródło wiedzy o PPP, co Organizatorzy wykorzystywali dla celów projektu zapraszając ich jako prelegentów do występowania na seminariach, warsztatach, konferencjach, zachęcając do udziału w debatach on-line, a także do podzielenia się swoim doświadczeniem z czytelnikami publikacji powstających w projekcie poprzez wyrażenie zgody na opisanie ich przypadku.

W trakcie realizacji projektu zauważono również dwa czynniki sprzyjające, leżące po stronie instytucji publicznej biorącej udział w postępowaniu. Po pierwsze, zauważono większą sprawność w prowadzeniu przedsięwzięć PPP tam gdzie po drugiej stronie byli ludzie odważni i zdeterminowani, gotowi wziąć na siebie ryzyko przecierania szlaków, bycia liderami zmiany. Przy czym im większe poparcie kierownictwa miała taka osoba (idealnie gdy osoba ta była jednocześnie kierownikiem instytucji), tym większa sprawność była w podejmowaniu wszelkich działań związanych z postępowaniem PPP. Przychylność kierownictwa, a jeszcze lepiej motywowanie do poszukiwania nowych rozwiązań, wskazywano jako powód tego, że pracownicy w samorządach mniej boją się podejmowania wyzwań związanych z PPP a nawet chętniej sami inicjują przedsięwzięcia w tej formule. Za beneficjentem: *„Musi być to wsparcie, tak, czy ten przykład też z góry, tak, musi być inspiracja (...) To jest rola też kierownika, czy szefa, żeby inspirować tych ludzi i w jakiś sposób tam motywować, i pokazywać jakieś dobre rozwiązania.”* W opinii części respondentów na podejmowanie się przedsięwzięć w formule PPP ma wpływ polityka kadrowa oraz sposób zarządzania instytucją, jakość relacji i poziom zaufania pracowników do władz i władz do pracowników. Przy sprzyjających warunkach, jak wykazały badania rynku PPP, nawet jeśli pierwsze postępowanie PPP nie wyszło - uczestnicy projektu podejmowali się realizacji następnego. Organizatorzy upatrują w tym świadectwa na to, że zrozumienie korzyści jakie daje PPP powoduje, że sektor publiczny decyduje się na modyfikację założeń inwestycji i ponowne jej przedstawienie sektorowi prywatnemu.

Osoby aktywne również znacznie bardziej korzystały z uczestnictwa w wizytach studyjnych, głównie dzięki wyrażanej chęci poznania kulis podjętych w wizytowanej instytucji działań. Zauważono, że niektórzy wyróżnieni w Konkursie 3P uczestnicy wizyt studyjnych (czyli nie otrzymujący wsparcia doradczego) realizowali postępowania PPP wykorzystując doświadczenia z wizyty, przekładając wiele z tego co zobaczyli na swoje postępowania. Dla nich wizyty były inspiracją do adaptowania rozwiązań zagranicznych we własnych instytucjach publicznych.

Po drugie zaobserwowano lepsze przygotowanie do prowadzenia negocjacji tam, gdzie powołane zostały zespoły międzywydziałowe ds. PPP, gdyż przyczyniało się to do lepszej

wymiany wiedzy i choć nadal trzeba wiedzę o PPP multiplikować w kilku wydziałach, to takie rozwiązanie korzystnie wpływa na wzrost ogólnej wiedzy o PPP w instytucji, a to z kolei zwiększa gotowość do realizacji zadań z nim związanych. Zapytany o powyższą hipotezę przedstawiciel samorządu wręcz stwierdził, że nie wyobraża sobie realizacji PPP poprzez wyodrębnioną, dedykowaną temu osobną komórkę organizacyjną, gdyż w całym procesie negocjacji od początku do końca muszą uczestniczyć wszystkie wydziały merytoryczne, których proces inwestycyjny dotyka (wydział inwestycji, finansowy, zagospodarowania przestrzennego itp.). Przedstawiciele IS poproszeni o informację na ile powszechna jest praktyka powoływania zespołów między wydziałowych, deklarowali, że z ich obserwacji wynika, że powoływanie zespołów międzywydziałowych nadal dotyczy mniejszości instytucji publicznych. Przeważająca liczba instytucji publicznych nie jest gotowa do prowadzenia sprawnych negocjacji czy podejmowania skoordynowanych działań wewnątrz instytucji, celem przygotowania i omawiania z inwestorami ofert inwestycyjnych. Brakuje nadal kompetencji związanych z działaniem projektowym, które w ocenie Organizatorów przekładają się na poziom przygotowania i sprawność prowadzenia negocjacji z inwestorami.

Kolejnym ważnym czynnikiem zewnętrznym wspierającym, który przyczynił się do osiągnięcia założeń projektu okazała się być również charakterystyka rynku PPP w Polsce. W momencie wyczerpania możliwości kierowania dalszego wsparcia do dużych przedsiębiorców, którzy są głównymi graczami na rynku PPP, organizatorzy stanęli przed koniecznością zintensyfikowania działań na rzecz rekrutacji przedstawicieli MŚP, aby zapewnić w projekcie odpowiednią liczbę odbiorców prywatnych. Pierwsze nabory były bardzo trudne, przekonanie do wzięcia udziału mniejszych przedsiębiorców stanowiło wyzwanie dla Organizatorów. Z pomocą przyszedł sam rynek, który jak się okazało przy bliższym rozpoznaniu jest rynkiem małych projektów, których finansowe udźwignięcie leży w możliwościach firm z sektora MŚP. Głównie dotyczy to średnich firm, ale małe i mikro przedsiębiorstwa całkiem dobrze odnajdują się w roli partnerów, podwykonawców, których udział również jest planowany na etapie opracowywania koncepcji przedsięwzięcia PPP. Zatem przygotowanie ich do czynnego uczestniczenia w planowaniu przyszłych inwestycji okazało się nie tylko być zasadne, ale przede wszystkim trafiało w ich zainteresowania. Podczas badania rozmówcy podkreślali wręcz, że udział w projekcie był dla nich szansą na zdobycie umiejętności uplasowania się na rynku PPP i znalezienia wiarygodnych konsorcjantów, z których pomocą - przy założeniu wygranej - mieliby zagwarantowane przepływy finansowe w przyszłości.

Czynniki zewnętrzne – ograniczające

Na wstępie należy zauważyć, że dwa wyżej wymienione czynniki sprzyjające, wskazane jako leżące po stronie samorządów, jeśli nie wystąpią, mogą stanowić ograniczenie dla realizowania przedsięwzięć w formule PPP. Niekoniecznie przyczynią się do uniemożliwienia przeprowadzenia projektu PPP, ale mogą zdecydowanie utrudnić lub wydłużyć w czasie jego przeprowadzenie.

Najsilniejszy negatywny wpływ na realizację projektu miał jednakże cykl wyborczy, który jak się okazało negatywnie wpływa na cykl życia postępowań PPP prowadzonych przez samorządy. Najczęściej obserwowano problemy wynikające z braku decyzji nowej władzy o kontynuacji postępowań rozpoczętych przez ustępującą władzę lub wstrzymywanie procesu negocjacji z powodu długiego czasu zapoznawania się z przedmiotem postępowania przez nowe władze. Brak zagwarantowanej ciągłości dla podejmowanych decyzji w zakresie PPP (w tym możliwości egzekwowania wcześniej podjętych ustaleń, warunków na jakich mogą być one cofnięte itp.), stanowiło jeden z czynników wskazywanych przez respondentów jako nie tylko zaburzający negocjacje ale także zniechęcający do podejmowania się ich. Czynnikiem ten mając negatywny wpływ na proces toczących się postępowań spowodował niewykorzystanie w pełni zaplanowanych w projekcie godzin doradztwa (na dzień 30.09.2015 r. z 17 644 godzin doradztwa zrealizowano 5 477,42), którego część zarezerwowana była na etap po podpisaniu umowy PPP. Tymczasem większość projektów objętych projektem miała trudność z zakończeniem negocjacji i projektowi groziło nie osiągnięcie celu głównego projektu tj. przyczynienia się do powstania 8 projektów PPP. Podjęte działania zaradcze przez Organizatorów, polegające na monitorowaniu postępów toczących się postępowań i pozostawaniu w stałym kontakcie z przedstawicielami instytucji publicznych, dały wyniki i w efekcie projekt zakończył się sukcesem z 12 powstałymi projektami PPP. Gdyby projekt trwał krócej, osiągnięcie tego wyniku mogłoby być niemożliwe.

Wystąpienie powyższego czynnika ograniczającego spowodowało również brak możliwości pełnego oceniania wsparcia doradczego. Choć na moment prowadzenia badania ewaluacyjnego nie są dostępne jeszcze wyniki badania dotyczącego oceny udzielonego doradztwa (dane te zaprezentowane zostaną dopiero we wniosku o płatność końcową), to przynajmniej ocena tego rodzaju wsparcia została dokonana i jej wynik będzie można wykorzystać w przyszłości. Niestety, w projekcie nie było możliwe ocenienie wpływu doradztwa na fazę realizacyjną przedsięwzięć PPP.

Czynniki wewnętrzne – wspierające

Najważniejszym czynnikiem, a zarazem mocną stroną projektu PPP było merytoryczne powiązanie ze sobą działań. Jest to podejście sprzyjające osiągnięciu synergii w trakcie realizacji projektu. Przedstawiony podczas badania sposób zarządzania projektem, gromadzoną wiedzą i informacjami potwierdzał wykorzystanie tych powiązań w praktyce: wiedza o potrzebach i obawach zaobserwowana podczas seminariów była uwzględniana przez organizatorów nie tylko w aktualizacji treści kolejnego seminarium ale także w planach publikacyjnych, tak samo wykorzystywano wiedzę pozyskiwaną podczas spotkań doradczych, zaś wiedza pozyskiwana od ekspertów piszących publikacje oraz ich osąd o tym co w najbliższym czasie może być „gorącym tematem” wykorzystywano do planowania kolejnych publikacji, uzupełniania treści seminariów, przygotowywania informacji prasowych itd. Tę czujność na pojawiające się sygnały z rynku oraz od uczestników projektu warto podkreślić, gdyż stanowią dobrą praktykę zarządzania i spowodowały, że projekt dodatkowo odpowiedział na n/w zidentyfikowane w trakcie jego realizacji potrzeby odbiorców projektu PPP:

- potrzebę podniesienia umiejętności szacowania kosztów realizowanych przez stronę publiczną inwestycji w całym okresie realizacji przedsięwzięcia (wybudowanie + utrzymanie infrastruktury) – odpowiedzią na to Organizatorów projektu było dodanie Komparatora – narzędzia wspierającego dokonywanie analizy opłacalności realizacji inwestycji w PPP.
- potrzebę podniesienia potencjału jednostek prywatnych do startowania w PPP i budowania konsorcjów połączona ze zgłaszaną potrzebą otrzymywania pogłębionej wiedzy o PPP popartej pracą na przykładach – odpowiedzią było dodanie przez Organizatorów projektu coachingu i warsztatów branżowych, które dawały możliwość pracy nie tylko na przykładach konkretnych postępowań, ale również umożliwiały indywidualną pracę na przykładzie zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym MŚP.

Zdobywana wiedza była również podstawą reagowania na bieżąco na nasilanie się określonych obaw czy problemów, które wszystkie (zgodnie z deklaracjami badanych reprezentantów odbiorców programu) okazały się być trafnie zdiagnozowane. Z rozmów z Organizatorami wynikało, że taktycznie podchodzili do minimalizowania barier: najpierw silniej skupiając się na przekonaniu do PPP skarbników (w imię przekonania, że jak skarbnik powie że można, to uda się zrobić w instytucji projekt ppp), wydziałów zamówień publicznych (w imię przekonania, że jak zrozumieją, że to nic nowego to chętniej włączą się aktywnie w

przygotowywanie postępowań w formule PPP), decydentów i opinię publiczną (w imię przekonania, że dużo zależy od woli politycznej i odwagi kierownictwa). W opinii naszych rozmówców pomocny w zmniejszaniu obaw odbiorców projektu był zapewniany w projekcie kontakt z praktykami, z ludźmi, którzy przeszli przez PPP z różnymi doświadczeniami (i tymi pozytywnymi, i tymi negatywnymi), zebranych także w różny sposób (poprzez bycie doradcą, ekspertem, pracownikiem samorządowym uczestniczącym w postępowaniu, przedstawicielem firmy biorącej udział w negocjacjach i realizacji projektów PPP). Ukazujące się zaś doniesienia prasowe o PPP dodatkowo dawały wsparcie w postaci argumentów na to, że jest to legalna i może być opłacalna forma finansowania inwestycji publicznych, poza tym, że – zgodnie z wypowiedziami respondentów - oswajały opinię publiczną z PPP.

Ponadto, zebrane podczas wywiadów opinie wskazują na to, że ucząc na czym polega PPP i podział ryzyk w PPP, przyczyniano się do urealniania już na wczesnych etapach planów wykorzystywania PPP i tym samym przyczyniano się do zmiany myślenia o PPP. Kluczowe było zrozumienie, że *„przedsiębiorca jest inwestorem a nie sponsorem”* jak podkreślają Organizatorzy, że nierówny podział ryzyk może oznaczać wyższe koszty inwestycji po którejś stronie, co z kolei może prowadzić do tego, że inwestycja przestanie być opłacalna. A przecież na powodzenie postępowania PPP ostatecznie wpływ ma budżet danej instytucji publicznej. Kiedy jest nierealny, cały wysiłek poświęcony na przygotowanie koncepcji w trakcie negocjacji okazuje się być zbędny. Wówczas w przypadku podjęcia się ponownego ogłoszenia postępowania, konieczne jest ponowne policzenie całej inwestycji, zrobienie jej nowych założeń. Zrozumienie przez instytucje publiczne, że to podwaja koszty takiej inwestycji, było również istotne dla Organizatorów. Dużą rolę w tym zakresie odegrały seminaria i warsztaty, które dodatkowo dzięki swojej konstrukcji przyczyniały się do inspirowania tak pracowników administracji publicznej jak i przedsiębiorców, dawały zastrzyk wiedzy (wysoko oceniano możliwość pracy na bieżąco pojawiających się przykładach, rozpatrywania ich oraz własnych planów w kontekście zmieniających się przepisów prawa itd.), wskazywały źródła, dzięki którym można tę wiedzę pogłębić, umożliwiały wymianę doświadczeń i kontaktów przydatnych w przypadku uczestniczenia w podobnych postępowaniach PPP. Jako dobrą praktykę wskazywano prace na przykładach (case study), w szczególności w odniesieniu do warsztatów branżowych dla MŚP, które polegały na pracy w oparciu o konkretne ogłoszone na PPP postępowanie.

Przykłady odgrywały jednak ważną rolę nie tylko podczas spotkań bezpośrednich z uczestnikami projektu, ale również stanowiły podstawę debat on-line, które na dzień 30.11.2015

r. zostały obejrzone przez 3237 osób oraz publikacji, które trafiły do 3405 czytelników według wskaźnika pobrań ze strony www liczony na ten sam dzień. Według Organizatorów są to ilości świadczące o trafieniu z tematyką debat oraz przygotowanych publikacji do potrzeb odbiorców, gdyż rynek PPP nadal w Polsce jest mały i sam temat PPP pozostaje tematem niszowym. Takie wyniki są oceniane również jako bardzo obiecujące w kontekście rozwoju rynku PPP i wzrostu zainteresowania tą tematyką. Upowszechnianie przykładów postępowań miało jeszcze jedno zadanie – zachęcić do podjęcia próby mniej odważne instytucje publiczne w oparciu o opracowany już zbiór doświadczeń, wzorzec. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że właśnie najczęściej formuła PPP wybierana jest do realizacji tych typów inwestycji, dla których zostały już przetarte szlaki (termomodernizacja, wymiana oświetlenia, budowa budynków komunalnych), co potwierdzałoby skuteczność wybranego sposobu rozpowszechniania stosowania modelu PPP.

Z gołą innego podejścia wymagało podjęcie zmiany podejścia do PPP wśród przedstawicieli MŚP. Ich większe zainteresowanie tematem udało się w przeważającej mierze osiągnąć dzięki dostosowaniu ostatnich 8 seminariów regionalnych i warsztatów branżowych do ich potrzeb. Zaobserwowano, że większość MŚP nie potrafi właściwie przygotować się do postępowania PPP, wielu przyzwyczajonych jest do typowych postępowań o zamówienie publiczne i nie potrafią przewidywać ani kosztów ani przychodów w przyszłości, mają problem z kalkulowaniem opłacalności inwestycji. Dzięki warsztatom mogli zrozumieć co oznaczają określone zwroty użyte w dokumentacji, przeanalizować jakie konkretne doświadczenia i świadectwo tego doświadczenia jest potrzebne do wzięcia udziału w omawianym przypadku, przymierzyć się do kalkulacji kosztów inwestycji bazując na danych podanych przez podmiot publiczny, ocenić własny potencjał do realizacji konkretnej inwestycji, a także wymienić się doświadczeniami i kontaktami z innymi MŚP, potencjalnymi konsorcjantami w realizacji projektów z zakresu PPP. To zaś czego przedsiębiorcy nie chcieli omawiać na forum, poruszano podczas indywidualnych spotkań coachingowych PPP, które w szczególności stanowiły pomoc w przygotowaniu wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu PPP, pomoc w wyliczeniu kwoty i warunków przy jakich przedsiębiorcy opłaca się wejść w inwestycję, analizę jakich konsorcjantów dany przedsiębiorca potrzebuje by móc wystartować w postępowaniu albo jak może przygotować się do uczestniczenia w postępowaniu jako partner czy podwykonawca. W efekcie w ramach projektu możliwe było dostarczenie konkretnych twardych umiejętności 371 przedstawicielom sektora prywatnego.

Czynniki wewnętrzne – ograniczające

Na niekorzyść projektu działań brak uplasowania go od początku w polityce rozwoju PPP, co skutkowało brakiem doprecyzowania jego roli w kontekście podejmowanych działań rządowych i wzajemnych zależności występujących pomiędzy projektem a innymi akcjami informacyjnymi prowadzonymi na poziomie ministerialnym. Badania wskazały w tym zakresie na niedostatecznie wyjaśniony podział kompetencji pomiędzy PARP, MG i MIR w obszarze upowszechniania PPP, który powodował nakładanie się kompetencji. Był to aspekt, na który należało w trakcie realizacji projektu zwracać uwagę i reagować. Pracownicy PARP w konsultacji z MG i MIR modyfikowali narzędzia osiągania celów projektów (np. zmiana zasad przystąpienia do Konkursu 3P tak, aby ten nie kolidował z konkursem jaki postanowił ogłosić MIR dla projektów hybrydowych, doprecyzowywanie zakresu merytorycznego publikacji tak, aby uzupełniały a nie pokrywały z publikacjami MG), planowali w czasie wydarzenia przewidziane w projekcie tak, aby nie kolidowały z innymi wydarzeniami związanymi z PPP. W efekcie braku systemowego rozwiązania i ustalenia wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami oraz między projektem a innymi akcjami promocyjno-informacyjnymi, decyzje podejmowane były w trybie roboczym, a problemy rozwiązywane były na bieżąco w momencie zaistnienia przesłanek do ich wystąpienia. Wszystkie strony dobrze oceniają wypracowany model współpracy i wymiany informacji, a także w rozmowach wyrażali chęć współpracy na rzecz upowszechniania PPP w przyszłości. Jednak pomimo wystawiania dobrej oceny podejmowanym działaniom, należy zauważyć, że jest to model reaktywny tj. silnie oparty o zasadę reagowania na pojawiające się problemy, a nie proaktywny, tj. oparty o zasadę planowania przyszłych zdarzeń, przewidywania i monitorowania różnych scenariuszy ich realizacji. Przy reaktywnym modelu, prawdopodobieństwo, że nie wszystkie zagrożenia uda się zawczasu zidentyfikować i zniwelować rośnie. W przypadku projektu miało to miejsce w ostatnim miesiącu realizacji projektu kiedy konferencja wieńcząca projekt (02.12.2015 r.) zbiegła się z innymi działaniami promocyjnymi MG i MIR - dzień przed tj. 01.12.2015 r. konferencję na temat PPP zorganizowało MG, zaś MIR konferencję o PPP i hybrydach zorganizowało tydzień później (15.12.2015 r.), przez co nie tylko nie wykorzystano okazji do osiągnięcia efektu skali poprzez połączenie inicjatyw, ale także doprowadzono do sytuacji, która mogła mieć negatywny wpływ na liczbę uczestników każdej z ww. konferencji. Dlatego też kiedy mamy do czynienia z rozwiązaniami systemowymi, dominować powinno podejście proaktywne, szczególnie, gdy działania projektu systemowego mają przyczyniać się również do wprowadzania trwałych zmian w sposobie

realizacji polityk publicznych.

Wystąpienie ww. czynnika spowodowało, że zapotrzebowanie na jakościowo dobre i wiążące decyzje dotyczące stosowania PPP jeszcze bardziej wzrosło. Wszyscy interesariusze PPP biorący udział w badaniu potwierdzają zapotrzebowanie na kontynuację skoordynowanych działań informacyjno-promocyjnych w szczególności w zakresie analiz rynku PPP i opisywania przeprowadzonych postępowań, dalszego prowadzenia seminariów umożliwiających wymianę doświadczeń i nawiązywanie kontaktów. Oczekiwania odbiorców tych działań idą w kierunku jednego miejsca gdzie publikowane są materiały oraz wskazania instytucji, która mogłaby wydawać wiążące decyzje i na bieżąco wydawać wytyczne i interpretacje zapisów prawnych.

2.4.GŁÓWNE WNIOSKI I ZALECENIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Z przeprowadzonych badań wynika, że dzięki udzieleniu wsparcia doradczego wzrosła motywacja do szybszego i sprawniejszego przeprowadzania postępowań, wszystkie pozostałe okazały się być trafnie sformułowane i dzięki tak zrealizowanym działaniom – uruchomiły się oczekiwane mechanizmy doprowadzając do osiągnięcia zakładanych zmian. Model logiczny (załącznik nr 1), wykonany według podejścia TDE na bazie dokumentów projektowych (w tym analizy, zestawienia, raporty ewaluacyjne) oraz opinii interesariuszy projektu, wskazuje, że model logiczny tego projektu jest spójny. Należy zauważyć, że wszystkie obszary wyznaczone przez projekt pokrywają się z podjętymi działaniami, żadna zidentyfikowana potrzeba nie została pozostawiona bez odpowiedzi. Dowodzi to także sprawności w zarządzaniu projektem, szczególnie – co warto podkreślić - realizowany był przez niezbyt duży zespół (3,5 etatu), a wymagał aktywizowania i włączania w prace projektowe szerokiego grona ekspertów merytorycznych związanych z tematem PPP z różnych środowisk naukowych, prywatnych, administracji.

Przywołując cztery czynniki, które zwiększają prawdopodobieństwo sukcesu działania⁸:

1. wiarygodność - czyli (a) rzetelność metodyczna przekazywanej wiedzy (rzetelny warsztat badawczy, metodyka modelu) i (b) uwiarygodnienie przez ekspertów oraz opiniotwórcze ośrodki (c) powiązane z innymi źródłami – informacjami,
2. trafność - trafienie w potrzeby informacyjne właściwego odbiorcy,

8 Por.: Olejniczak, K., Kupiec, T. & Raimondo, E. (2014). "Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych", w: Haber, A. & Olejniczak, K. (red.) (R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu Warszawa, PARP, 2014

3. przystępność - dostosowanie formy przekazu do preferencji danego typu odbiorcy,
4. moment – odpowiednia chwila przekazania informacji, wpasowanie się w moment procesu decyzyjnego, kiedy zaczyna się dyskusja mogąca wykorzystać daną wiedzę,

Z całą pewnością można stwierdzić, że warunek określony ostatnim czynnikiem został spełniony w największym stopniu. Nie dość, że uruchomienie projektu miało miejsce dokładnie w momencie kiedy weszły zmiany legislacyjne i dostarczenie wiedzy o PPP było pożądanym, to na dodatek Organizatorzy na bieżąco wykorzystywali pojawiające się zmiany prawa i przykłady stosowania PPP do wzmacniania przekazu projektu, a także działając w drugą stronę - zbierane w trakcie projektu informacje wykorzystywali do kreowania kolejnych zmian w otoczeniu formalno-prawnym oraz powstania nowych inicjatyw PPP. Takie podejście w przypadku wieloletnich projektów systemowych, powoduje, że z wpływem czasu projekt nie zaczyna odstawać od potrzeb rynku, tylko razem z nimi ewoluuje.

Przytoczone opinie respondentów i wyniki ankiet zebranych w ramach bieżącej ewaluacji projektu, pozwalają stwierdzić, że również warunek trzeci i drugi zostały spełnione. Wszystkie zaplanowane działania upowszechniające były z merytorycznego punktu widzenia właściwie dobrane do objętych projektem grup docelowych. Organizatorzy zakładali, że projekt będzie dostarczać wiedzy od postaw, stąd początkowe publikacje miały charakter bardziej promocyjny, zachęcający do poszukiwania wiedzy i informacji, aby w kolejnych latach dostarczać już bardziej praktycznej wiedzy o przygotowywaniu i realizowaniu inwestycji PPP. Na korzyść projektu przemawia to, że dokładnie tak postrzegają poszczególne etapy projektu uczestniczący w nich przedstawiciele samorządów i inwestorów.

W końcu, pierwszy warunek został w dużej mierze również spełniony. Choć jakość niektórych publikacji oceniana była różnie przez przedstawicieli IS, to przedstawiciele samorządów i inwestorów dobrze oceniali przyjęte przez Organizatorów podejście - wyjścia od prostych publikacji (promujących, zachęcających) po bardziej skomplikowane merytoryczne opracowania (edukujące, inspirujące). Dla Organizatorów powinien być to sygnał, że na komunikowanie w jakim celu powstaje dana publikacja jest bardzo ważne dla późniejszej oceny podjętych działań. Może również przyczyniać się do lepszego, prawidłowego wykorzystania tychże publikacji w przyszłości przez kolejnych zainteresowanych tematem przedstawicieli administracji i przedsiębiorstw. Na korzyść projektu, w ocenie tego warunku, z całą pewnością zaś przemawiają podkreślane przez wszystkich respondentów badania działania, które spowodowały, że w realizację projektu zaangażowani zostali przede wszystkim praktycy reprezentujący różne środowiska: sektor publiczny, prywatny, organizacji pozarządowych,

akademicki. Ta różnorodność sprzyjała poszerzaniu spektrum wymienianej wiedzy, a przewaga w dyskusji głosów praktyków pozwalała na wzmacnianie przekazu edukacyjnego doświadczeniami, żywymi przykładami i skutkami zastosowania omawianej wiedzy. Zapraszanie do projektów różnych aktorów rynku PPP gwarantowało także, że projekt nie był realizowany w próżni, czerpał i nawiązywał do innych źródeł informacji o PPP. I choć na wstępie zabrakło przypisania projektowi i PARP konkretnej roli w ramach polityki rozwoju PPP w Polsce, to podjęte działania pozwoliły wpisać się z projektem w ww. politykę.

Ze względu na charakter projektu oraz wynik niniejszego badania, poniższe rekomendacje dla PARP mają charakter działań doskonalących w zakresie upowszechniania PPP. Pogrupowano je na trzech poziomach:

Poziom systemu

Aktywne włączenie się w proces uspołniania działań upowszechniających PPP – odpowiedź na zidentyfikowany wzrost potrzeb w zakresie prowadzenia skoordynowanych działań na rzecz upowszechniania PPP na poziomie rządowym. Wyniki z badania wskazują, że jeśli ogólnopolskie akcje upowszechniające PPP mają być skuteczne wymagają koordynacji polegającej m.in. na:

- 1) uznaniu działań podejmowanych przez instytucje działające w systemie za jeden MetaProjekt;
- 2) ustaleniu kierunku rozwoju PPP w Polsce i proponowaniu zmian legislacyjnych umożliwiających podążanie w tym kierunku;
- 3) wprowadzaniu PPP do codziennej praktyki poprzez szukanie możliwości jego automatycznego wprowadzania w życie publiczne, np. poprzez „zaszczyty” w ustawie o zamówieniach publicznych konieczności ujęcia w procedurach analizy czy planowana inwestycja może być realizowana w PPP;
- 4) uruchomieniu „project pipelines” np. poprzez publikowanie w jednym miejscu informacji o planowanych projektach PPP, aby inwestorzy mogli się do nich przygotować, zaplanować, w których potencjalnie mogą wziąć udział (np. na wzór praktyk zagranicznych Kanady i Australii⁹);

9 Por.: De Clerck D, Demeulemeester E: „A sequential procurement model for a PPP project pipeline” OR Spectrum / Springer, 2015;

- 5) ustalaniu ścieżek projektów w branżach, wytycznych prowadzenia postępowań, np. skoro wiadomo, że ma wejść w życie rozporządzenie ministra zdrowia, które nakazuje dostosować infrastrukturę medyczną i warunki leczenia do wymogów unijnych, to przygotowywane jest kompendium wiedzy jak to zrobić korzystając z PPP;
- 6) uspoźnianiu baz i spisywaniu dobrych praktyk, w tym w zakresie zarządzania w czasie projektami finansowanymi z różnych źródeł jak hybrydy;
- 7) stworzeniu jednego miejsca zarządzania wiedzą - kluczowe publikacje, punkt kontaktowy - wspierającego networking i rozwój środowiska PPP.

Wspieranie i pogłębianie procesu odwracania myślenia o inwestycjach – inicjowanie i włączanie się w działania mające na celu wykształcenie myślenia o inwestycjach publicznych w kategoriach efektywności ekonomicznej. Poprzez działania informacyjne, edukacyjne, ale również poprzez rozwiązania systemowe, np. poprzez wprowadzenie analizy źródeł finansowania inwestycji przed zamieszczeniem jej w planie zamówień publicznych i konieczność podania informacji o planowanym trybie realizacji zamówienia, w tym czy będzie to formuła PPP. Wspierałoby to również wcześniejszy postulat uruchamiania „project pipelines”.

Poziom organizacji

1. **Doprecyzowanie roli pełnionej na rzecz realizacji polityki PPP** – wpisanie PARP w określone ramy działania państwa na rzecz rozwoju PPP, przypisanie zadań i uprawnień, które uporządkują również zakres w jakim poprzez fundusze unijne PARP oddziałuje na rynek PPP. Konieczne w tym celu może okazać się wykonanie pogłębionej ekspertyzy analizującej funkcjonalności założeń dotyczących działalności PARP w kontekście przyjętego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami realizującymi politykę PPP.
2. **Wprowadzenie do praktyki dobrych rozwiązań z zarządzania projektem** – opracowanie wewnętrznego dokumentu wspierającego budowanie zespołów projektowych wewnątrz PARP w oparciu o zasady zarządzania projektem i metody macierzowe zarządzania organizacjami.
3. **Wprowadzenie do praktyki cyklicznej organizacji spotkań z przedstawicielami innych instytucji zajmujących się pokrewnymi projektami w systemowo celem wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń** – w szczególności w przypadku projektów,

w których ryzyko wystąpienia nałożenia się kompetencji pomiędzy instytucjami jest znaczące (dotyczy nie tylko projektów finansowanych ze środków UE, ale również zadań finansowanych ze budżetu krajowego). Głównym celem takich spotkań powinno być szukanie celów wspólnych, możliwości wzajemnego wspierania się projektów w osiągnięciu rezultatów, szukania możliwości łączenia akcji informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych tak aby osiągać łącznie lepszy efekt w skali globalnej. Przykładem byłaby organizacja jednej konferencji zamiast kilku w krótkich odstępach czasu czy dopasowanie harmonogramów działań poszczególnych instytucji tak, aby na poziomie globalnym były ze sobą.

Poziom projektu (zagadnienia)

1. **Planowanie mierzenia efektów zmiany** – planowanie już na etapie opracowywania projektu sposobu mierzenia jak działa mechanizm zmiany oraz jakie przynosi efekty wraz ze wskazaniem częstotliwości zbierania danych, spowodowałoby systematycznie pozyskiwanie informacji i możliwość analizy, które działania / zdarzenia w jaki sposób przyczyniają się do powstawania zmiany. Umożliwiłoby to szybsze reagowanie na pojawiające się wyzwania i dawało szansę zwiększania efektu synergii na styku pomiędzy działaniami.
2. **Dbłość o komunikowanie** w jakim celu realizowane są poszczególne działania w projekcie - jako elementu ważnego dla późniejszej oceny podjętych działań, który może również przyczynić się w przyszłości do lepszego, prawidłowego wykorzystania przez osoby zainteresowane tematem powstałych w ramach projektu materiałów.
3. **Zaplanowanie wsparcia dla zaawansowanych** – stworzenie oferty dla instytucji, które przeszły przez pierwsze etapy PPP. Tyczy się to zarówno administracji publicznej, jak i przedsiębiorców. W kolejnej perspektywie część projektów PARP kierowanych do MŚP powinno wychodzić poza poziom podstawowy i dostarczać narzędzi wspierających dojrzałe podmioty poprzez specjalistyczne szkolenia i doradztwo, możliwość uczenia się od innych doświadczonych przedsiębiorców, np. potencjalnych konsorcjantów (tak wiedzę budowały duże firmy startujące w postępowaniach PPP, korzystając z wizyt referencyjnych u zagranicznych partnerów, głównie w ramach tej samej grupy kapitałowej).
4. **Stałe podnoszenie poziomu praktyczności działań edukacyjnych** - w przyszłości wraz ze wzrostem praktyki realizacji PPP prelegentami na spotkaniach upowszechniających powinni być nie tylko doradcy mający doświadczenie w PPP, ale także ludzie z administracji i MŚP, którzy przeszli przez proces negocjacji i realizacji przedsięwzięcia w PPP.
5. **Kontynuowanie akcji edukacyjnej na poziomie podstawowym** – konieczne będzie nadal równoległe i ciągle szkolenie z podstaw, wraz jak będą pojawiać się nowe osoby po stronie publicznej i prywatnej, które z PPP nie miały wcześniej styczności i które potrzebują przeszkolenia. Ponadto, nie należy zapominać, że jest jeszcze sporo instytucji, które nie wzięły udziału w projekcie, a mogą zainteresować się PPP. Szkolenia podstawowe plus wskazanie źródeł wiedzy (publikacje powstałe w projekcie, nowe

publikacje wydane na podstawie bieżących przykładów stosowania PPP), nadal będą potrzebne tak dla administracji, jak i MŚP. Dążąc do upowszechniania PPP nie powinno się teraz tylko skupić na pogłębianiu wiedzy, nadal trzeba przekazywać wiedzę od podstaw. Ogólne szkolenia dla pracowników MŚP z zakresu PPP, w tym skierowane do pracowników zajmujących się budowaniem koncepcji od strony technicznej, prawnej i ekonomicznej, aby rozumieli uwarunkowania PPP.

6. **Kontynuowanie zbierania i publikowania na bieżąco informacji o rynku PPP** - potraktowanie dotychczasowych publikacji jako swoistej bazy i wydawanie w dalszym ciągu wytycznych sektorowych (np. PPP w branży energetycznej, ochronie zdrowia) i poświęconych konkretnym zagadnieniom (np. metodologia podziału ryzyka pomiędzy podmiot publiczny a prywatny, przeprowadzanie dobrych i skutecznych testów rynkowych). Upowszechnianie dobrych praktyk promuje je jako praktyczne rozwiązywanie codziennych problemów np. związanych z budżetem: *zamiast zadłużać się pod próg konstytucyjny albo kredytować się realizując inwestycję po kawałku przez lata, można zrobić termomodernizację 8 budynków w rok i spłacać ją przez 15 lat, nie blokując przy tym środków na inne inwestycje, które są niezbędne a wymagają zadłużenia się.*
7. **Zaprojektowanie zachęt dla przedsiębiorców do aktywnego udziału w postępowaniach PPP** – rozważenie finansowania zachęt do brania udziału w postępowaniach PPP oraz do wkładania większego wysiłku w opracowywanie koncepcji realizacji inwestycji, co jest w interesie zarówno instytucji publicznej, jak i podatników. Takim działaniem byłoby: nagradzanie najlepszych koncepcji jeśli ostatecznie nie wygrały postępowania i wybrano konkurencyjną koncepcję (jak praktykowane jest w systemie kanadyjskim¹⁰), częściowa kompensata kosztów udziału w postępowaniu jeśli przedmiot postępowania jest wysoce skomplikowany i wymaga zastosowania innowacyjnych rozwiązań, refundowanie części kosztów poniesionych na doradztwo techniczne, ekonomiczne, prawne dla Oferentów składających ofertę po raz pierwszy o ile jest ona wolna od wad formalno-prawnych (np. przyznawana w formie bonu). Koszty udziału w negocjacjach są wysokie, a o ile samorząd może przewidzieć je w budżecie inwestycji, o tyle MŚP musi traktować je jak koszty bardzo niepewnych przyszłych przychodów, które ponosi z bieżących przychodów firmy.

10 Por.: „Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE”, UKIE, 2006.

8. **Podnoszenie kompetencji doradców** – MŚP to także doradcy, których kompetencje nadal należy podnosić, gdyż im lepsze kompetencje doradców, tym lepsze wynegocjowane na koniec inwestycje. W badaniu wskazano, że nadal istnieje potrzeba szkolenia doradców PPP z zakresu doradztwa technicznego i ekonomicznego.
9. **Dopasowanie projektu do specyfiki MŚP i szacowanie ryzyka związanego z realizacją projektów dla MŚP** – uwzględnianie ryzyka związanego z odwoływaniem udziału w spotkaniu w dniu spotkania (minimalizacja: lista rezerwowa, dłuższy czas na rekrutację itp.), problemem z odciążeniem od obowiązków służbowych pracowników MŚP na dłużej niż 1 dzień (organizowanie warsztatów jednodniowych, planowanie cykli szkoleniowych z odstępami pomiędzy spotkaniami dla tych, którzy nie mogą poświęcić więcej niż 1 dzień na szkolenie w danym okresie), w przypadku projektów o charakterze upowszechniającym ryzyko braku zainteresowania w przypadku szkoleń/spotkań odpłatnych dla MŚP (deklarowana skłonność do płacenia raczej za specjalistyczne doradztwo, warsztaty praktyczne).
10. **Wprowadzenie do praktyki warsztatów na bazie ogłoszonego postępowania** – doświadczenia projektu pokazały, że organizacja warsztatów dla MŚP w oparciu o konkretne ogłoszone postępowanie spełniała dwie role: edukacyjną i promocyjną. Z jednej strony MŚP miały szansę zapoznać się z dokumentacją, zadać pytania i rozwiązać swoje wątpliwości, z drugiej instytucja ogłaszająca postępowanie miała szansę na większą liczbę oferentów. A na dużej liczbie postępowań i dużej liczbie oferentów korzysta cały rynek. Im więcej przedsiębiorców przystępuje do postępowania, tym często lepsza inwestycja jest realizowana (jakość vs. cena). Im lepsze przykłady, tym większa wola realizacji projektów PPP, tym większa liczba dostępnych postępowań¹¹. Aktualnie liczba postępowań jest nadal mała i mała jest liczba przedsiębiorców w nich startujących.
11. **Kierując wsparcie do MŚP warto wiązać realizację projektów ze współpracą z jednostkami administracji publicznej poprzez kryteria wyboru projektów** – strategiczny wybór mniejszej liczby projektów, ale zbudowanych na współpracy z jednostkami administracji publicznej i w oparciu o ich plany inwestycyjne PPP, tak aby

11 Por.: PARP, 2015 – Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp wraz z komentarzami eksperckimi: *Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych*, raport wydany przez Grupę Banku Światowego

finansować warsztaty, spotkania, szkolenia, przygotowujące MŚP do udziału w konkretnych postępowaniach PPP, budujące wokół jednostek administracji publicznej grupy MŚP, które pomogą ruszyć lokalną przedsiębiorczość, pomogą poszukać miejsca do stabilnego zarobku w pracach na rzecz lokalnej społeczności. Wartością dodaną będzie wspieranie lokalnego ożywienia gospodarczego, a w przypadku partnerstwa z JST dodatkowo zachęcanie lokalnych władz do myślenia o przedsiębiorcach w kategorii partnera a nie sponsora – to także odpowiedź na potrzebę zmiany myślenia w samorządach i podnoszenia ich kompetencji (patrz niżej), wspierania postrzegania przedsiębiorców głównie jako pracodawców zatrudniających mieszkańców, dzięki którym bezrobocie maleje, jako ludzi przedsiębiorczych, z którymi współdziałanie może pomóc w kreowaniu pozytywnego wizerunku miasta/gminy, przyczyniając się do wzrostu liczby ludzi chcących na danym terenie mieszkać.

Choć to nie bezpośrednio obszar zainteresowań PARP, to nie można także zapominać, że PPP powstaje po stronie publicznej. Poniżej prezentujemy wybrane rekomendacje doskonalenia działań upowszechniających kierowanych do instytucji publicznych, powstałych na bazie wiedzy i doświadczeń respondentów badania:

- 12. Finansowanie analizy ex-ante przy pierwszym prowadzonym postępowaniu –** lepsze przygotowanie oferty inwestycyjnej zależne jest od dobrej analizy wstępnej, stąd warto rozważyć udzielanie wsparcia finansowego na profesjonalne przeprowadzenie przez instytucję publiczną analiz ex-ante inwestycji PPP (zalecane przeprowadzenie w formule warsztatowej, tak aby instytucja nauczyła się jak przeprowadzać tego typu analizy).
- 13. Wprowadzenie do praktyki konsultacji przed ogłoszeniem postępowania na etapie przeprowadzania testów rynkowych –** z jednej strony wymaga to otwarcie instytucji publicznych na konsultowanie planów inwestycyjnych i poświęcenie więcej czasu na analizę techniczną, z drugiej wymaga gotowych do podjęcia się konsultowania projektu inwestorów, więc na dzień dzisiejszy dotyczyć mogłoby wielomilionowych inwestycji. Wartością dodaną takich konsultacji w formie warsztatów lub spotkania na miejscu, jest możliwość poznania specyfiki projektu i urealnienia szacunków (np. poprzez wspólną analizę kosztów, niezbędnych nakładów inwestycyjnych, kosztów pozyskania finansowania i samego finansowania oraz kosztów utrzymania - w transparentnym procesie konsultacji) i całej oferty inwestycyjnej, co ma wpływ z kolei na ilość składanych wniosków o dopuszczenie oraz ich jakość.

- 14. Włączanie sektora finansowego w edukację** – przybliżanie samorządom wymogów sektora finansowego, w szczególności: jakie wymogi są stawiane wykonawcom i podmiotom publicznym, jakie koszty wiążą się z poszczególnymi zapisami umowy PPP, jakie są koszty zastosowania danego montażu finansowego inwestycji. Z badania wynika, że wiedza o ograniczeniach inwestorów wynikających z wymogów sektora finansowego pomogłaby samorządom w urealnianiu ofert inwestycyjnych oraz sprzyjała lepszemu porozumieniu się stron.
- 15. Ciągłe podnoszenie jakości zarządzania i kompetencji związanych ze strategicznym myśleniem i długoletnim planowaniem w administracji publicznej** - PPP opiera się na współpracy, na partnerskiej relacji z podmiotem prywatnym, do tego trzeba mieć gotowość i odpowiednią kulturę organizacyjną, która wspiera współpracę partnerską opartą o dialog i rozwiązywanie problemów. Potrzeba kadr posiadających umiejętność budowania porozumień/koalicji, prowadzenia konsultacji, zarządzania zmianą, włączania różnych interesariuszy w procesy decyzyjne i wzmocnienia procesów uczenia się organizacji. Podczas badania padło też stwierdzenie, że samorzady często stykając się z PPP tworzą pierwszy swoisty *savoir vivre* negocjacji, który wypracowują sobie wraz z kolejnymi spotkaniami z inwestorami.
- 16. Podnoszenie wiedzy o prowadzeniu postępowań PPP** – stałe podnoszenie wiedzy instytucji publicznych jest niezbędne, aby oferty inwestycyjne były coraz lepszej jakości. Lepiej wyposażone w wiedzę i doświadczenia (nawet zdobyte poprzez naukę na czyichś błędach) podmioty publiczne mają wyższe oczekiwania wobec partnerów, w tym także wobec doradców, i potrafią lepiej oceniać jakość otrzymywanych dokumentów i usług, a ich wybór oparty jest bardziej na kryteriach jakościowych niż na kryterium ceny. Stają się merytorycznym partnerem do rozmowy dla doświadczonych inwestorów, wchodzą na wyższy poziom zarządzania powierzoną im przestrzenią publiczną.
- 17. Kontynuacja działań typu Konkurs 3P** – ponieważ ta forma upowszechniania i wspierania powstawania dobrych praktyk okazała się być dobrym rozwiązaniem, warto ją kontynuować, z tą może modyfikacją, żeby wypłata przyznanego na doradztwo dofinansowania było uzależniona od osiągania kolejnych kamieni milowych np. po zakończeniu i rozliczeniu się z określonych etapów prowadzonego postępowania negocjacyjnego.

Tabela 2 Rekomendacje w formie tabelarycznej

Lp.	Wniosek	Rekomendacja nr	Znaczenie / waga rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Spodziewany efekt wdrożenia	Termin realizacji
1	Brak przypisania projektowi i PARP konkretnej roli w ramach polityki rozwoju PPP w Polsce	1. aktywne włączenie się w proces uspołniania działań upowszechniających PPP, 2. Wspieranie i pogłębianie procesu odwracania myślenia o inwestycjach, 3. Doprecyzowanie roli pełnionej na rzecz realizacji polityki PPP, 5. Wprowadzenie do praktyki cyklicznej organizacji spotkań z przedstawicielami innych instytucji zajmujących się pokrewnymi projektami w systemowo celem wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń.	Wysoka	PARP, MIR	1) uznanie działań podejmowanych przez instytucje działające w systemie za jeden MetaProjekt; 2) ustalenie kierunku rozwoju PPP w Polsce i proponowaniu zmian legislacyjnych umożliwiających podążanie w tym kierunku; 3) wprowadzanie PPP do codziennej praktyki poprzez szukanie możliwości jego automatycznego wprowadzania w życie publiczne, np. poprzez „zaszycie” w ustawie o zamówieniach publicznych konieczności ujęcia w procedurach analizy czy planowana inwestycja może być realizowana w PPP; 4) uruchomienie „project pipelines” np. poprzez publikowanie w jednym miejscu informacji o planowanych projektach PPP, aby inwestorzy mogli się do nich przygotować, zaplanować, w których potencjalnie mogą wziąć udział (np. na wzór praktyk zagranicznych Kanady i Australii); 5) ustalanie ścieżek projektów w branżach, wytycznych prowadzenia postępowań, np. skoro wiadomo, że ma wejść w życie rozporządzenie ministra zdrowia, które nakazuje	W ciągu dwóch lat spodziewamy się dokonania podziału praw i obowiązków umożliwiających pokrycie zadań we wszystkich trzech blokach wskazanych przez EPEC.	IV kwartał 2016

					<p>dostosować infrastrukturę medyczną i warunki leczenia do wymogów unijnych, to przygotowywane jest kompendium wiedzy jak to zrobić korzystając z PPP;</p> <p>6) uspoźnianie baz i spisywaniu dobrych praktyk, w tym w zakresie zarządzania w czasie projektami finansowanymi z różnych źródeł jak hybrydy;</p> <p>7) stworzenie jednego miejsca zarządzania wiedzą - kluczowe publikacje, punkt kontaktowy - wspierający networking i rozwój środowiska PPP,</p> <p>8) inicjowanie i włączanie się w działania systemowe mające na celu wykształcenie myślenia o inwestycjach publicznych w kategoriach efektywności ekonomicznej,</p> <p>9) wpisanie PARP w określone ramy działania państwa na rzecz rozwoju PPP, przypisanie zadań i uprawnień,</p> <p>10) przeciwdziałanie nakładaniu się kompetencji i powielaniu działań poprzez cykliczne spotkania instytucji realizujących projekty systemowe z tego samego obszaru.</p>		
2	Niewykorzystanie wszystkich zauważanych dobrych praktyk do zmian w praktyce zarządzania projektami.	4. Wprowadzenie do praktyki organizacyjnej dobrych rozwiązań z zarządzania projektem, 6. Planowanie mierzenia efektów zmiany, 7. Dbłość o	wysoka	PARP	<p>1) opracowanie wewnętrznego dokumentu wspierającego budowanie zespołów projektowych wewnątrz PARP w oparciu o zasady zarządzania projektem i metody macierzowe zarządzania organizacjami,</p> <p>2) planowanie już etapie opracowywania projektu sposobu mierzenia jak działa</p>	Zastosowanie rekomendacji powinno przyczynić się do sprawniej i od początku uporządkowanej realizacji	Rekomendacja nr 4. - I kwartał 2016 Rekomendacje 7, 8 i 14 – w momencie

		komunikowanie celu podejmowanych działań, 14) Dopasowanie projektu do specyfiki MŚP i szacowanie ryzyka związanego z realizacją projektów dla MŚP.			mechanizm zmiany oraz jakie przynosi efekty wraz ze wskazaniem częstotliwości zbierania danych, 3) dbałość o komunikowanie celu w jakim celu realizowane są poszczególne działania w projekcie, aby możliwe było lepsze wykorzystanie ich efektów, 4) uwzględnianie ryzyka związanego z odwoływaniem udziału przez MŚP w spotkaniu w dniu spotkania, problemem z odciążeniem od obowiązków służbowych pracowników MŚP na dłużej niż 1 dzień, ryzyka braku zainteresowania szkoleniami/spotkaniami promocyjnymi odpłatnymi dla MŚP.	podobnych projektów w przyszłości.	planowane go uruchomienia projektu
3	Identyfikowana jest nadal potrzeba kontynuacji działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do MŚP.	8) Zaplanowanie wsparcia dla zaawansowanych, 9) Stałe podnoszenie poziomu praktyczności działań edukacyjnych, 10) Kontynuowanie akcji edukacyjnej na poziomie podstawowym, 11) Kontynuowanie zbierania i publikowania na bieżąco informacji o rynku PPP, 12) Zaprojektowanie zachęt dla przedsiębiorców do	Wysoka	PARP	1) stworzenie oferty dla instytucji, które przeszły przez pierwsze etapy PPP, 2) włączanie w proces edukacyjny osób z administracji i MŚP, którzy przeszli przez proces negocjacji i realizacji przedsięwzięcia w PPP, 3) ciągłe szkolenie z podstaw, aby upowszechnić PPP wśród nowych osób i nowych instytucji, 4) potraktowanie dotychczasowych publikacji jako swoistej bazy i wydawanie w dalszym ciągu wytycznych sektorowych, poświęconych konkretnym zagadnieniom, dobrym praktykom, 5) rozważenie finansowania zachęt do brania udziału w postępowaniach PPP oraz do wkładania większego wysiłku w opracowywanie koncepcji realizacji	Dalsze wsparcie rozwoju rynku PPP w Polsce i przyczynienie się do jego przyrostu o kolejne kilkanaście procent w ciągu 3 lat.	II kwartał 2016 r.

		<p>aktywnego udziału w postępowaniach PPP</p> <p>13) Podnoszenie kompetencji doradców,</p> <p>15) Wprowadzenie do praktyki warsztatów na bazie ogłoszonego postępowania</p> <p>16) Kierując wsparcie do MŚP wiązać realizację projektów ze współpracą z jednostkami administracji publicznej poprzez kryteria wyboru projektów.</p>			<p>inwestycji,</p> <p>6) szkolenie doradców ds. PPP, przede wszystkim z zakresu doradztwa technicznego i ekonomicznego,</p> <p>7) dalsza organizacja warsztatów dla MŚP w oparciu o konkretne ogłoszone postępowanie spełniające dwie role: edukacyjną i promocyjną,</p> <p>8) strategiczny wybór projektów dot. PPP opartych na współpracy z jednostkami administracji publicznej i w oparciu o ich plany inwestycyjne PPP, tak aby finansować warsztaty, spotkania, szkolenia, przygotowujące MŚP do udziału w konkretnych postępowaniach PPP, budujące wokół jednostek administracji publicznej grupy MŚP, poruszające lokalną przedsiębiorczość.</p>		
4	<p>Identyfikowana jest nadal potrzeba kontynuacji działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do administracji publicznej.</p>	<p>17. Finansowanie analizy ex-ante przy pierwszym prowadzonym postępowaniu,</p> <p>18. Wprowadzenie do praktyki konsultacji przed ogłoszeniem postępowania na etapie robienia testów rynkowych,</p> <p>19. Włączanie sektora finansowego w edukację,</p> <p>20. Ciągłe podnoszenie jakości zarządzania i</p>	wysoki	MIR	<p>1) udzielanie wsparcia finansowego na profesjonalne przeprowadzenie przez instytucję publiczną analiz ex-ante inwestycji PPP (zalecane przeprowadzenie w formie warsztatowej, tak aby instytucja nauczyła się robienia analiz),</p> <p>2) prowadzenie konsultacji w formie warsztatów lub spotkania w siedzibie instytucji planującej inwestycje w PPP, celem umożliwienia inwestorom poznania specyfiki projektu i urealnienia szacunków oferty inwestycyjnej,</p> <p>3) warsztaty prowadzone przez sektor finansowy m.in. na temat tego jakie wymogi są stawiane wykonawcom i</p>	<p>Działanie powinno przyczynić się do:</p> <p>1. powstania w przyszłości projektów PPP w instytucjach, które dotychczas nie podjęły się ich realizacji,</p> <p>2. ogłaszania lepszej jakości postępowań publicznych w formule PPP</p>	<p>Możliwe do zrealizowania w 2016 r., gdy uruchamiane będą projekty systemowe skierowane do sektora publicznego.</p>

		<p>kompetencji związanych ze strategicznym myśleniem i długoletnim planowaniem w administracji publicznej, 21. Podnoszenie wiedzy o prowadzeniu postępowań PPP, 22. Kontynuacja działań typu Konkurs 3P.</p>		<p>podmiotom publicznym, jakie koszty wiążą się z poszczególnymi zapisami umowy PPP, jakie są koszty zastosowania danego montażu finansowego inwestycji, 4) podnoszenie kompetencji w zakresie budowania porozumień/koalicji, prowadzenia konsultacji, zarządzania zmianą, włączania różnych interesariuszy w procesy decyzyjne i wzmacniania procesów uczenia się organizacji, 5) dalsze podnoszenie wiedzy o prowadzeniu postępowań PPP w formie warsztatowej, 6) kontynuacja upowszechniania i wspierania powstawania dobrych praktyk PPP w formie Konkursu – zmodyfikowane tak, żeby wypłata przyznanego na doradztwo dofinansowania było uzależniona od osiągnięcia kolejnych kamieni milowych projektu.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

3. LITERATURA

De Clerck D, Demeulemeester E: „A sequential procurement model for a PPP project pipeline” OR Spectrum / Springer, 2015

Hausner J.(red. nauk.), Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Korczyński T.: „Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce.” Fundacja S. Batorego, Warszawa, 2013.

Leeuw, F.L.: “Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved”, American Journal of Evaluation, 24(1), 2003.

NIK: „Raport o wynikach kontroli: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego”. NIK: KGP-4101-01-00/2012; nr ew. 1/2013/P/12/051/KGP

Olejniczak, K., Kupiec, T. & Raimondo, E.: “Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych”, w: Haber, A. & Olejniczak, K. (red.) (R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu Warszawa, PARP, 2014

PARP, 2015 – Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu ppp wraz z komentarzami eksperckimi: Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych, raport wydany przez Grupę Banku Światowego

Skoczyński T.: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz, ISBN: 978-83-264-1425-1, Warszawa, 2011

UKIE: “Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE”, UKIE, 2006.