

2013

Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców



Partnerstwo
Publiczno - Prywatne

Irena Herbst

Tomasz Jagusztyn-Krynicky



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



RAPORT Z BADANIA RYNKU PPP WŚRÓD PRZEDSIĘBIORCÓW

FIRM DORADCZYCH I INSTYTUCJI FINANSOWYCH

sporządzony na potrzeby

***ANALIZY POTENCJAŁU PODMIOTÓW PUBLICZNYCH I PRZEDSIĘBIORSTW
DO REALIZACJI PROJEKTÓW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO***

dla

POLSKIEJ AGENCJI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

PARP 

WARSZAWA, 2013

Raport opracowany przez:

Irena Herbst

Tomasz Jagusztyn-Krynicky

SPIS TREŚCI:

1.	WPROWADZENIE, CELE I METODOLOGIA BADANIA	3
1.1.	Cele badania.....	3
1.2.	Metodologia badania	4
2.	ZAGADNIENIA (OBSZARY) BADAWCZE.....	6
3.	GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	7
4.	ROZWÓJ RYNKU PPP	10
4.1.	Rynek PPP w latach 2009–2012	10
4.2.	Perspektywy rynku PPP w Polsce	12
4.2.1.	Sposób definiowania rynku PPP przez doradców i przedstawicieli instytucji finansowych	12
4.2.2.	Małe projekty jako charakterystyka polskiego rynku PPP.....	12
4.2.3.	Perspektywa rozwoju rynku	13
4.2.4.	Bariery i czynniki sprzyjające rozwojowi rynku PPP	16
4.2.5.	Umiejętność przewidzenia i podziału ryzyk projektowych jako warunek rozwoju rynku PPP w Polsce.....	19
4.3.	Dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych oraz prywatnych do współpracy w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.....	20
4.4.	Wiedza o PPP i dobre praktyki.....	23
4.5.	Sektory, w których formuła PPP będzie się rozwijała.....	26
5.	DORADCA W PROJEKCIE PPP	28
5.1.	Sposób wyboru doradcy w projektach PPP.....	30
5.2.	Proces doradztwa	32
5.3.	Ocena współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi okiem doradców i instytucji finansowych	34
5.4.	Kodeks dobrych praktyk doradcy	35
6.	RYNEK INSTYTUCJI FINANSOWYCH A RYNEK PPP	37
7.	PPP UNIT I ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY	39
7.1.	Umiejscowienie PPP Unit	41
7.2.	Funkcje PPP Unit	42
7.3.	Kompetencje pracowników PPP Unit	44
8.	SPIS WYKRESÓW I SCHEMATÓW	46
	ZAŁĄCZNIK – KWESTIONARIUSZ WYWIADU ANKIETY ILOŚCIOWEJ	47
	ZAŁĄCZNIK – SCENARIUSZ WYWIADU POGŁĘBIONEGO.....	56

1. WPROWADZENIE, CELE I METODOLOGIA BADANIA

Niniejszy raport powstał w ramach realizacji zamówienia dla Polskiej Agencji Przedsiębiorczości pt. „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”.

W ramach niniejszego badania przebadano celowo dobrane przedsiębiorstwa – firmy doradcze i instytucje finansowe – jednostki, które mają największe doświadczenie w realizacji projektów PPP.

W pierwszych częściach opracowania przedstawiono cele i metodologię przeprowadzonych badań. Główną częścią raportu są wyniki przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych.

1.1. Cele badania

Celem badania było:

- Uzyskanie opinii o rozwoju rynku PPP od przedsiębiorstw do tej pory nie objętych badaniami, a posiadających wiedzę ekspercką – doradców i instytucji finansowych PPP, w tym:
 - zidentyfikowanie głównych źródeł wiedzy i informacji o PPP sektora prywatnego (w szczególności sektora finansowego i doradczego),
 - ocenienie zdolności ekonomicznych i operacyjnych polskich małych, średnich i dużych przedsiębiorców do realizacji projektów w formule PPP (w szczególności sektora finansowego i doradczego),
 - ocena współpracy podmiotów prywatnych z otoczeniem zewnętrznym, w tym współpraca z ekspertami zewnętrznymi (w szczególności w opinii sektora finansowego i doradczego),
 - zidentyfikowanie dobrych i złych doświadczeń – praktyk związanych z realizacją projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym (w szczególności praktyki sektora finansowego i doradczego).
- Uzyskanie wiedzy o sposobie współpracy doradców i instytucji finansowych z jednostkami publicznymi i prywatnymi i różnicach występującymi pomiędzy tymi sposobami współpracy.
- Opisanie sposobu świadczenia usług doradczych i optymalnych sposobów wyboru doradców.

1.2. Metodologia badania

Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o dwie metody: ilościową i jakościową. I tak:

➤ Metoda ilościowa

Do badania dobrano 180 przedsiębiorstw z sektorów doradczego i finansowego (mających doświadczenie/wiedzę o rynku PPP w Polsce). Kryterium podstawowym w doborze do badania było posiadanie doświadczenia w obsłudze projektów PPP. Do badania dopuszczano zarówno firmy, które startowały w postępowaniach o wyborze doradcy do projektu PPP oraz takie, których pracownicy posiadali dużą wiedzę o rynku PPP (dobór ten następował poprzez wykorzystanie sieci kontaktów Centrum PPP, eksplorację grup eksperckich np. na portalach internetowych takich jak linked-in, oraz metodą kłębka – osoby badane polecały przedstawiciele innych firm o dużym poziomie wiedzy).

Celem takiego doboru próby było przebadanie grupy, której charakter można określić jako ekspercki dla rynku PPP.

Ponad 87% badanych stanowili reprezentanci sektora doradczego (doradztwo prawne, ekonomiczno-finansowe, techniczne), 5% stanowili reprezentanci sektora finansowego – banków. Resztę respondentów stanowili reprezentanci sektora operatorów – partnerów prywatnych w przedsięwzięciach PPP – podmiotem próby były w tym przypadku osoby, które uprzednio miały doświadczenia w pracy w sektorze doradczym.

W badaniu ilościowym zastosowano podejście Multimode Survey, zapewniające wysoką efektywność gromadzenia danych. W zależności od indywidualnej sytuacji respondenta stosowano następujące techniki zbierania danych:

- CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – 10% badanych,
- CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) – 73% badanych,
- PAPI (*Pen and Paper Interview*) – 17% badanych.

Potencjał ekonomiczny badanych firm był bezpośrednio powiązany z ich wielkością:

- 60 % badanych firm było firmami małymi o niewielkim potencjale ekonomicznym,
- 31% badanych firm stanowiły firmy duże o znacznym potencjale ekonomicznym,
- Najmniej, bo 9% badanych firm było firmami o średniej wielkości i podobnym potencjale ekonomicznym.

Powyższe dane świadczą o silnej polaryzacji rynku doradców i instytucji finansowych. Występują na nim przede wszystkim podmioty małe oraz duże (najczęściej działające w skali międzynarodowej), natomiast niewielka jest liczba firm o średniej skali działania.

Zdecydowana większość przebadanych firm doradczych i instytucji finansowych była zlokalizowana w Warszawie. Jedynie 15% z przebadanych firm było zlokalizowanych w innych miejscach Polski (Śląskie, Pomorskie, Wielkopolskie). Omawiane 15% firm to głównie doradcze firmy prawnicze mające doświadczenie w startowaniu do zamówień doradczych do projektów PPP w konkretnych częściach kraju. Takie rozmieszczenie firm w badaniu było podyktowane koniecznością zebrania danych od podmiotów mających największe doświadczenie w projektach PPP – te z kolei najczęściej zlokalizowane są w stolicy.

➤ **Metoda jakościowa**

Na próbie n=20 przedsiębiorców, techniką IDI.

Dobór do badania jakościowego również miał charakter celowy.

Do badania jakościowego wybrano podmioty szczególnie skoncentrowane na rynku PPP. Podmiotem próby w tym przypadku były osoby posiadające najczęściej wieloletnie doświadczenie w projektach PPP – zdecydowana większość z tych respondentów obecnie działających na rynku polskim miała poprzednio doświadczenie w projektach PPP za granicą.



2. ZAGADNIENIA (OBSZARY) BADAWCZE

Przeprowadzone badanie odnosiło się do następujących zagadnień badawczych:

- **ROZWÓJ RYNKU PPP W POLSCE, MIĘDZY INNYMI:**
 - dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych oraz prywatnych do współpracy w ramach formuły partnerstwa publiczno-privatnego
 - źródła wiedzy o PPP i dobre praktyki
 - umiejętność partnerskiej, opartej na dialogu i zaufaniu, współpracy podmiotów publicznych i prywatnych
 - zdolności ekonomiczne i finansowe polskich instytucji publicznych i prywatnych w opinii przedstawicieli instytucji doradczych i sektora finansowego
 - dobre praktyki w zakresie rozwoju systemu partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce
 - sektory, w których formuła PPP będzie się rozwija

- **ROLA DORADCY W PROJEKCIE PPP:**
 - sposób wyboru doradcy
 - proces doradztwa
 - ocena współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi

- **CENTRA KOMPETENCJI (PPP UNIT) ORAZ ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY:**
 - umiejscowienie instytucjonalne PPP Unit
 - funkcje jednostki
 - potrzebne kompetencje pracownicze



3. GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

Przeprowadzone badanie pozwoliło na zrealizowanie postawionych celów, w szczególności:

- Uzyskanie opinii o rozwoju rynku PPP od doradców i instytucji finansowych.
- Uzyskanie wiedzy o sposobie współpracy doradców i instytucji finansowych z jednostkami publicznymi i prywatnymi i różnicach występujących w sposobach współpracy.
- Opisanie sposobu świadczenia usług doradczych i optymalnych sposobów wyboru doradców.

Przeprowadzone badania ilościowo-jakościowe wśród doradców i instytucji finansowych pozwalają na sformułowanie (na podstawie pozyskanych danych statystycznych i wyrażonych opinii) następujących wniosków:

- Badani eksperci prognozują wzrost wielkości polskiego rynku PPP. Na podstawie przeprowadzonych analiz można założyć, iż za pięć lat rynek PPP będzie oscylował wokół 30–40 podpisanych umów (dziś około 10) rocznie.
- Niedobór środków publicznych może w roku 2014 (okresie przejściowym między zakończeniem obecnej perspektywy finansowej a rzeczywistym uruchomieniem absorpcji środków nowej) przyspieszyć rozwój PPP w Polsce.
- Wskaźnik skuteczności (przekładalności ogłoszeń na zawarte umowy) będzie rósł stopniowo (nie w sposób skokowy) wraz z dojrzewaniem rynku PPP.
- W perspektywie kolejnych pięciu lat niewielka liczba projektów dużych (w szczególności hybrydowych) zdominuje rynek PPP analizowany według kryterium wartości projektów (już dzisiaj jeden projekt spalarni w Poznaniu jest wart więcej od wszystkich dotychczas rozpoznanych projektów PPP łącznie).
- Barierą rozwoju projektów klastrowych¹ jest brak umiejętności współpracy urzędników odpowiadających sobie szczebli w różnych urzędach oraz często występujący brak woli politycznej takiej współpracy.
- W przypadkach, w których klastry będą jedyną możliwością realizacji inwestycji i nie będzie możliwa ich samodzielna realizacja metodą tradycyjną, decydenci będą się decydowali na taką formę realizacji inwestycji.

¹ Pod pojęciem klastrów PPP rozumiemy jeden lub więcej projektów PPP realizowanych wspólnie przez więcej niż jeden podmiot publiczny.

Podstawą prawną tworzenia klastrów PPP jest art. 2 ust. 1 lit. c ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, który stwierdza, iż podmiotem publicznym mogą być również: *związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.*

Przykładem związków podmiotów publicznych mogą być związki międzygminne, międzypowiatowe czy też porozumienia międzygminne (podstawa prawna: rozdział 7 ustawy o samorządzie gminnym/powiatowym).

- Czynnikiem, które będą w relatywnie najbardziej pozytywny sposób wpływać na rozwój rynku PPP, będą: istniejący rynek szkoleń PPP oraz regulacje prawne i finansowe oraz standardy ich stosowania.
- Najistotniejszą barierą rozwojową polskiego rynku PPP jest brak wiedzy i nieufność sektora publicznego do współpracy z sektorem prywatnym.
- Rozwój rynku PPP wspomogłyby tzw. *project pipelines* sektora publicznego² – dzięki nim firmy doradcze i instytucje finansowe mogłyby planować rozwój swoich komórek organizacyjnych.
- Nieodpowiedni sposób realizacji projektów infrastrukturalnych przez podmioty publiczne, w tym brak liczenia kosztów działalności administracji oraz kosztów eksploatacji planowanych inwestycji (w tradycyjnej formule), jest jedną z podstawowych barier rozwojowych PPP.
- Istnieje silne zapotrzebowanie wśród doradców i instytucji finansowych na powstanie publicznych jednostek zajmujących się PPP, tzw. centrów kompetencji. Powinny one pełnić następujące funkcje: programowo-strategiczne, promocyjno-analityczne, wykonawczo-nadzorcze, zmniejszające ryzyko ekonomiczne. Jednostki o takich funkcjach, aby mogły mieć istotne dla rynku znaczenie, powinny posiadać status instytucji zaufania publicznego lub być przez władze publiczne autoryzowane.

Należy rekomendować następujące działania jednostkom publicznym:

- Jednostki publiczne przed przystąpieniem do projektu inwestycyjnego powinny jasno wyznaczyć cele swojego działania. Nie powinny ograniczać się jedynie do unikania zwiększania długu finansów publicznych.
- Jasno sformułowane cele powinny pozwolić na określenie mierników sukcesu projektu. Obecnie często miernikiem sukcesu projektu PPP jest podpisanie umowy z partnerem prywatnym oraz znalezienie finansowania dla projektu („zamknięcie finansowe”). O ile wskaźniki te pokazują praktyczną stronę realizacji projektu, o tyle nie mówią, czy spełnił on założone cele. Celem działania władz publicznych jest bowiem świadczenie wysokiej jakości usług publicznych (a nie jedynie realizowanie inwestycji infrastrukturalnych – narzędzie realizacji powyższego celu). Wydaje się, iż długoterminowym (dostępnym dopiero po wejściu projektu w stan „eksploatacji”) i zagregowanym (składającym się z większej liczby subwskaźników) wskaźnikiem sukcesu projektu PPP powinien być wskaźnik jakości świadczonych usług odniesiony do nakładów, jakie poniesie jednostka publiczna w całym cyklu życia projektu.
- Po wyznaczeniu celów projektu podmiot publiczny powinien przeprowadzić wstępne analizy, które dopiero zdecydują, w jakiej formule projekt będzie realizowany – tradycyjnej czy PPP.

² *Project pipelines* sektora publicznego to rozumiałe dla podmiotów prywatnych, doradców i instytucji finansowych plany (krótko, średnio i długookresowe) realizacji infrastruktury w formule PPP tworzone przez podmioty publiczne.

Project pipelines sektora prywatnego to plany realizacji określonej liczby projektów (doradczych, inwestycyjnych) budowane na podstawie *project pipelines* sektora publicznego.



- Doradca powinien być wybierany:
 - za pomocą indywidualnie skrojonej (na miarę konkretnego projektu) specyfikacji,
 - możliwie w początkowej fazie projektu,
 - w dialogu bądź negocjacjach,
 - przy znaczącym ograniczeniu kryterium cenowego.

- Doradztwo zintegrowane (konsorcjum firm doradczych) i wybór doradcy na „cały okres życia projektu” są zalecane dla mniej doświadczonych (w PPP) jednostek publicznych.

4. ROZWÓJ RYNKU PPP

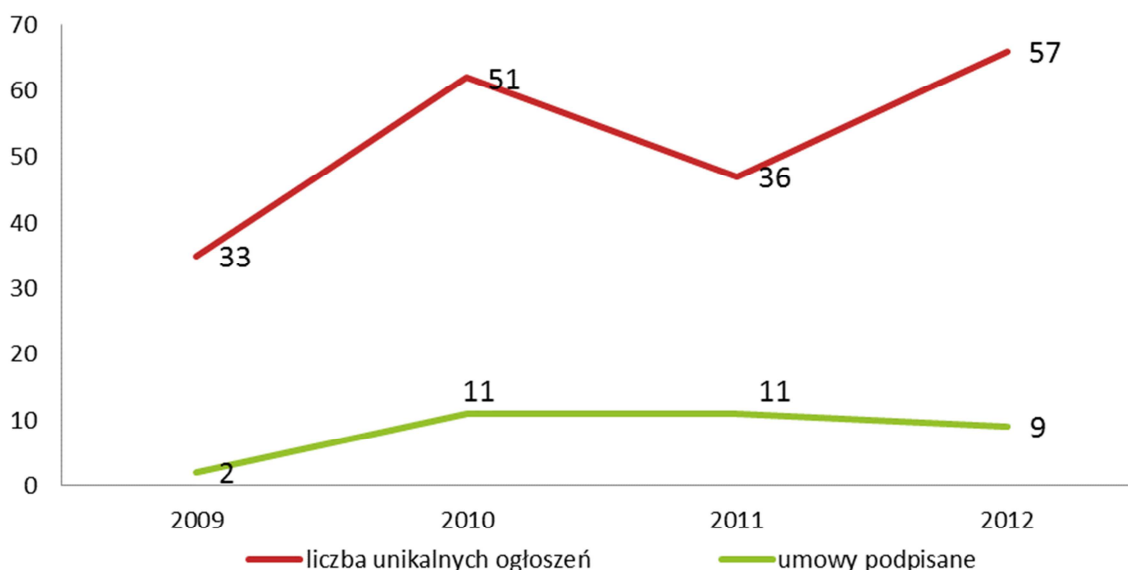
4.1. Rynek PPP w latach 2009–2012

Polski rynek PPP praktycznie rozwija się od momentu uchwalenia nowej ustawy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym w 2009 roku. Ta cezura czasowa stanowi punkt wyjścia dla prowadzonych analiz.

Analiza rynku PPP oparta o dane statystyczne Bazy Projektów PPP Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego³ pokazuje, iż jak do tej pory rynek rozwija się sukcesywnie, ale powoli, bez istotnych zmian i przełomów. Po prawie pięciu latach funkcjonowania ustawy można co prawda skonstatować, iż wyrasta on z wieku „niemowlęcego”, jednak nadal nie jest on rynkiem dojrzałym. Podstawowym wskaźnikiem niedojrzałości jest niewątpliwie niska skuteczność działań podmiotów publicznych – jedynie ok. 1/5 ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego kończyło się podpisaniem umowy.

W latach **2009–2012 liczba ogłoszeń** zamyka się w przedziale **30–60 rocznie** - w sumie jest to 177 ogłoszeń. Podstawowym problemem polskiego rynku PPP pozostaje niska przekładalność liczby ogłoszeń, informujących o chęci zawarcia umowy, na faktycznie zawierane umowy. W latach 2009–2012 zawarte umowy stanowiły jedynie **19%** ogłoszeń (33 umowy). Na rynku zamówień publicznych (tradycyjnej formule prowadzenia inwestycji publicznych) zdecydowana większość ogłoszeń o zamówieniu kończy się podpisaniem umowy⁴.

Wykres 1. Liczba rzeczywistych ogłoszeń oraz liczba podpisanych umów w latach 2009–2012



źródło: dane własne

³ www.pppbaza.pl

⁴ Szacunek własny na podstawie danych UZP.

Wskaźnik aktywności⁵ PPP w ostatnich czterech latach był **najwyższy w województwie małopolskim** (40 ogłoszeń w latach 2009–2012, w tym 11 w samym 2012 roku). Wskaźnik aktywności **w przeliczeniu na milion mieszkańców** był najwyższy w województwie **opolskim** – 3,9 ogłoszenia na milion mieszkańców. **Wskaźnik skuteczności** PPP był natomiast najwyższy w województwach **śląskim i pomorskim** i wynosi odpowiednio 44% i 43% (na przestrzeni lat 2009–2012). Jednostki w tych dwóch województwach najsukuteczniej więc stosują w praktyce formułę PPP do realizacji inwestycji publicznych. Istnieją również województwa, w których nie podpisano żadnej umowy PPP (w badanym okresie 7 województw: łódzkie, podkarpackie, zachodniopomorskie, lubelskie, lubuskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie).

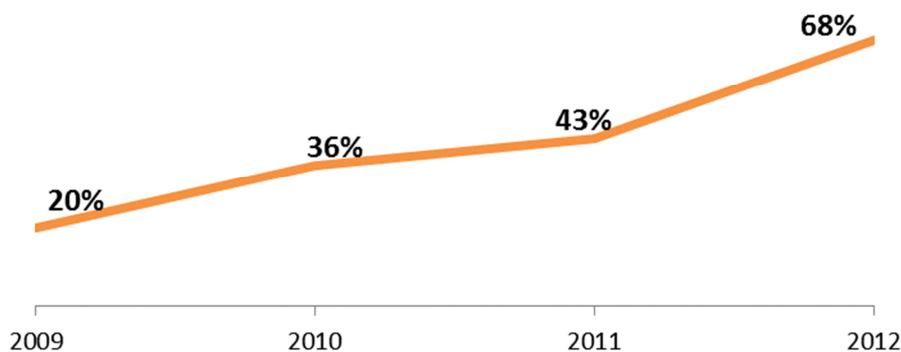
Najpopularniejszym sposobem realizacji projektów w formule PPP była **koncesja** (66% ogłoszeń i 67% zawartych umów). **PPP w trybie PZP to** prawie 27% ogłoszeń i 33% zawartych umów.

PPP instytucjonalne (spółka celowa) projektowano w 6% ogłoszeń (brak zawartych umów).

W 2012 roku podmioty publiczne **zdecydowanie częściej** niż w latach poprzednich **odwołują się w ogłoszeniach do postanowień ustawy o PPP**. O ile w latach 2009–2011 tylko w 33% ogłoszeń odwoływano się do zapisów ustawy PPP, o tyle w roku 2012 wskaźnik ten wzrósł do ponad 68%. Co więcej, widać, iż jest to trend stały – w 2009 roku tylko 20% ogłoszeń odwoływało się do ustawy PPP, w 2010 36%, a w 2011 43%.

Powyższy wzrost od strony formalnoprawnej wynika przede wszystkim ze zwiększenia liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na podstawie ustawy o PPP w trybie koncesji i zmniejszeniu w związku z tym liczby ogłoszeń o wyborze w trybie ustawy o koncesji.

Wykres 2. Odwoływanie się do ustawy o PPP w ogłoszeniach w latach 2009–2012



źródło: dane własne

Wzrost ten można przypisać:

- większej świadomości podmiotów publicznych w zakresie możliwości stosowania ustawy PPP,
- potrzebie bardziej kompleksowych projektów,

⁵ Wykorzystane wskaźniki:

– **aktywności** – mierzonej liczbą ogłoszeń w danym województwie

– **skuteczności** – mierzonej liczbą zawartych umów w danym województwie w stosunku do liczby ogłoszeń

- ograniczeniu możliwości zaspokojenia partnera prywatnego z przychodów z projektu (ze względu na kompleksowość projektu i potrzebę realizacji usługi publicznej na warunkach odbiegających od komercyjnych) i konieczność wprowadzenia opłaty za dostępność.

4.2. Perspektywy rynku PPP w Polsce

4.2.1. Sposób definiowania rynku PPP przez doradców i przedstawicieli instytucji finansowych

Przedstawiciele badanych firm doradczych i instytucji finansowych różnie definiowali projekty, które według nich powinny być klasyfikowane jako zaliczające się do partnerstwa publiczno-prywatnego. W większości jednak kwestionowali publikowane dane – podkreślali, że za projekty PPP powinny być uznawane przede wszystkim inicjatywy o dużej skali, gdzie nakłady inwestycyjne przekraczają pewną wartość. Zdania respondentów co do wartości, od której można by definiować projekt jako „wielkoskalowy”, były zróżnicowane – mieściły się od 20 do 100 milionów złotych.

Wskazywali również, iż dodatkowym czynnikiem, który powinien decydować o klasyfikowalności projektu jako PPP, jest zdobycie na niego finansowania zewnętrznego.

z naszych obserwacji wynika, że większość projektów, które nazywamy PPP, ja bym nazwała koncesjami, albo bardzo małymi projektami PPP, które są finansowane ze środków inwestora bez użycia długu zewnętrznego
doradca techniczny

Dodatkowo często spotykano się z opinią, iż mówienie o rynku PPP, w kontekście liczby ogłoszeń jest bezzasadne w związku z niskim wskaźnikiem skuteczności realizacyjnej ogłoszeń (jedynie 19% ogłoszeń przekłada się na podpisane umowy). Najistotniejszą informacją dla respondentów jest liczba projektów, która zdobyła finansowanie/ma realne szanse na zamknięcie finansowe.

dla mnie rynek PPP nie ma nic wspólnego z tym co jest ogłaszane. To, że jest 40 ogłoszeń (...)jest to lista życzeń, tego co ktoś by chciał zbudować. Dla mnie rynek PPP to jest ten rynek, gdzie są podpisane umowy
przedstawiciel instytucji finansowej

Analizując wypowiedzi eksperckie wydaje się, iż należy przemodelować sposób prezentacji danych o projektach w formule PPP, tak aby informacja płynąca z polskiego rynku była przejrzysta i precyzyjna. Takie „urealnienie danych” płynących z polskiego rynku PPP będzie korzystne zarówno dla strony publicznej, jak i prywatnej.

listę ogłoszonych projektów widzą szefowie banku w Londynie, dzwonią do Polski i mówią: u was jest tyle projektów PPP? Dlaczego wy w ogóle nie macie nic w pipeline? Polska strona wtedy mówi: słuchajcie 90% z tego jest kompletnie bez sensu
przedstawiciel instytucji finansowej

Podstawowym sposobem poprawy jakości przygotowywanych ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego jest upowszechnienie stosowania analizy komparatywnej – badania korzystności wyboru formuły PPP versus metody tradycyjnej. Stąd ponawiany od lat postulat utworzenia (publicznej) jednostki „certyfikującej”.

jednym z warunków powtarzającym się w każdym kraju jest jednostka państwowa, która takie projekty albo certyfikuje, albo zatwierdza...
przedstawiciel instytucji finansowej

4.2.2. Małe projekty jako charakterystyka polskiego rynku PPP

W wywiadach jakościowych respondenci często mówili, iż specyfiką polskiego rynku PPP jest duża liczba małych projektów. To właśnie ta charakterystyka według nich nie zachęca instytucji finansowych i podmiotów prywatnych do wchodzenia na polski rynek. Jako remedium dla tego stanu wskazywali inicjatywy klastrowe, które dzięki efektowi skali mogłyby przyciągnąć zagraniczne podmioty do Polski.

Dodatkowo wskazywali, iż podejście samorządów, które decydują się na względnie mały projekt typu PPP (głównie ze względu na nie zaliczanie go do długu publicznego), jest często błędem (z punktu widzenia ekonomicznego) ze względu na obiektywną potrzebę przeprowadzenia kosztownych analiz

przedinwestycyjnych oraz na względnie „drogie” finansowanie takich projektów. Stan ten powoduje, że w przypadku małych projektów formuła PPP jest często zbyt kosztochłonna (bywa, że koszty obsługi projektu przekraczają wówczas koszt samej inwestycji).

taki projekt wartości około dwudziestu, trzydziestu milionów złotych. (...) bo projekt PPP jest projektem długofalowym, (...) poprzedzony kosztownymi analizami. Jeżeli miałyby to dotyczyć bardzo małego projektu, to te wszystkie elementy, o których tu mówię, zabijają ten projekt, a jest przecież możliwość realizowania kilku projektów razem, na co ustawa (pozwala)
doradca prawny

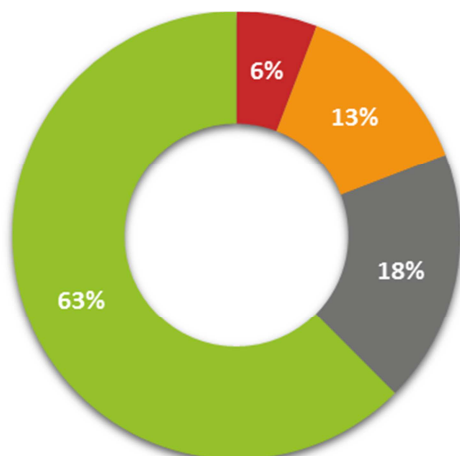
pięć milionów euro to dla niektórych gmin jest to dużo (...) jeżeli się okaże, że zbiorą się z innymi gminami i jest to duży program przebudowy szkół, to łatwiej sobie wyobrazić, że to może służyć jako program PPP
doradca techniczny

4.2.3. Perspektywa rozwoju rynku

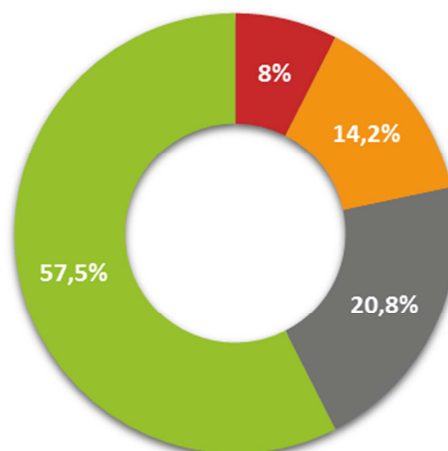
Analizując pozyskane dane od przedstawicieli firm doradczych i instytucji finansowych, należy stwierdzić, iż optymistycznie patrzą oni na perspektywy rozwoju polskiego rynku PPP. 6 na 10 z nich stwierdziło, iż zarówno liczba ogłoszeń, jak i podpisanych umów będzie rosnąć. Zazwyczaj nie podejmowali się oni oceniania skali tego wzrostu. Ci, którzy szacowali poziom wzrostu, najczęściej wskazywali na wartość oscylującą pomiędzy 10 a 20 % rocznie (zarówno w przypadku liczby ogłoszeń, jak i podpisanych umów).

Gdyby przyjąć zgodnie z tymi wskazaniem, iż polski rynek PPP będzie rosnąć w tempie około 15% rocznie, to za 5 lat urosłby on około dwukrotnie do wartości oscylującej wokół 115 ogłoszeń i 18 zawieranych umów. Należy jednak wskazać, iż w tym okresie zamawiający będą najprawdopodobniej coraz bardziej umiejętnie planować inwestycje i wybierać partnerów prywatnych – można więc sądzić, iż wynikająca z szacunkowych prognoz liczba 18 zawieranych umów rocznie w perspektywie pięcioletniej może być zaniżona. Jak się bowiem wydaje, zdobyte już doświadczenia oraz wzrost umiejętności podmiotów publicznych pozwolą na wzrost aktualnego wskaźnika skuteczności postępowania wyboru partnera prywatnego (zaledwie około 20% – co piąte ogłoszenie przekłada się na zawieraną umowę) do co najmniej 33% – co będzie oznaczać ok. 38 zawartych umów w roku 2018.

Wykres 3. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba ogłoszeń w zakresie PPP będzie:



Wykres 4. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba zamknięć finansowych⁶ w zakresie PPP będzie:



■ będzie rosnać ■ będzie oscylowała wokół 5-10 lat ■ trudno powiedzieć jaki będzie trend ■ będzie maleć

źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Eksperti zostali poproszeni o ocenę wpływu sześciu czynników na rozwój rynku PPP w Polsce:

- istniejących regulacji prawnych i finansowych oraz standardów ich stosowania,
- istniejącej strategii państwa w zakresie upowszechniania i stosowania PPP,
- istniejących standardów postępowania (procedur) oraz wzorców dobrych praktyk w zakresie PPP,
- poziomu upowszechniania wiedzy na temat PPP,
- istniejącego poziomu zaufania pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi,
- istniejącego rynku szkoleń dotyczących PPP.

Respondenci mogli wskazać, iż dany czynnik będzie następująco wpływał na rozwój rynku PPP – zdecydowanie sprzyjał rozwojowi rynku PPP (5), raczej sprzyjał rozwojowi rynku PPP (4), neutralnie wpływa na jego rozwój (3), raczej stanowił barierę dla rozwoju rynku PPP (2), zdecydowanie stanowił barierę dla rozwoju rynku PPP (1). Każdej odpowiedzi zostały przyporządkowane wartości wymienione powyżej w nawiasach. Ze wszystkich powyższych odpowiedzi wyciągnięta została średnia arytmetyczna.

⁶ Projektów PPP, które uzyskały finansowanie na rynku finansowym bądź z equity – finansowane z kapitału własnego.

Wykres 5. Ocena wpływu poniższych czynników na rozwój polskiego rynku PPP



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Respondenci ocenili, iż żaden z wymienionych czynników nie będzie pozytywnie wpływał na rozwój rynku PPP w Polsce. Jedynie istniejący rynek szkoleń został oceniony jako czynnik względnie neutralny (3.22). Można więc uznać, iż stan rozwoju rynku szkoleń z zakresu PPP jest czynnikiem relatywnie najbardziej pozytywnie wpływającym na rozwój PPP w Polsce.

Najbardziej negatywnie z kolei został oceniony czynnik istniejącego poziomu zaufania pomiędzy jednostkami publicznymi a prywatnymi. Oznacza to, iż to właśnie w tym obszarze powinno się postawić na działania o charakterze podstawowym (edukację podmiotów publicznych, promowanie negocjacji i dialogu pomiędzy podmiotami prywatnymi a publicznymi, które mogłyby się przyczynić do wzajemnego poznania perspektyw działania tych jednostek).

Wpływ pozostałych czynników na rozwój polskiego rynku PPP również został negatywnie oceniony. Ocena ekspertów – potencjalnego wpływu wymienionych czynników na rozwój rynku PPP – pokazuje, iż w Polsce istnieje głęboka potrzeba bardziej centralnego zarządzania rozwojem tego rynku, który przede wszystkim wspomagałby podmioty samorządowe w przygotowywaniu i realizacji projektów.

Eksperti ocenili, iż negatywnie należy ocenić:

- istniejącą strategię państwa w zakresie rozwoju rynku PPP [2,4],
- istniejące standardy postępowania oraz wzorce dobrych praktyk [2,4],
- poziom upowszechnienia wiedzy na temat PPP [2,3].

W badaniu ilościowym również negatywnie oceniono istniejące regulacje prawne. Jednakże badani w wywiadach pogłębionych wskazywali, iż podstawowym czynnikiem pozwalającym na budowanie działających i sprawdzonych procedur jest stabilność norm prawnych. Z czynników prawnych, które wymagają pilnej zmiany, wskazywano przede wszystkim wprowadzenie możliwości tak zwanego *step-in right*⁷ dla banków w projektach PPP.

⁷ Prawa pożyczkodawców do interwencji, patrz:

http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/20130628_Termination_Report_public_version_PL.pdf, str. 45

4.2.4. Bariery i czynniki sprzyjające rozwojowi rynku PPP

W badaniach jakościowych przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych wskazywali na następujące bariery rozwoju rynku PPP:

- Znajdywanie się w tak zwanej fazie dziecięcej rozwoju rynku, charakteryzującej się posiadaniem niewielkiej liczby dobrych praktyk projektowych zrealizowanych w formule PPP. Ograniczona liczba umów i specyfikacji, na których podmioty publiczne mogą się wzorować powoduje, iż często:

- specyfikacje (zarówno na wybór doradców, jak i często partnerów prywatnych) są przenoszone na projekty z innych sektorów i o zupełnie innej skali. Powoduje to sytuacje w, których zamawiający otrzymują od doradców niepotrzebne analizy (nieadekwatne do danego projektu). Skutkuje to w efekcie ukrytym (niemożliwym do zidentyfikowania w polskim systemie kontroli jednostek publicznych) marnotrawieniem pieniędzy publicznych.

istnieje taki standardowy kontrakt przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i on się świetnie sprawdził na jednym z projektów, a potem został przekopiuwany na inny projekt (...) Był kompletnie niedopasowany i wymógł standardy na wybór doradcy i na wybór wykonawcy. (...) szereg analiz, które tam były wymagane, były przy tym projekcie niepotrzebne
doradca ekonomiczno-finansowy

- brakuje odwagi do bycia prekursorem projektu PPP. Względnie mała liczba udanych projektów i duży odsetek projektów, które nie kończą się sukcesem, powoduje, że podmioty publiczne z dużą ostrożnością podchodzą do tematyki PPP. Budowanie bazy zrealizowanych z sukcesem projektów PPP i ich propagowania może spowodować szybszy rozwój rynku.

słyszę pytanie: czy ktoś już to zrobił w Polsce? Ja mówię: nie, ale moglibyście być pierwsi. Nie, to my pierwsi nie chcemy być
doradca ekonomiczno-finansowy

porażka – mleko rozlewa się dużo szerzej. Każda porażka powoduje, że nigdy nie dowiemy się, ile tych projektów schowano do szuflady, nikt nie chce ryzykować, pamiętajmy, że samorzady odpowiadają również z ustawy o finansach publicznych
doradca prawny

Analizując bariery, można stwierdzić, iż optymistyczne opinie co do potencjału w zakresie rozwoju polskiego rynku (mimo dużej skali porażek projektów PPP – ok. 4 na 5 ogłoszeń nie skutkuje podpisaniem umowy) PPP opierają się na przede wszystkim następujących przesłankach:

- bardzo dużej skali potrzeb lokalnych,
- zwiększającym się długi publicznym jednostek samorządowych,
- podmiotach publicznych, w których dobre praktyki związane z projektami PPP akumulują się od wielu lat.

- Brak umiejętności obliczania kosztów działania urzędu blokuje powstawanie jednostkowych komparatorów realizacji inwestycji.

Urzędy publiczne w Polsce nie obliczają kosztów realizacji projektu w całym okresie jego eksploatacji. Podmiot publiczny, aby mógł wiarygodnie porównać tradycyjną formułę realizacji zamówienia z PPP, powinien znać przykładowo następujące wartości:

- czas i koszt ogłaszania i przeprowadzania postępowań,
- koszt eksploatacji i remontów infrastruktury w całym cyklu życia projektu, a nie tylko koszty budowy.



Obecnie bardzo niewiele podmiotów prowadzi takie statystyki. Powoduje to sytuację, w której formuła PPP jest często odrzucana „na starcie” ze względu na większe koszty budowy i finansowania przedsięwzięcia (podmiot prywatny wykazuje obok kosztów inwestycji także koszty eksploatacji, a jego dostęp do kapitału jest droższy).

Dopóki podmioty publiczne nie wykształcą własnych jednostek kompetencyjnych i nie zaczną kalkulować kosztów własnej działalności, dopóty będą potrzebowały większej pomocy doradców na etapie planowania realizacji inwestycji (konceptyjnej), samodzielnie nie będą bowiem organizacyjnie ani mentalnie w stanie spojrzeć na całościowe koszty realizacji inwestycji w formule tradycyjnej.

*Jako jednostka publiczna nie mam patrzeć na ten projekt w okresie dwóch lat jego budowy, tylko mam patrzeć na projekt w okresie całego życia projektu (...) przygotowuję przetarg i nikt nie patrzy, jakie to są koszty, (...) Mam koszt postępowania, którego nigdy nikt nie liczy. Mam koszt unieważnienia (...) Potem mamy budowę, **potem mamy ileś remontów, których nikt nie łączy z tą inwestycją, (...)**. I tu jest znowu rola tego doradcy, który przychodzi i mówi: dobrze, chcecie robić PPP, czy na pewno wam się to opłaca, (...) i porównujemy i wtedy mówimy, a ile was to kosztuje?, a ile to?. (...) **jest to oczywiście problem z danymi itd., itp. Ale da się***
doradca ekonomiczno-finansowy

- Braku umiejętności dostosowania projektów do realiów gospodarczych. Badani respondenci komentując fakt niskiej skuteczności polskiego rynku PPP, często wskazywali, iż ogłaszane projekty nie są dostosowywane do realiów życia gospodarczego:
 - zbyt optymistycznie kalkuluje się w nich popyt na usługi,
 - zakłada się duże zainteresowanie rynku partnerów prywatnych projektem, przy jednoczesnym „przerzuceniu” na stronę prywatną wszystkich ryzyk.

Ekspert określił taki obraz rynku PPP jako „projektową listę życzeń”.

- Środki unijne. Powodują one, iż bardziej skomplikowane projekty PPP są odsuwane na dalszy plan. Pierwszym wyborem w zakresie pozyskiwania środków rozwojowych dla urzędników są różnego rodzaju środki pomocowe. Dopiero brak możliwości ich zdobycia powoduje, że sięga się po alternatywne sposoby realizacji inwestycji, w tym PPP. Można zaryzykować tezę, iż większość obecnych projektów PPP była początkowo planowana jako projekty dofinansowane ze środków wspólnotowych.

duża wartość środków unijnych, które będą kierowane w kolejnej perspektywie, tak sądzę, będzie wypychać projekt PPP. Bo projekt realizowany formułą tradycyjną czy w formie spółki komunalnej jest dużo łatwiejszy niż PPP
przedstawiciel instytucji finansowej

- Braku podstawowej wiedzy o tym, czym jest PPP i w jakich aspektach różni się od tradycyjnych zamówień realizowanych na podstawie ustawy PZP.

to wynika moim zdaniem z niewiedzy, czyli brak jest takiej świadomości, na czym polega to PPP i kiedy powinno się stosować (...) to się kończy tym, że (...) albo nie ma ofert, albo te oferty, które po prostu nieprzystają do tego, z czym się wyszło na rynek
doradca ekonomiczno-finansowy

- Nieprzeprowadzanie analiz na wstępnym w fazie koncepcyjnej projektu. Powoduje to późniejsze trudności (na przykład w przypadku wykrycia nowych ryzyk projektowych) w zmienianiu założeń/specyfikacji projektowej.

- Bariery mentalno-organizacyjne, które przejawiają się:

- brakiem zaufania do podmiotów prywatnych,
- niechęcią do zatrudniania doradców zarówno na poziomie samorządowym, jak i centralnym,

jak już próbowaliśmy później rozmawiać o szczegółach proponując np. już konkretnego eksperta, który miał świetne doświadczenie i był gotów przyjechać do Polski, żeby wspomóc w takim przedsięwzięciu, no to już był duży opór
doradca ekonomiczno-finansowy

- brakiem odwagi do wzięcia pełnej odpowiedzialności za projekt przez podmiot publiczny. Doradcy podnosili, iż:
 - skomplikowany tryb podejmowania decyzji w sposób kolegiálny rozmywa często odpowiedzialność za projekt w urzędzie,
 - przy zatrudnieniu doradców podmiot publiczny często oczekuje, że doradca weźmie na siebie całą odpowiedzialność za realizację projektu,

odpowiedzialność jest tylko, że też kłopot polega na tym, iż wydaje się niektórym osobom w sektorze publicznym, że tą odpowiedzialność scedowały w stu procentach
doradca ekonomiczno-finansowy

- sposobem organizacji i pracy w urzędach publicznych. Poziom biurokracji często powstrzymuje jednostkę przed podjęciem ostatecznych decyzji decydujących o losach projektu.

Minusem (w przy doradzaniu podmiotowi publicznemu) jest ta sieć powiązań, relacje wewnątrz urzędu, zależności. Biurokracja jest czasem nie do przeskoczenia. My chcemy dać diagnozę, zaakceptujcie ją, powiedzcie, gdzie idziemy. A tam się zaczynają wewnętrzne gry, podchody, rozmowy, zgody, pieczętki, małe wojenki
doradca prawny

Zdaniem badanych rozwojowi formuły PPP w Polsce sprzyjają przede wszystkim czynniki zewnętrzne, w tym:

- Kryzys finansów publicznych połączony z nową logiką wydatkowania środków z perspektywy unijnej 2014–2020 oraz brak możliwości finansowania wszystkich inwestycji ze środków publicznych. Czynniki te będą coraz silniej oddziaływały na podmioty publiczne zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym,

w tej chwili wszystko się zmienia, mamy elementy kryzysu, mamy nową perspektywę finansową, gdzie mamy innego rodzaju instrumenty, instrumenty przede wszystkim dłużne, zwrotne, mniej ich też będzie, więc ja widzę szansę. Jeżeli ktoś mnie pyta, jak kryzys wpływa na partnerstwo, to jest to świetny czas dla partnerstwa, bo w sytuacji, kiedy nie ma publicznych pieniędzy...
doradca prawny

Wydaje się, iż w związku z tym przewidywany poziom wzrostu liczby skutecznie zawartych umów do 30–40 rocznie w latach 2018–2020 – zgodny z prognozami ekspertów jest możliwy do osiągnięcia.

potrzeby na poziomie centralnym są tak duże, że mimo pieniędzy z Unii moim zdaniem to nie są wystarczające środki. W związku z tym ten podstawowy element braku finansowania, który w PPP nie powinien być tym pierwszym (...) będzie bardzo mocno wpływał na to, że ten rynek będzie się musiał rozwijać
doradca ekonomiczno-finansowy

na pewno dzisiaj mamy taką sytuację, że rozwojowi sprzyja fakt małej zdolności do finansowania projektów z samorządu bezpośrednio. Jest to czynnik, który determinuje (...). (Będziemy mieli) inny wskaźnik (długu w samorządach), ale według jakichś analiz, jakie były robione, to chyba 40% samorządów na dzisiaj wydaje się, że nie spełni nowego wskaźnika już na dzień dobry
przedstawiciel instytucji finansowej

- Tymczasową przerwę w możliwości finansowania projektów ze środków unijnych w roku 2014. Istnieje prawdopodobieństwo, że rok 2014 będzie pierwszym, w którym będziemy obserwowali istotne zwiększenie liczby ogłoszeń o PPP. Rolą instytucji centralnych jest wspomnienie tego potencjalnego wzrostu i zamienienie go na jak największą liczbę dobrych praktyk możliwych do wykorzystania w przyszłości.

będziemy mieli około półtoraroczną przerwę, w której nie będzie już starych pieniędzy, nowych jeszcze nie, a infrastruktura będzie ciągle... rok 2014 (...). To będzie rok dosyć dużych inicjatyw w partnerstwie, bo inaczej się nie da
doradca prawny

Inne czynniki sprzyjające, jakie wymieniali badani przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych, mają wymiar hipotetyczny (zakładający zaangażowanie instytucji centralnych), są to:

- Możliwość standaryzacji procesu inwestycyjnego w jednostkach publicznych, włączenia formuły PPP jako jednej z alternatyw przy podejmowaniu decyzji o formule inwestycyjnej. Stworzenie i stałe rozbudowywanie macierzy ryzyk (dostosowanej do polskich warunków), przez podmiot publiczny o charakterze centralnym.

standaryzacja dotyczy zarówno administracji centralnej jak i JST. Standaryzacja procedur i standaryzacja dokumentacyjna – to powinna być funkcja jednostki i platformy PPP przedstawiciel instytucji finansowej
wydaje mi się, że w ramach standaryzacji bardzo brakuje macierzy ryzyk, która mogłaby zostać wykorzystana jako podstawa do przygotowania i realizacji projektów PPP przez sektor publiczny przedstawiciel instytucji finansowej

- Pojawienie się inicjatyw klastrowych polegających na łączeniu wielu mniejszych projektów w jedną inicjatywę realizowaną w formule PPP.

ustawa o PPP uprawnia nas do tworzenia klastrów jednostek publicznych – czyli tworzenia z pojedynczych projektów (w jednej gminie basen, w drugiej biblioteka, w trzeciej hotel, a w czwartej parking i przystań jachtowa) wspólnych planów realizacji projektów PPP. Kiedy zrobimy to wszystko razem, jest większe prawdopodobieństwo, że znajdzie się partner prywatny, który będzie tym zainteresowany
doradca prawny

4.2.5. Umiejętność przewidzenia i podziału ryzyk projektowych jako warunek rozwoju rynku PPP w Polsce

Prawidłowe identyfikowanie i alokowanie ryzyk projektowych ma kluczowe znaczenie dla powodzenia projektów inwestycyjnych w formule PPP. W badaniu ilościowym podmiotów publicznych przeprowadzonym w 2012 roku aż 83% podmiotów stwierdziło, iż identyfikuje ryzyka, gdy rozważa, w jaki sposób realizować inwestycje publiczne.

Reprezentanci firm doradczych oraz instytucji finansowych wskazują na deficyty w sposobie identyfikacji i alokacji ryzyk w podmiotach publicznych:

- Na zbyt późnym etapie realizacji projektu identyfikuje się ryzyka projektowe. W polskich warunkach polityczno-administracyjnych faza koncepcyjna projektu jest etapem, na którym skutecznie można identyfikować ryzyka projektowe. Po tej fazie podmiot publiczny niechętnie zmienia przyjęte założenia. Dlatego wydaje się, iż podmioty publiczne powinny jak największą liczbę ryzyk zidentyfikować na etapie koncepcyjnym.
- Na etapie koncepcyjnym i negocjacji partner publiczny stara się przenieść całość ryzyk projektowych na partnera prywatnego, co powoduje, iż projekt staje się nieatrakcyjny finansowo dla firm. Tymczasem, aby projekt nie był zaliczany do długu publicznego (główny powód stosowania formuły PPP w Polsce) ryzyko budowy i co najmniej jeszcze jedno ryzyko (dostępności bądź popytu) powinno być po stronie prywatnej.

ilość ryzyka, które na siebie prywatny może wziąć, jest ograniczona, to jest jego biznes. (...) A później się okazuje, że z tych sześciu, którzy startowali, to żaden nie złożył wiążącej oferty na realizację
doradca prawny

nie może być przerwania ryzyk, bo ważny jest podział ryzyk i dopóki nie będzie takiej powszechnej akceptacji, że ryzyka są w projektach i ryzykami trzeba zarządzać, ale w taki sposób, żeby one zostały w sposób optymalny podzielone (dopóty liczba projektów PPP nie wzrośnie)
przedstawiciel instytucji finansowej

gminy wyobrażają sobie, że prześlą 100% ryzyka i oddadzą szkołę albo szpital z pełnym ryzykiem popytu (...) Projekty społeczne czy społeczne w ten sposób nie funkcjonują nigdzie, oczekiwanie, że to będzie możliwe w Polsce, wydaje mi się nieuzasadnione
doradca ekonomiczno-finansowy

podział ryzyk nie polega na tym, że wszystko jest przekładane na sektor prywatny. To jest główny problem. Wynika to z braku doświadczenia po stronie sektora publicznego w tego typu projektach, że po prostu PPP (według podmiotów publicznych) to jest takie coś, że ktoś przychodzi i robi, a ja się nie muszę już tym martwić.

doradca techniczny

- Często brakuje również odpowiedniego rozłożenia ryzyk pomiędzy samymi podmiotami prywatnymi realizującymi projekt. Podmiot publiczny powinien dzięki wykonanym wcześniej analizom, być przekonany, że podmiot prywatny wykonujący określoną część projektu (w przypadku, kiedy projekt jest realizowany przez konsorcjum podmiotów prywatnych bądź przez podwykonawców podmiotu prywatnego) będzie w stanie ją zrealizować od strony technicznej, organizacyjnej i finansowej. Zdolność realizacyjna jest bowiem zawsze analizowana przez banki, decydujące o finansowaniu zewnętrznym projektu – a tym samym wpływa na jego ostateczne powodzenie.

czy to ryzyko, które na przykład firma A przełożyła na firmę B czy ta firma B jest faktycznie w stanie podjąć

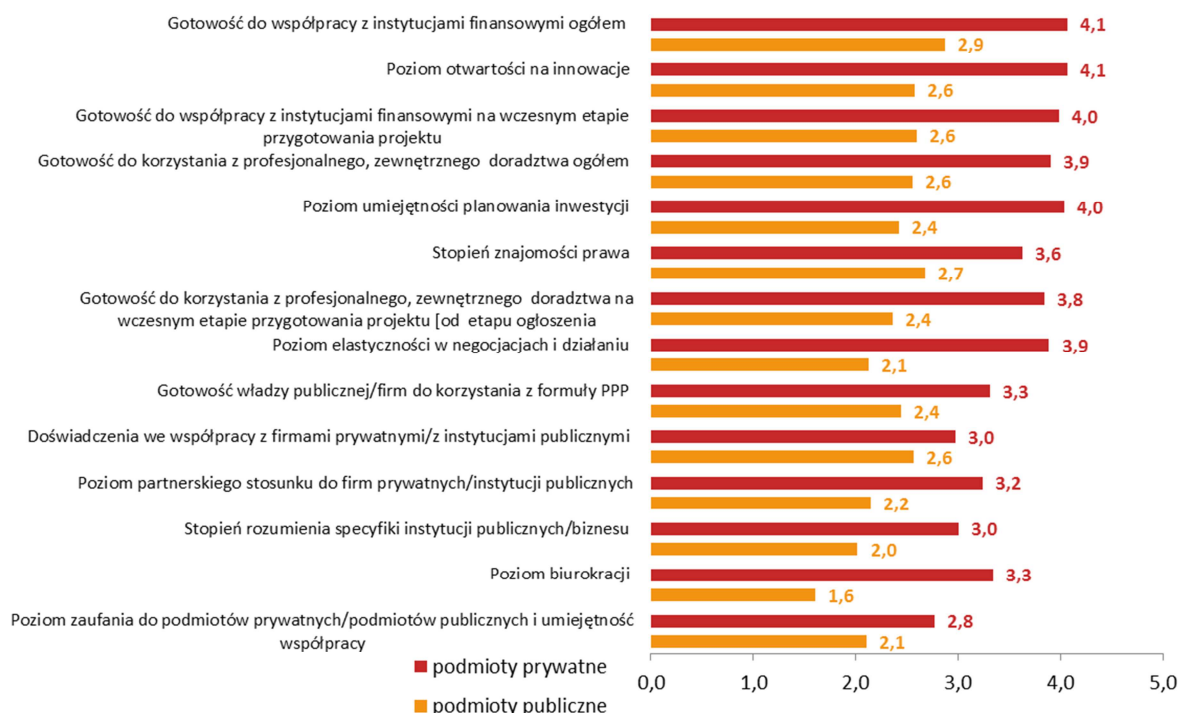
doradca techniczny

- Braku działań instytucji szczebla centralnego, które stworzyłyby standardy w zakresie alokacji ryzyk do konkretnych projektów (określonych sektorów). Takie swoiste „macierze ryzyk” publicznie dostępne byłyby znakomitymi przewodnikami realizacji projektów PPP.

4.3. Dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych oraz prywatnych do współpracy w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego

W badaniu zapytano przedstawicieli firm doradczych i instytucji finansowych, jak poszczególne czynniki występujące zarówno po stronie podmiotów publicznych i po stronie podmiotów prywatnych będą warunkowały rozwój rynku PPP. Uzyskane wyniki wskazują, iż po dwóch stronach procesu projektowania i realizacji inwestycji w formule PPP brak jest równorzędnych partnerów.

Wykres 6. Średnie z oceny pozytywnego/negatywnego wpływu czynników leżących po stronie jednostek publicznych i prywatnych na rozwój polskiego rynku PPP



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zdaniem respondentów w największym stopniu brakuje wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami publicznymi a prywatnymi. Wskazuje to na konieczność wykonania organicznej pracy, która zmieniłaby obecny sposób wzajemnego postrzegania tych dwóch grup podmiotów z opozycyjnego na kooperacyjny. Dla sukcesu projektów PPP niezwykle ważne jest współdziałanie partnerów, dzięki któremu skutecznie realizuje się cele projektowe.

myślę, że słowo „partnerstwo” jeszcze potrzebuje trochę pracy. Sektor publiczny czasem inaczej to rozumie (...) To jest główny problem
doradca techniczny

Kolejnym zbliżonym problemem do braku zaufania jest ocena poziomu partnerskiego stosunku do przedsiębiorców reprezentowana przez podmioty publiczne [ocena 2,2]. Z wypowiedzi przedstawicieli doradców widać, iż ich doświadczenia z podmiotami publicznymi w tym zakresie nie są pozytywne.

SIWZ określał to od A do G, ale my również chcemy P,R, Z i więcej. Bo płacimy wam
doradca prawny

Najbardziej pozytywnie oceniona została wola obydwu stron do współdziałania z instytucjami finansowymi. Jest to powód na włączenie banków („trzeciej strony PPP”) do prac przygotowawczych w ramach projektów PPP (zarówno na etapie koncepcyjnym, jak i negocjacyjnym), jako instytucji, która cieszy się zaufaniem zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. W szczególności widać tutaj rolę dla Banku Gospodarstwa Krajowego oraz innych jednostek, które posiadają wewnętrzne jednostki służące finansowaniu projektów publicznych.

Jednym z podstawowych czynników decydujących o sukcesie projektu PPP jest zbudowanie odpowiednich zespołów projektowych działających zarówno w ramach jednostek publicznych, jak i prywatnych. Zespoły te powinny się składać z przedstawicieli różnych wydziałów (różnego rodzaju specjalistów), a struktura zespołów powinna być bardziej pozioma (sprzyjająca wymianie wiedzy i doświadczeń) niż pionowa (hierarchiczna).

Respondenci ocenili poziom umiejętności planowania inwestycji w jednostkach publicznych miernie [2,4], w porównaniu do dobrej [4,0] wystawionej podmiotom prywatnym. Wypowiedzi jakościowe respondentów potwierdzają, iż sposób doboru kadr i budowania zespołów w ramach jednostek publicznych jest kluczowy dla sukcesu projektów PPP. Należy wskazać w tym punkcie na rolę decydentów, którzy w dużej mierze decydują o polityce zatrudnieniowej w urzędach.

(...) to nie może być pan i pani, którzy dotychczas 100% swojego czasu poświęcali na coś innego
przedstawiciel instytucji finansowej

tak naprawdę w tym wszystkim są ludzie. Jak mamy dobrze wyedukowaną, wiedzącą czego chce, konkretną, wymagającą, ale zarówno też biznesowo nastawioną jednostkę publiczną, to jest zupełnie co innego, jak mamy kompletnie rozlazłą, zastatą od dwudziestu lat panią Helenkę, która tam siedziała jako skarbnik, pana Kazia, który był burmistrzem, teraz jest zastępcą odpowiedzialnym za inwestycje. I nagle to się zupełnie inaczej przekłada
doradca prawny

Co optymistyczne, respondenci w wypowiedziach pogłębionych wskazywali, iż w niektórych jednostkach podejście do procesów inwestycyjnych się profesjonalizuje. Co więcej, jednostki te po pierwszych pozytywnych doświadczeniach zaczynają kumulować wiedzę i realizować coraz to bardziej skomplikowane projekty infrastrukturalne.

wyduje mi się, że w ciągu ostatnich dwóch lat, w dużych ośrodkach, tam, gdzie zaczęto budować zespoły, które mają się tym zajmować, poziom wiedzy już jest wysoki (...) w kilku dużych miastach jest już taka próba i to jest moim zdaniem jedynie słuszna metoda (...) akumulacja wiedzy w jednym miejscu. Niedopuszczenie do tego, żeby ona się rozproszyła
przedstawiciel instytucji finansowej

Negatywnym aspektem współpracy z podmiotami publicznymi jest poziom biurokracji [1,6] i sposób podejmowania decyzji w instytucjach. Wydaje się, iż w szczególności doradcy doświadczyli negatywnych aspektów takiej współpracy. Z ich opinii wynika, że:

- długi czas czeka się na podjęcie decyzji co do kierunku rozwoju projektu,
- często oczekuje się od doradców zarekomendowania tylko jednego „właściwego” kierunku rozwojowego projektu.

analizy są proste dla osoby, która ma doświadczenie, później trzeba coś z tymi analizami zrobić, podjąć decyzje (...) często odpowiedź nie jest czarno-biała”
doradca techniczny

Doradcy i instytucje finansowe w o wiele mniejszym stopniu skarżyli się natomiast na poziom zbiurokratyzowania jednostek prywatnych [3,3]. Czas podejmowania decyzji jest w nich zdecydowanie krótszy.

jest bardziej konkretnie. (...) Chce to, to i to. (...) jest krótka piłka, chcecie, wchodzimy, jesteśmy, doradzajcie
doradca prawny

Należy zauważyć, iż w związku z negatywnymi doświadczeniami ze sposobem podejmowania decyzji w podmiotach publicznych wiele jednostek prywatnych rezygnuje z obecności na polskim rynku PPP.

jeśli partner prywatny (...) stwierdzi: tu będziemy robić naszą transakcję, weźmie udział w dwóch przetargach, na które wyda dużo pieniędzy, zatrudni doradców, specjalistów, (...) wyda parę milionów złotych, następnie się dowie, że przetarg jest odwołany, że ktoś się rozmyślił, albo że były wybory czy też zmiana koncepcji to on pójdzie gdzie indziej ze swoim kapitałem (poza Polskę)
przedstawiciel instytucji finansowej

Poza brakiem doświadczenia problemem może być sposób, w jaki urzędnicy są kontrolowani, z jednej strony wymaga się od nich dużej elastyczności, z drugiej zaś biurokracja powoduje, że nie mają możliwości odstąpienia od wcześniej ustalonych założeń.

trzeba pamiętać, że nasi urzędnicy mają specyfikę pracy dosyć ciężką i wcale im nie zazdroścę, w jaki sposób są audytowani, w jaki sposób są oceniani (...) z jednej strony prawo od nich wymaga dużej elastyczności, z drugiej strony wymaga się od nich, żeby wszystkie warunki były wypełnione co do joty bez możliwości odstępstw, bo inaczej to są dla nich prywatne konsekwencje i niestety nie stymuluje to partnerskiej współpracy

Wydaje się, iż na podstawie zebranych danych można rekomendować następujące zachowania jednostkom publicznym:

- Jednostki publiczne przed przystąpieniem do projektu inwestycyjnego powinny jasno wyznaczyć cele swojego działania. Jednocześnie nie powinny ograniczać się w nich jedynie do uniknięcia zwiększenia długu finansów publicznych.
- Dzięki jasno postawionym celom o wiele łatwiej jest zbudować mierniki sukcesu projektu. Obecnie często miernikiem sukcesu projektu PPP jest podpisanie umowy z partnerem prywatnym oraz znalezienie finansowania dla projektu („zamknięcie finansowe”). O ile wskaźniki te pokazują praktyczną stronę realizacji projektu, o tyle nie mówią, czy spełnił on założone cele.

Celem działania władz publicznych jest bowiem świadczenie wysokiej jakości usług publicznych (a nie jedynie realizowanie inwestycji infrastrukturalnych – narzędzie realizacji powyższego celu).

Wydaje się, iż długoterminowym (dostępnym dopiero po wejściu projektu w stan „eksploatacji”) i zagregowanym (składającym się z większej liczby subwskaźników) wskaźnikiem sukcesu projektu PPP, powinno więc być porównanie jakości świadczonych usług do nakładów, jakie poniesie jednostka publiczna w całym cyklu życia projektu.

podpisanie umowy w PPP to nie jest sukces PPP. Sukces rynku PPP to są otwarte szkoły, które działają, otwarte szpitale, otwarte spalarnie, które działają i faktycznie realizują ten cel publiczny założony przez podmiot

doradca techniczny

- Po wyznaczeniu celów projektu podmiot publiczny powinien przeprowadzić wstępne analizy, które dopiero zdecydują, w jakiej formule projekt będzie realizowany – tradycyjnej czy PPP.

4.4. Wiedza o PPP i dobre praktyki

➤ firmy doradcze i instytucje finansowe

Badane firmy doradcze i instytucje finansowe znacząco się różnią poziomem wiedzy na temat PPP. Liczba doświadczeń w projektach PPP w Polsce jest dalej niewielka, dlatego przewagę w doświadczeniu i wiedzy mają podmioty, które mogą sięgać do doświadczeń podmiotów zewnętrznych, z którymi są powiązane. Takie doświadczenie jest szczególnie przydatne w przypadku doradzania w projektach, które są prekursorskie, bądź których w Polsce jest niewiele (większość dużych projektów w Polsce np. dotyczących służby zdrowia, odpadów).

w podmiotach międzynarodowych jest lepszy dostęp do informacji z rynków zagranicznych – oni przez powiązania, mogą czerpać wiedzę, więc powinni być lepiej przygotowani (do świadczenia usług doradczych)

przedstawiciel instytucji finansowej

Firmy mogą korzystać z doświadczeń w zakresie:

- sposobów konstruowania umów,
- sposobów współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi,
- identyfikacji ryzyk.

przełożenie dotyczące konstruowania umów w pewnym zakresie (...) doświadczenie, (...) zaciągamy, z zagranicy (...) przetarte ścieżki (zagraniczne) na pewno pomagają, (...)

doradca prawny

Mniejsze firmy działające do tej pory tylko na rynku lokalnym w zakresie tradycyjnych procesów inwestycyjnych często dopiero uczą się PPP.

w tych mniejszych (firmach doradczych) krajowych jest problem poziomu wiedzy. (...) na temat tego co to jest PPP, jak funkcjonuje, jakie są role podmiotów,

Niestety często proces nauki odbywa się kosztem jakości realizowanych projektów.

jak się chce mieć dobrą usługę doradczą, trzeba wziąć ludzi doświadczonych, a nie tych, którzy będą się uczyć się na naszym projekcie
przedstawiciel instytucji finansowej

Z drugiej strony nie należy zapominać, iż zasobów wiedzy zagranicznej nie można wprost przenosić na grunt polski. W naszej specyfice bowiem:

- dominują projekty małe, których realizacja nie nastąpiłaby za granicą w formule PPP,
- konstrukcja rozwiązań instytucjonalno-prawnych jest inna niż w krajach o największym doświadczeniu w PPP (o systemie common-law),
- podmioty publiczne, jak i prywatne charakteryzują się innymi celami działania.

mamy zupełnie inną specyfikę rynku i zupełnie inną mentalność. (...) Ustawa PPP, która jest ustawą szalenie ramową (...) więc to jest trudna nauka, jeszcze parę lat przed nami, żeby móc swobodniej implementować dobre praktyki z zagranicy(...) wszyscy się uczyliśmy tego PPP, jeżeli jest coś, co się da na nasz rynek przekleić, to świetnie, natomiast nie oszukujemy się, nie jest to proste, bo mentalnie ludzie nie są przyzwyczajeni do tego, że mogą w taki sposób partnerski realizować przedsięwzięcie, (...) w Polsce absolutną specyfiką są małe projekty, które u nas się realizuje, nad którymi w Wielkiej Brytanii nikt by się praktycznie nie pochylał
doradca prawny

➤ jednostki publiczne

Wyniki badań przedstawicieli firm doradczych i instytucji finansowych potwierdzają, iż *kwalifikacje i umiejętności w zakresie PPP są w polskich instytucjach publicznych dopiero na etapie tworzenia. Dlatego większość instytucji, nawet tych mających doświadczenie w PPP, nie potrafi jeszcze wyodrębnić pełnego ich zestawu potrzebnego do sprawnego przeprowadzenia postępowania.*⁸

Według doradców świadomość instytucji publicznych na temat PPP wzrasta.

wydaje mi się, że mają wiedzę (...), rośnie ta świadomość. Parę lat temu jeszcze ze trzy cztery to było: PPP, OK., wszyscy wiemy co to jest, ale nie dotykamy tego tematu. Ale teraz widzę, że nawet po liczbie ogłoszonych zamówień publicznych widać, że jest jakaś chęć, żeby coś zrobić
w tej formule
doradca ekonomiczno-finansowy

Podstawowym źródłem wiedzy i informacji sektora publicznego o PPP według danych zebranych w badaniu ilościowym podmiotów publicznych były artykuły prasy ogólnej (49%), inne media (45%) oraz szkolenia (42%). Bardzo niski był natomiast poziom wskazań „od kontrahentów” (5%) oraz „od znajomych z branży” (8%).⁹

⁸ Patrz: Herbst I., Jadach-Sepioło A., 2012, Raport z badania podmiotów publicznych, PARP, str. 64

⁹ Tamże str. 51

Wykres 7. Podmioty publiczne czerpią wiedzę o PPP z:



źródło: badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012

W badaniu jakościowym doradcy potwierdzają dane zebrane w badaniu ilościowym podmiotów publicznych w 2012 roku.

mogę zakładać, że to są te wszystkie informatory, które są bezpłatne, strony internetowe instytucji centralnych, jak również media. Jeżeli mają dostęp do programów prawniczych, to może z tego, ale raczej wszystkie te zakładki, które są bezpłatne
doradca prawny

myślę, że z konferencji, spotkań, z pracy trochę
doradca ekonomiczno-finansowy

Również podobnie jak w badaniu ilościowo-jakościowym przeprowadzonym w 2012 roku doradcy wskazują, iż najlepszym źródłem wiedzy o PPP dla podmiotów publicznych są już zrealizowane w tej formule projekty. Pewną barierą w przepływie wiedzy jest natomiast brak chęci dzielenia się materiałami źródłowymi ze strony instytucji publicznych.

trzeba przejść przez różne projekty, w tym te, które nie wyszły, żeby tę wiedzę zdobyć
doradca prawny

część z nich jest bardzo aktywna w różnych szkoleniach, konferencjach. Widać, że jeżdżą i uczestniczą w tych zebraniach grup PPP, które instytucje centralne organizują, (...) są różne listy mailingowe (...) są spotkania z doradcami przyszłymi i obecnymi, (...) są projekty, które w różnych miejscach się toczą i gdzie widać, że miasta z jednej strony niechętnie dzielą się swoimi dokumentami, które za swoje pieniądze zamawiają i nie bardzo chcą te dokumenty przez siebie zamówione dawać innym. Ale z drugiej strony chętnie dyskutują, patrzą jak inne miasta podeszły do projektu
doradca prawny

➤ dobre praktyki w zakresie rozwoju systemu partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce

Dobre praktyki mogące oddziaływać na rozwój systemu PPP w Polsce tworzą się przede wszystkim na poziomie jednostek samorządowych najbardziej doświadczonych w realizacji PPP w Polsce.

wydaje mi się, że w ciągu ostatnich dwóch lat, w dużych ośrodkach, tam gdzie zaczęto budować takie zespoły, które mają się tym zajmować, ten poziom wiedzy już jest wysoki
przedstawiciel instytucji finansowej

Wiedza taka skumulowana jest w szczególności w większych jednostkach samorządowych (miastach wojewódzkich i miastach na prawach powiatu).

Możliwość replikacji dobrych praktyk powstaje w szczególności na poziomie jednostek, które już zrealizowały projekty PPP (zatrudnieni pracownicy o wiele łatwiej realizują kolejne podobne projekty). Trudniej natomiast wiedza i doświadczenie przenosi się na inne jednostki publiczne. Dlatego centralna jednostka świadcząca doradztwo i zbierająca dobre praktyki z zakresu PPP byłaby szczególnie użyteczna dla jednostek publicznych po raz pierwszy uczestniczących w projektach PPP.

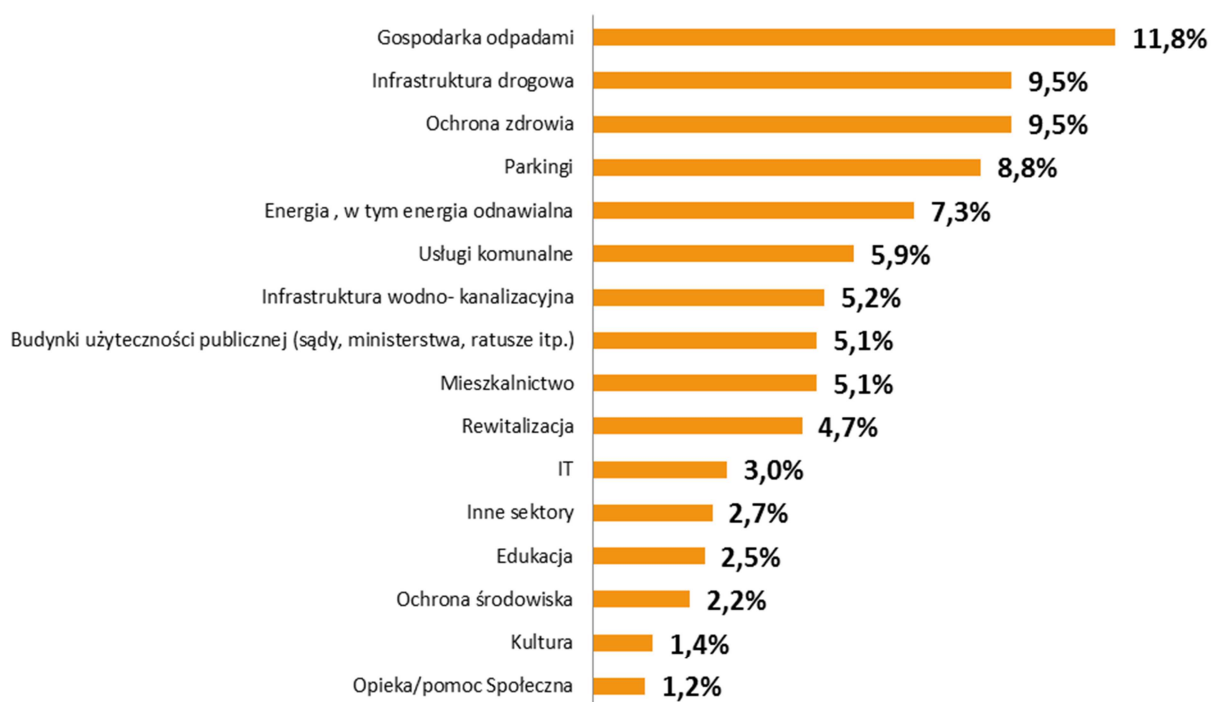
4.5. Sektory, w których formuła PPP będzie się rozwijała

Przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych w badaniu ilościowym zapytano, w jakich sektorach rynek PPP będzie się rozwijał najdynamiczniej. Dane te dla potrzeb niniejszej analizy zestawiono z wynikami badań jednostek publicznych, w których spytano, w jakich sektorach istnieją największe potrzeby inwestycyjne.

Z zestawienia powyższych danych wynika iż:

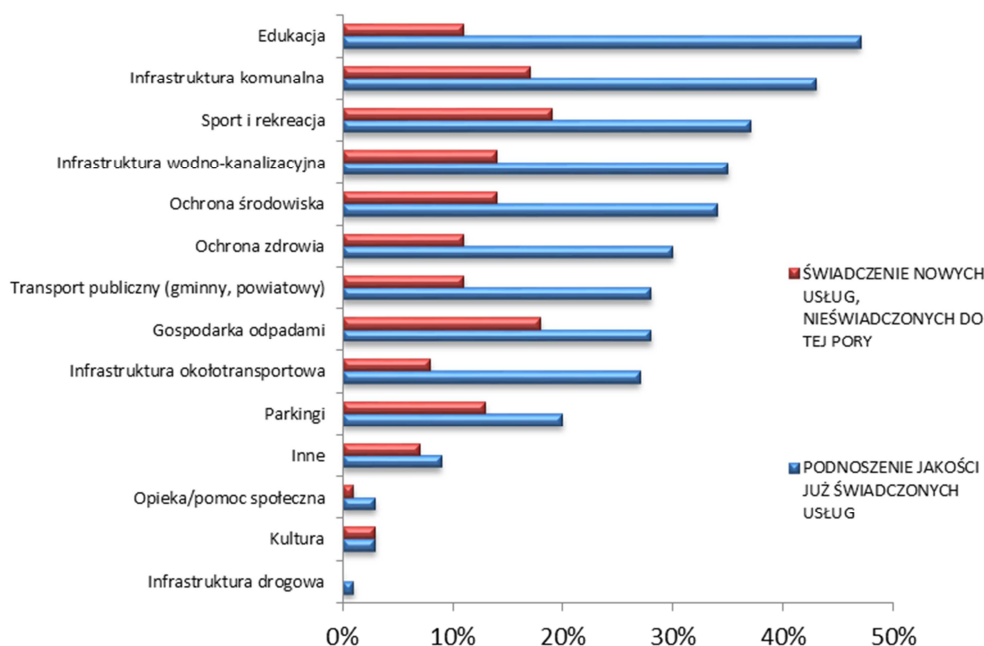
- Inwestycje w formule PPP będą realizowane w szczególności w sektorach, w których potrzeby są znaczące, ale jednak nie najbardziej palące. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na gospodarkę odpadami – najczęściej wskazywaną w badaniu ilościowym doradców i instytucji finansowych. Wydaje się, że od momentu realizacji badania ilościowego wśród jednostek publicznych (rok 2012) zapotrzebowanie na te inwestycje znacząco wzrosło.
- W zakresie edukacji, w której zdaniem jednostek publicznych jest największe zapotrzebowanie inwestycyjne, doradcy i przedstawiciele instytucji finansowych nie widzą znaczących możliwości realizacyjnych w formule PPP. Wydaje się, iż jest to przekonanie błędne. Za granicą istnieje wiele dobrych przykładów realizacji przedsięwzięć PPP o charakterze edukacyjnym. Również w Polsce takie działania stają się zauważalne (patrz: postępowania na budowę i eksploatację akademików).

Wykres 8. Projekcja dynamiki rozwoju poszczególnych sektorów PPP. – Respondenci byli poproszeni o przedstawienie pięciu sektorów najszybciej rozwijających się w następnych latach



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Wykres 9. Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji



źródło: badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012

5. DORADCA W PROJEKCIE PPP

W projektach PPP bardzo często występuje asymetria wiedzy o przedmiocie projektu PPP pomiędzy podmiotem prywatnym a publicznym.

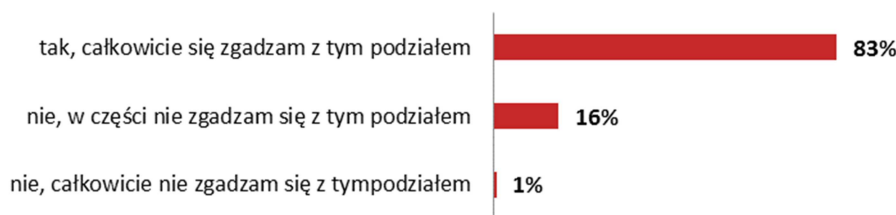
- **Podmiot prywatny** to najczęściej jednostka realizująca bardzo wiele projektów najczęściej z jednego wybranego sektora (np. służba zdrowia, odpady, edukacja, energetyka, termomodernizacja, transport etc.). Podmiot prywatny dysponuje wyspecjalizowanym personelem, który obsługiwał wiele procesów negocjacyjnych i realizacyjnych. Dodatkowo również często wspomaga się specjalistycznymi służbami doradczymi (w których ma dobre rozeznanie).
- **Podmiot publiczny** to najczęściej jednostka, która do tej pory nie negocjowała i nie realizowała procesu inwestycyjnego w formule PPP. Funkcje, jakie wypełniają jednostki publiczne, co oczywiście nie pozwalają na zdobywanie ciągłego praktycznego doświadczenia w zakresie dużych projektów inwestycyjnych, *project finance* czy partnerstwa publiczno-privatnego. Dlatego tak istotne dla możliwości zawierania przez podmiot publiczny dobrych kontraktów ze stroną prywatną jest umiejętne korzystanie z usług doradczych. Należy podkreślić, iż rolą doradcy w projekcie PPP nie może być podejmowanie decyzji. Doradca strony publicznej powinien wskazywać pozytywne i negatywne strony każdego z proponowanych rozwiązań pozostawiając podejmowanie decyzji decydentom.

W ramach konsultacji wewnętrznych w zespole realizującym projekt oraz w ramach konsultacji prowadzonych z ekspertami w ramach badań pogłębionych (IDI) stworzono następujący podział rynku doradców i instytucji finansowych PPP:

- a. Doradcy prawni
- b. Doradcy ekonomiczno-finansowi
- c. Doradcy techniczno-środowiskowi
- d. Instytucje finansowe
- e. Inni doradcy specjalistyczni w tym np.:
 - Od konkretnego rynku np. medycznego
 - Inżynierowie kontraktów
 - Architekci
 - Doradcy ubezpieczeniowi
 - Doradca ruchowy – przy budowie autostrady

Następnie w ramach badania ilościowego badacze spytali, czy wyżej zaproponowany podział jest zgodny z percepcją samych doradców i instytucji finansowych.

Wykres 10. Stopień konsensu w stosunku do zaproponowanego podziału rynku doradców i instytucji finansowych



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Zdecydowana większość respondentów zgodziła się z powyższym podziałem. Wśród tych, którzy byli odmiennego zdania, spytano, jak powinno się zmodyfikować powyższy podział. Respondenci wskazywali wówczas iż należałoby go uzupełnić o inne specjalistyczne rodzaje doradztwa (podatkowe, ds. ryzyka, ds. kosztów, negocjatorów społecznych, ds. PR, ds. rozwiązań IT, doradców biznesowych, menedżerów rynku).

Z drugiej strony część respondentów wskazywało, iż na obecnym etapie rozwoju rynku taki szczegółowy podział jest całkowicie nieadekwatny – nadmiernie rozbudowany.

Dlatego proponujemy obecnie podzielić rynek doradców jedynie na trzy kategorie

- **Doradców technicznych**, których rolą jest między innymi przygotowanie programów funkcjonalno-użytkowych, procesu inwestycyjnego, negocjowanie umowy, alokacja ryzyk, kontrola zgodności projektu, nadzorowanie i monitorowanie procesu budowy, opracowanie kosztów dotyczących budowy, opracowanie kwestii technicznych dokumentacji przetargowej, ocena technicznych aspektów złożonych ofert, przygotowanie harmonogramu projektu, kontrolowanie procesów eksploatacji.
- **Doradców finansowo-ekonomicznych**, którzy są odpowiedzialni między innymi za przygotowanie analiz przygotowawczych (identyfikacja celów projektu, ocena zainteresowania projektem, analiza kosztowa), marketing projektu (np. przygotowanie informacji o projekcie), przeprowadzenie przetargu, ocena złożonych ofert, wdrożenie.
- **Doradców prawnych**, których zadanie polega między innymi na: doradztwie w kwestiach prawnych, przygotowaniu kontraktu, przygotowywaniu dokumentacji związanej z wyborem partnera prywatnego.

doradca prawny i finansowy będzie zadawał podobne pytania (podmiotowi publicznemu), tylko, że w innym kontekście. Jego bardziej interesują wskaźniki finansowe czy na przykład status prawny. Doradca techniczny patrzy na projekt pod względem realizacyjnym: kto, co będzie robił, czy on jest w stanie to zrobić
doradca techniczny

Rynek doradczy PPP w Polsce rozwija się równoległe z właściwym rynkiem projektów PPP. Brak klarownej polityki rozwoju PPP w Polsce ogranicza również rozwój rynku doradczego. Jak wskazują badani doradcy-eksperti – w Polsce nie docenia się roli budowania tzw. pipeline-ów projektowych. Polegają one na klarownej deklaracji politycznej względem rozwoju formuły PPP. *Project pipelines* mogą występować zarówno na poziomie samorządowym, jak i centralnym. Na poziomie

samorządowym polegają one na budowaniu zespołów w dużych JST, które budują politykę rozwoju PPP i określają harmonogram realizacji konkretnych projektów. Mogą one polegać również na budowaniu „klastrow PPP” przez mniejsze jednostki, które budują wówczas politykę rozwoju inwestycyjnego w formule PPP w danym segmencie rynku. *Project pipelines* w formule PPP na poziomie centralnym natomiast powinno polegać na wspieraniu inwestycji w danym sektorze przez instytucję centralną (zakładaniu realizacji odpowiedniej liczby projektów).

Budowanie *project pipelines* jest czynnikiem warunkującym wzrost profesjonalnego rynku doradztwa PPP w Polsce. Należy zaznaczyć z kolei, iż rozwój profesjonalnego rynku doradztwa zwrotnie będzie oddziaływał pozytywnie na rozwój rynku PPP w Polsce. Duże projekty infrastrukturalne, aby mogły odnieść sukces, potrzebują bowiem odpowiedniej ilości profesjonalnej wiedzy doradczej.

Należy zauważyć, iż rynek doradców PPP jest nie tylko podzielony ze względu na rodzaj świadczonego doradztwa (wspomniany podział na doradców ekonomiczno-finansowych, technicznych i prawnych), ale również ze względu na poziom doświadczenia firm i poszczególnych osób świadczących usługi doradcze. Dla sprawnego i skutecznego przeprowadzenia projektu w formule PPP stosunek wiedzy stron (podmiotu publicznego i prywatnego) musi być zrównoważony. Dlatego istotne jest, aby podmiot publiczny korzystał z doradców mających bogate doświadczenia w realizacji projektów PPP. Na obecnym stadium rozwoju rynku PPP w Polsce należy rekomendować podmiotom publicznym (w szczególności w dużych projektach infrastrukturalnych) korzystanie z usług firm doradczych mających zaplecze i doświadczenie zdobyte przy prowadzeniu zagranicznych projektów PPP.

5.1. Sposób wyboru doradcy w projektach PPP

O ile podmioty prywatne mają możliwość rozpoznawania doświadczenia i wyboru firm doradczych, o tyle podmioty publiczne są w tym względzie związane zapisami SIWZ. Proces wyboru w obu wymienionych przypadkach jest więc znacząco różny.

Badani doradcy i instytucje finansowe podkreślali, iż logika i sposób wyboru doradcy jest zazwyczaj inna w przypadku podmiotów publicznych i prywatnych. Podmioty prywatne bazują na poprzednich doświadczeniach i szerokiej znajomości rynku doradców.

Podmioty publiczne natomiast są związane wymogami formalnymi Prawa Zamówień Publicznych, co nakłada na nie istotne ograniczenia przy wyborze doradcy. Mimo tych ograniczeń przy zachowaniu racjonalności sposobu wyboru podmiot publiczny może zatrudnić odpowiednich doradców. Przebadani respondenci mówili, jakich praktyk musi się wystrzegać podmiot publiczny, aby taki wybór był możliwy.

Zamawiającemu zaleca się:

- **Samodzielnie sporządzać treść specyfikacji (nie kopiując dostępnych treści innych SIWZ)** na doradztwo. Oczywiście inne treści specyfikacji mogą stanowić dla podmiotów zamawiających usługi doradcze inspirację do tworzenia własnej specyfikacji, jednak zawsze zamawiający powinien się zastanowić nad każdym zapisem własnego SIWZ, tak aby zamówić usługi dopasowane do własnych potrzeb. Widać wyraźnie, iż w Polsce następnym krokiem po tworzeniu dobrych praktyk (również wzorcowych SIWZ) powinna być nauka umiejętnego korzystania z tych narzędzi.



samorządy kopią SIWZ na doradców innych jednostek publicznych na potęgę. Wszystko jedno czy to są małe postępowania, czy duże, czy średnie kopią ten sam SIWZ. Kompletnie nieadekwatny do danego postępowania, do jego skali i do wymogów, które trzeba postawić doradcy. (...) czy to postępowanie na drogi (...) czy na sąd to jest dziewięćdziesiąt dziewięć procent to samo doradca prawny

- Umiejętnie wybierać **procedurę wyboru doradcy** spośród narzędzi dostępnych w Prawie Zamówień Publicznych. Zamawiający powinni rozważyć, czy lepszym trybem wyboru doradców (w szczególności dla dużych albo wielu inwestycji infrastrukturalnych) nie powinny być:
 - Negocjacje,
 - Dialog konkurencyjny/techniczny,
 - Zamówienie ramowe (zalecane dla większych podmiotów planujących ogłosić parę postępowań).
- **Wybierać doradcę na samym początku procesu realizacji projektu** (w fazie koncepcyjnej). W tej fazie powinno się odpowiedzieć na pytanie, czy pomysł na inwestycję ma sens oraz czy PPP jest dla niego najlepszą formułą realizacji (lepszym niż formuła tradycyjna).

(...) inaczej to funkcjonuje w krajach bardziej rozwiniętych (...) tam docenia się rolę doradców i docenia się ich rolę w bardzo wczesnej fazie, kiedy ten model jest budowany, czyli to jest faza przedprojektowa, kiedy jest do ułożenia struktura takiego projektu, model projektu jest do zrobienia, model finansowy kiedy są do opracowania procedury, w jakiej dany projekt miałby funkcjonować (...) to nie jest rozwinięte w Polsce. Uważam, że to jest duży błąd (...) doradca techniczny

problemem myślę jest to, co w ogóle w gospodarce polskiej jeszcze funkcjonuje – to jest decydowanie się na doradców tylko w ostateczności, kiedy okazuje się, że już nie ma rozwiązania (...) doradca techniczny

- **Zapewnić w warunkach SIWZ obowiązek pracy doradców wskazanych w ofercie.** Często zdarza się, iż oferenci w postępowaniach na doradztwo wykazują osoby, które spełniają formalne warunki zamawiającego, jednak po wyborze osoby te nie uczestniczą w realizacji zamówienia. Zamawiający powinien korzystać z narzędzi zapewniających, iż to osoby wskazane w ofercie rzeczywiście wykonują usługi doradcze. Inaczej naraża się projekt na groźbę braku fachowego doradztwa.
- **Ograniczenie stosowania kryterium cenowego.** Najlepszym sposobem ograniczenia kryterium cenowego wskazywanego przez doradców jest tzw. system dwóch kopert, bądź dwóch etapów wyboru doradcy. W pierwszym są oni wybierani jedynie na podstawie oferty merytorycznej (tu poleca się wykorzystywanie trybów uwzględniających dialog z oferentami, w którym to dialogu doradcy będą mogli razem z zamawiającym wspólnie wypracować końcową koncepcję specyfikacji). Na tej podstawie selekcjonuje się grupę firm doradczych spełniających wymagania jakościowe zamawiającego. W drugim etapie natomiast spośród ofert, które przeszły pozytywną weryfikację „jakościową”, wybiera się ofertę na podstawie kryterium ceny.

Innym bardziej konwencjonalnym sposobem ograniczenia roli ceny przy wyborze doradcy jest:

- stosowanie zróżnicowanych kryteriów przy wyborze ofert (zaleca się, żeby kryterium ceny nie stanowiło więcej niż 50%),
- stosowanie bardziej restrykcyjnych kryteriów związanych z doświadczeniem oferentów, jak i składów osobowych, które będą weryfikowane przez zamawiającego na etapie sprawdzania ofert.

jest kilku dobrych graczy, którzy faktycznie zajmują się zamówieniami PPP. Jest wiele, wiele takich podmiotów, które w ogóle nie mają do czynienia z PPP, a lansują się na doradców (...)

doradca prawny

Kolejnymi pytaniami na jakie musi odpowiedzieć jednostka publiczna jest:

- Czy wybierze konsorcjum czy wielu równoległych doradców ?
- Czy doradcy będą towarzyszyli projektowi przez cały okres życia projektu ?

Przy większych i bardziej złożonych projektach infrastrukturalnych istnieje potrzeba zaangażowania większej liczby specjalistycznych doradców. Powstaje wówczas pytanie, czy zatrudniać ich osobno czy w ramach jednego konsorcjum (tzw. doradztwo zintegrowane). Wywiady z doradcami wskazują, iż bardziej doświadczone jednostki, „obyte” w PPP powinny wybierać doradców w drodze oddzielnych postępowań (np. na doradcę prawnego, technicznego). Zaletą wyboru doradców „do poszczególnych zadań” jest ułatwienie – szybszy kontakt z poszczególnymi doradcami (nie traci się czasu na kontakt poprzez lidera konsorcjum). Ten sposób wyboru doradców poleca się jednostkom posiadającym większe doświadczenie w dużych projektach infrastrukturalnych.

Z kolei zaletą wyboru doradcy zintegrowanego jest to, że konsorcjum odpowiada za całość wykonanych prac. Nie traci się również czasu przy omawianiu z nowym doradcą innych/kolejnych części projektu. Wybieranie doradcy zintegrowanego poleca się przede wszystkim podmiotom publicznym mającym małe doświadczenie w większych inwestycjach.

Podobnie zamawiający musi podjąć decyzję, czy ma wybrać doradców na cały czas realizacji projektu (koncepcja, wybór partnera prywatnego, realizacja inwestycji) czy też na jego poszczególne etapy. Mniej doświadczonym podmiotom zaleca się wybór doradców na cały czas postępowania (przy stosowaniu trybów uwzględniających negocjacje/dialog z oferentami).

W badaniu ilościowym zapytaliśmy się respondentów, jak szacują średni czas wyboru doradcy przez podmioty prywatne i publiczne. Hipoteza związana z bardziej sformalizowaną procedurą i w związku z tym dłuższym czasem wyboru doradcy przez partnera publicznego się potwierdziła.

Zgodnie z uzyskanymi danymi średni czas wyboru doradcy przez podmiot publiczny wynosi prawie 14 tygodni, to jest prawie trzy razy dłużej od czasu wyboru doradcy przez podmiot prywatny (5 tygodni).

5.2. Proces doradztwa

Rola doradców wzrasta wprost proporcjonalnie do stopnia skomplikowania projektu inwestycyjnego. Dlatego pełen proces doradztwa najlepiej pokazać **na przykładzie względnie złożonego dużego projektu**. Wówczas możemy wyróżnić następujące etapy doradztwa:

FAZA KONCEPCYJNA → SPORZĄDZENIA SPECYFIKACJI → WYBORU PARTNERA PRYWATNEGO → ZAMKNIĘCIA FINANSOWEGO → REALIZACJI INWESTYCJI → ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH →

W związku z faktem, iż sukces projektu jest w dużej mierze warunkowany sposobem jego przygotowania w fazie koncepcyjnej ten etap współpracy z doradcą zostanie poniżej szczegółowo opisany.

Zamawiającym rekomenduje się korzystanie z usług doradców już na etapie formułowania pomysłu (przypomnijmy, że mowa o względnie dużym i skomplikowanym projekcie inwestycyjnym). Wówczas zadaniem doradcy jest:

- przeprowadzenie analiz przedinwestycyjnych (ekonomicznych, finansowych, prawnych, technicznych) – studium wykonalności,
- wstępne zdiagnozowanie ryzyka inwestycyjnego (sporządzenie wstępnej matrycy ryzyk),
- badanie rynku potencjalnych podmiotów prywatnych,
- określenie efektów inwestycji dla społeczności lokalnej,
- zdiagnozowanie efektów środowiskowych.

Rezultatem powyższych czynności jest dojście razem z zamawiającym do najlepszej formuły realizacji inwestycji (w tym określenie, czy realizacja w formule PPP jest najlepszą alternatywą).

Należy przypomnieć, iż na tym etapie zazwyczaj po stronie zamawiającego powstaje wstępna koncepcja realizacji inwestycji. Doradcy w rozmowach pogłębionych wskazywali, iż po akceptacji tej wizji realizacji inwestycji w ramach struktur urzędowych często bardzo trudno jest zmienić koncepcję realizacyjną (takie zmiany natomiast są często konieczne np. po odkryciu nowego ryzyka projektowego). Dlatego należy rekomendować instytucjom alternatywnie:

- pracę nad projektami PPP w oddzielnym „specjalnym” trybie, w którym instytucja **elastycznie** uwzględnia powstawanie nowych okoliczności w całym procesie przygotowania inwestycji,
- przeprowadzenie szerokiego spektrum analiz (np. nie tylko prawnych, ale również ekonomiczno-finansowych, technicznych) przed przygotowaniem wstępnej koncepcji realizacji.

Należy również wskazać, iż od wielu lat środowiska eksperckie postulują zbudowanie profesjonalnej publicznej jednostki PPP, która opracowywałaby komparatory/benchmarki dla jednostek publicznych i mogłaby pomagać jednostkom publicznym w podejmowaniu decyzji o właściwej formule realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Niestety, do tej pory jednostka taka nie powstała.

Dodatkowym elementem powinna być certyfikacja dotycząca przede wszystkim oceny korzystności wyboru formuły realizacji – certyfikacja korzystności dokonywana w fazie wstępnej pracy nad projektem prowadziłaby do:

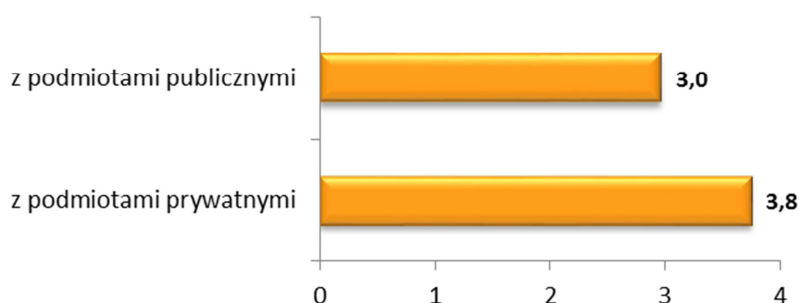
- zwiększenia efektywności realizowanych inwestycji,
- zwiększenia wskaźnika skuteczności polskiego rynku PPP (być może zmniejszeniu uległaby liczba ogłoszeń, natomiast wśród pojawiających się ogłoszeń więcej prowadziłoby do podpisania umowy),
- większego zainteresowania podmiotów prywatnych polskim rynkiem (przygotowanie ofert przez podmioty prywatne wiąże się bowiem z dużymi kosztami, których te nie będą ponosić w przypadku nieprzekładania się ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na sukcesy komercyjne – podpisanie umowy i zamknięcie finansowe).

5.3. Ocena współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi okiem doradców i instytucji finansowych

Ocena współpracy doradców z przedstawicielami instytucji publicznych i prywatnych w oczach podmiotów doradczych i instytucji finansowych jest zróżnicowana. O ile współpraca z podmiotami publicznymi jest oceniana dostatecznie, o tyle z podmiotami prywatnymi prawie dobrze. Wydawać by się mogło, iż jest to różnica niewielka, jednakże wypowiedzi jakościowe przedstawiceli firm doradczych i instytucji finansowych zdają się pokazywać, iż różnica w jakości współpracy jest znacząca.

Poniższy wykres przedstawia zadowolenie ze współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi w projektach PPP.

Wykres 11. Zadowolenie ze współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi w projektach PPP



■ średnia: 1- całkowicie niezadowolony, 2- raczej niezadowolony, 3- odpowiedź neutralna, 4- raczej zadowolony, 5- całkowicie zadowolony

źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Podmioty publiczne nie umieją jeszcze współpracować z podmiotami doradczymi – wynika to z faktu braku doświadczeń jednostek publicznych w zatrudnianiu doradców. Braki te przejawiają się w:

- zatrudnianiu doradcy bez jasnej wizji tego, jakie opracowania/analizy doradcze są do wykonania,

po stronie publicznej widzę takie podejście: mamy doradcę, bo wypada mieć doradcę, bo wszyscy mają. A jeszcze nie do końca wiemy jak z nim współpracować, bo część samorządów w ogóle nie bardzo z doradców korzystała (w innych projektach)

doradca prawny

- braku woli wspólnego dochodzenia do celu – najlepszych rozwiązań projektowych, *według mnie (podmioty publiczne) mają swoją koncepcję, że to będzie realizowane w PPP i oczekują że doradca im na to przytaknie,*

doradca finansowo-ekonomiczny

- „trzymania się” pierwotnych koncepcji realizacji projektu (mimo przedstawiania przez doradców lepszych alternatyw).

Wydaje się, iż taka forma współpracy z doradcami wynika z braku jasnego wyznaczania celów projektowych. Podmiot publiczny powinien być skupiony na realizacji zakładanego celu projektowego przy jednoczesnym zostawieniu „otwartego pola” do dyskusji o sposobie realizacji zakładanych celów.

spotykamy się czasem z takim pokazem siły (po stronie podmiotu zamawiającego doradztwo). Jest ktoś kto pracuje u zamawiającego u partnera publicznego – ma na negocjacjach swoich szefów – nie ma racji, ale i tak brnie chce pokazać, że ma rację. Oczywiście to jest



niepotrzebne – przedstawiciele podmiotów publicznych zapominają, że my nie jesteśmy po to, żeby walczyć ze sobą, tylko, żeby znaleźć najlepsze rozwiązanie
doradca prawny

Jednostki prywatne z kolei mają w ocenie respondentów lepiej rozwiniętą kulturę współpracy z doradcami:

- wiedzą, w jakich obszarach potrzebują wsparcia doradczego,
- zatrudniają doradców zazwyczaj wówczas, gdy są potrzebni, jasno określając cele projektowe,
- względnie szybko podejmują decyzje zarówno w sprawie współpracy, jak i podczas realizacji projektu.

firma w bardziej świadomy sposób wydaje pieniądze. (...) ludzie z rynku dużych firm prywatnych po pierwsze korzystają ze wsparcia w najróżniejszych obszarach, a po drugie mają większą kulturę współpracy z rynkiem i doradcami(...) wiedzą, jak to się odbywa, jak się współpracuje (...) zatrudniają doradcę wtedy kiedy go potrzebują i wiedzą, po co go zatrudniają, a nie po to, żeby było fajnie, że on jest
doradca prawny

dużo łatwiej jest pracować dla sektora prywatnego. (...) jest łatwiejsza komunikacja. (...) idziemy na spotkanie z sektorem prywatnym i tłumaczymy, że to można zrobić tak i tak później jest dyskusja o podejściu, ocena i koniec
doradca finansowo-ekonomiczny

podmiot prywatny podejmuje szybko decyzje. Dla niego nie jest decydująca cena, (...) kieruje się zasadami ekonomii, jeśli projekt jest nie opłacalny to po prostu tego nie realizuje, (...) skupia się na tym co może zrobić i co zyskać
doradca finansowo-ekonomiczny

5.4. Kodeks dobrych praktyk doradcy

Przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych spytaliśmy również, czy uważają, że ich praca powinna być regulowana przez nieformalny kodeks pracy doradcy oraz jakie zapisy taki kodeks powinien zawierać.

Respondentów zazwyczaj cechowała postawa neutralna wobec idei prowadzenia kodeksu dobrych praktyk doradczych rynku PPP. Większość z respondentów nie posiadała przemyśleń dotyczących takiej samoregulacji rynku. Nie powinno to jednak dziwić – rynek polski jest na razie tak niewielki, iż trudno mówić o standaryzacji procesu inwestycyjnego, a co dopiero o standaryzacji w postaci samoregulacji rynku doradczego.

Często doradcy w rozmowie dopiero zastanawiali się nad stosunkiem do potencjalnego kodeksu doradców. Ich postawa wówczas była ambiwalentna.

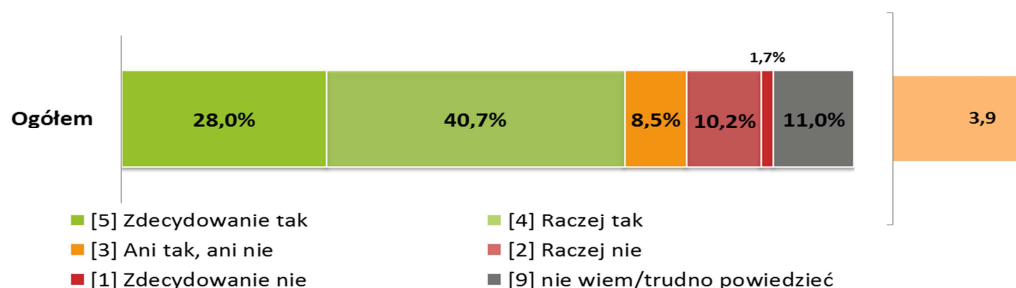
(kodeks) ma sens, bo chroni (podmiot publiczny). (...) Z drugiej strony (...) nakładanie kolejnego dokumentu, który będzie komuś mówić, jak w etyczny sposób ma pracować jest nadmierne. Także kodeks dobrych praktyk, który polegałby na tym, żeby trochę jak kodeks etyki adwokatów czy radów prawnych, który miałby pokazywać jak się etycznie zachować wydaje mi się zbędny
doradca prawny

Przedstawiciele dużych sieciowych firm doradczych natomiast wskazywali, iż w ich podmiotach wprowadzono wewnętrzne regulacje zapewniające zachowanie etycznych standardów postępowania.

ja pracuję w instytucji, gdzie standardy etyczne są tak wysoko postawione (...) wiem, że instytucja, którą reprezentuję, ma te standardy na bardzo wysokim poziomie i nie sądzę, że jakkolwiek kodeks może mnie czymś zaskoczyć
doradca finansowo-ekonomiczny

Analizując dane ilościowe natomiast należy stwierdzić, iż zdaniem doradców i instytucji finansowych istnieje pole do stosowania dobrych praktyk w zakresie doradztwa PPP. Centrum PPP w 2009 roku uchwaliło kodeks dobrych praktyk doradcy PPP. 2/3 respondentów stwierdzała, iż słyszała o jego istnieniu. W wypowiedziach jakościowych respondenci jednak przyznawali, że nie są z nim dobrze zaznajomieni.

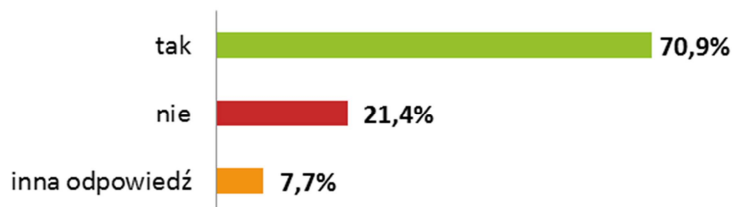
Wykres 12. Odpowiedź na pytanie: Czy w polskich warunkach istnieje pole do stosowania dobrych praktyk doradcy PPP?



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Większość badanych stwierdzała, iż chciałaby brać udział w budowie kodeksu dobrych praktyk doradcy PPP (71%). Wydaje się więc, iż w miarę rozwoju rynku PPP należałoby pomyśleć nad przeprowadzeniem ponownych konsultacji nad treścią nowego kodeksu.

Wykres 13. Chęć uczestnictwa w tworzeniu kodeksu dobrych praktyk doradców PPP



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Doradcy również stwierdzali, iż zapisy zawarte w kodeksie dobrych praktyk byłyby najprawdopodobniej zapisami o dużym stopniu ogólności nieodnoszącymi się do konkretnych projektów. Wskazywali raczej na fakt, iż konieczne jest zbieranie i upowszechnianie dobrych praktyk również w zakresie doradztwa.

Podsumowując zebrane dane, należy stwierdzić, iż:

- dostrzegalna jest potrzeba regulacji zachowań firm doradczych,
- nie istnieje powszechna świadomość reguł zawartych w opracowywanym wspólnie przez kilkanaście firm doradczych, Kodeksie Dobrych Praktyk Doradcy Centrum PPP,
- kodeks powinien być narzędziem „żywym” uzupełnianym przez samych doradców oraz konsultowanym z podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach dialogu, po zdiagnozowaniu występowania konkretnych problemów z pracami firm doradczych (na podstawie *case studies*).

6. RYNEK INSTYTUCJI FINANSOWYCH A RYNEK PPP

Zarówno w badaniu ilościowym, jak i jakościowym pytaliśmy respondentów o:

➤ wpływ określonych rozwiązań związanych z rynkiem instytucji finansowych na rynek PPP

Zdaniem badanych respondentów czynnikami istotnie negatywnie wpływającymi na rozwój polskiego rynku PPP jest:

- o brak rozwiązań/instytucji ograniczającej ryzyko finansowe PPP (gwarancje, poręczenia),
- o brak praktyki stosowania innych instrumentów finansowych niż kredyt bankowy do finansowania projektów PPP.

Polski rynek bankowy obecnie charakteryzuje się względną płynnością kapitału, co teoretycznie powinno instytucje finansowe zachęcać do inwestowania na nowych rynkach (w tym w długoterminowe projekty infrastrukturalne). Mimo tego niewiele banków jest zainteresowanych długoterminowymi projektami infrastrukturalnymi, a oferowane przez obecne na tym rynku banki warunki kredytowe często nie są atrakcyjne. Jeżeli banki nie zaczną bardziej przyjaźnie traktować rynku PPP, inwestorzy prywatni mogą się zwrócić w kierunku innych instrumentów finansowych – obligacji, papierów dłużnych, *project bonds*¹⁰.

jeżeli ten kredyt będzie dość drogi, to (podmiot prywatny) będzie szukał alternatywnych rozwiązań (...) będą obligacje, papiery dłużne
doradca prawny

Europejski Bank Inwestycyjny wrócił do obligacji projektowych w zeszłym roku – teraz mają taką inicjatywę, która właśnie mówi o tych project bonds (obligacje projektowe) właśnie pod kątem stymulacji inwestycji w sektorze transportowym, energetycznym i internecie szerokopasmowego
doradca ekonomiczno-finansowy

➤ gotowość podmiotów publicznych i prywatnych do współpracy z instytucjami finansowymi

Gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi została wysoko oceniona. Respondenci ocenili, że zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne wyrażają wolę i umieją dyskutować z bankami. Tym bardziej zasadny jest postulat włączania banków do prac nad projektami PPP na etapie ich przygotowywania oraz negocjacji pomiędzy instytucją publiczną i podmiotem prywatnym.

Rozważania odnoszące się do możliwości angażowania instytucji finansowych w rozwój rynku PPP dotyczą w szczególności Banku Gospodarstwa Krajowego, który mógłby pełnić istotną rolę w ramach polskiej jednostki zajmującej się PPP – *PPP Unit*.

➤ rozwój rynku instytucji/instrumentów finansowych dedykowanych PPP

Rozwój rynku usług finansowych skierowanych na PPP w skali 1–5 (gdzie 1 – oznacza, że nie będzie się rozwijał, a 5 – że będzie się rozwijał bardzo dynamicznie) został oceniony relatywnie optymistycznie (średnia 3,9)¹¹. Widać wyraźnie, iż optymizm co do rozwoju rynku usług finansowych skierowanych na projekty PPP jest skorelowany z optymizmem związanym z rozwojem samego rynku

¹⁰ Obligacje projektowe, których celem jest finansowanie konkretnych przedsięwzięć infrastrukturalnych w szczególności w energetyce, transporcie i połączeniach szerokopasmowych.

¹¹ Badanie ilościowe doradców i instytucji finansowych n=180

PPP. Wraz ze wzrostem ilości projektów, najprawdopodobniej większa liczba instytucji finansowych zacznie tworzyć produkty dedykowane kredytowaniu infrastrukturalnych inwestycji publicznych.

jest bardzo wąska grupa banków, które obecnie deklarują chęć uczestniczenia w rynku PPP (...) to jest na dzisiaj rynek bardzo niskowy
przedstawiciel instytucji finansowych

Niektórzy respondenci wskazywali, iż podobnie jak w przypadku rynku doradców, dopiero publiczny *pipeline* projektowy uruchomi rozwój rynku instytucji finansowych (na jego podstawie instytucje finansowe również będą mogły projektować własne cele realizacyjne).

do tej pory nie było w żadnym banku, żadnej komórki, która miała powiedziane: w tym roku jak zrobisz trzy transakcje PPP, to dostaniesz taki i taki bonus
przedstawiciel instytucji finansowych

7. PPP UNIT I ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY

Jak już zostało wspomniane w rozdziale 4 „Rozwój rynku PPP” doradcy zauważyli, iż brak strategii państwa w zakresie upowszechniania stosowania PPP, brak procedur, standardów postępowania i wzorców dobrych praktyk zakresie PPP oraz niski obecny poziom upowszechnienia wiedzy na temat PPP negatywnie wpływają na rozwój tego rynku w Polsce.

Doświadczenia innych krajów pokazują, iż skoordynowane działania na poziomie centralnym mogą przyczynić się do zabudowania spójnej i możliwej do wdrożenia strategii rozwoju PPP w Polsce, a w efekcie do zwiększenia poziomu wiedzy o PPP i wypracowania standardów sektorowych postępowania oraz wypracowania dobrych praktyk w zakresie PPP. Działania te powierzane są instytucjom publicznym lub zlecane poza administrację publiczną, ale przez nią autoryzowane. W każdym jednak przypadku oznacza to powstanie centrów kompetencyjnych PPP, określonych dla potrzeb niniejszego badania jako *PPP Units*.

Dla celów przeprowadzonego badania świadomie nie pytano o podział działań/funkcji między poszczególnymi instytucjami (strukturę instytucjonalną). Posłużono się hasłową, ogólną nazwą używaną w literaturze na określenie tego typu instytucji – *PPP Unit*, unikając konieczności narzucania konkretnego podziału funkcji jako punktu odniesienia¹².

Z punktu widzenia podstawowych funkcji, które pełnią ogół publicznych instytucji tworzących niezbędną dla rozwoju PPP infrastrukturę organizacyjno-regulacyjną, podzielić można na następujące trzy grupy:

- centra kompetencyjne, wśród których należałoby wyróżnić:
 - jednostki programowo-strategiczne,
 - jednostki promocyjno-analityczne,
- jednostki wykonawczo-nadzorcze,
- instytucje zmniejszające ryzyka ekonomiczne – interwencja zewnętrzna.

Modelowo rzecz ujmując, centra kompetencyjne sytuowane są na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Do ich zadań należy programowanie strategiczne wykorzystywania PPP (gdzie i kiedy stosować), opracowywanie procedur i standardów dobrych praktyk, analiza adekwatności obowiązujących regulacji prawno-instytucjonalnych do aktualnych, zmieniających się potrzeb, formułowanie i realizacja polityki upowszechniania tej formy realizacji usług publicznych.

Niezależnie od nich funkcjonują jednostki wykonawczo-nadzorcze lokalizowane w jednostkach władzy publicznej (lub zorganizowane przez nie poza strukturą urzędu), realizujące konkretne projekty PPP, a więc sytuowane – odpowiednio do potrzeb – na wszystkich szczeblach systemu funkcjonowania państwa.

Odrębną grupę instytucji stanowią instytucje realizujące funkcję wspierania rozwoju rynku PPP poprzez oddziaływanie państwa na obniżanie poziomu immanentnych dla umowy o PPP ryzyk,

¹² Propozycję podziału funkcji między poszczególne centra kompetencji zawiera opracowanie zrealizowane na zamówienie MG, *Instrumenty polityki gospodarczej ukierunkowane na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Herbst I., Korczyński T., Jadach-Sepiolo A., Mysiorski B, 2013 Warszawa.

przede wszystkim ryzyka finansowego. Sytuowane są one bądź w instytucjach zewnętrznych – stworzonych dla tego celu (w oparciu o środki publiczne) funduszach lub w bankach realizujących zadania państwowe.

W Polsce, mimo uruchomionych kilku działań organizacyjnych (MG, MRR, projekt systemowy prowadzony przez PARP), trudno jest mówić o kompleksowym, systemowym podejściu do problemu upowszechniania PPP. Utworzone na szczeblu centralnym jednostki noszą co prawda znamiona centrów kompetencyjnych, ale zakres ich działania jest mocno zawężony lub też obarczone są one zadaniami właściwymi dla instytucji wykonawczych¹³.

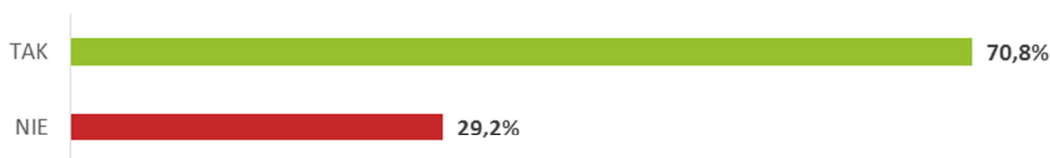
Celem opisanego w tym rozdziale badania było uzyskanie opinii o :

- potrzebie/braku potrzeby pełnienia tych funkcji przez instytucje publiczne,
- miejscu lokalizacji w strukturze administracji państwowej,
- oczekiwanym charakterze funkcji, które jednostka powinna pełnić,
- kompetencjach pracowników.

Badani respondenci w większości opowiadali się za powstaniem publicznej jednostki dedykowanej projektom PPP (70,8%). W wywiadach jakościowych respondenci wskazywali, iż determinantą sukcesu polskiego rynku PPP jest powstanie takiej jednostki na szczeblu centralnym.

u nas (...) jest brak instytucji centralnej, centrum kompetencji na poziomie centralnym, gdzie formuła PPP byłaby rozwijana
przedstawiciel instytucji finansowych
kraje, które odnoszą sukcesy na rynku PPP mają centralny, rządowy podmiot, który zajmuje się nadawaniem kierunku rynkowi PPP
doradca techniczny

Wykres 14. Czy powinno się powołać jednostkę dedykowaną PPP



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Respondenci, którzy wyrażali przeciwną opinię (byli przeciwko powołaniu *PPP Unit*), przede wszystkim obawiali się rozrostu struktur biurokratycznych. Stwierdzali również w wywiadach pogłębionych, że projektów PPP jest zbyt mało, aby powoływać dodatkową jednostkę administracyjną.

¹³ Patrz więcej Herbst I., Korczyński T., Jadach-Sepiolo A., Mysiorski B., 2013, *Instrumenty polityki gospodarczej ukierunkowane na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Fundacja Centrum PPP, Warszawa.

7.1. Umiejscowienie PPP Unit

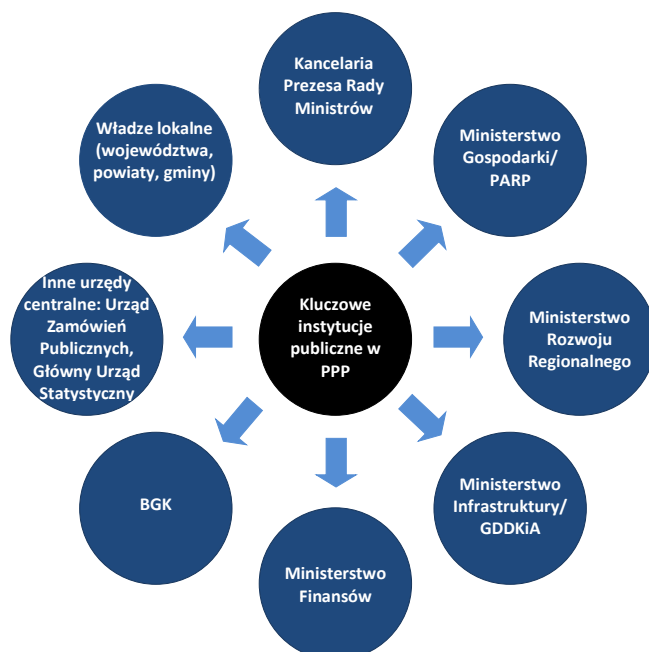
Obecny system promocji PPP w Polsce jest mało klarowny. Zgodnie z ustawą o PPP ministerstwem właściwym i odpowiedzialnym za upowszechnienie PPP jest Ministerstwo Gospodarki. Jednostek publicznych biorących aktywny udział w promocji PPP jest więcej, jednak ich działalność ma charakter wycinkowy i nie skoordynowany. Brak takiej koordynacji wyraźnie potwierdzają przeprowadzone badania, wskazując jednocześnie na wzrost aktywności szczebla krajowego w działaniach zmierzających do upowszechnienia PPP.

stan organizacyjny nie jest najlepszy, (...) dzieje się coś pozytywnego. Ja pamiętam tego typu rozmowę miałem trzy lata temu, to nawet nie byłem w stanie powiedzieć, że w ogóle coś się dzieje, bo nie było ani na poziomie MRR, ani nigdzie nie było żadnej jednostki. Także coś się dzieje, tylko nie jest to skoordynowane
doradca prawny

Po stronie publicznej, największe znaczenie dla rozwoju rynku PPP mają działania:

- Ministerstwa Gospodarki i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego
- Ministerstwa Infrastruktury i GDDKiA
- Ministerstwa Finansów
- Banku Gospodarstwa Krajowego
- Urzędu Zamówień Publicznych
- Głównego Urzędu Statystycznego
- Jednostek samorządu terytorialnego

Schemat 1. Kluczowi gracze publiczni na polskim rynku PPP



Respondenci wyraźnie oczekują powstania jednego silnego centrum odpowiedzialnego za rozwój formuły PPP w kraju.

jest dużo ośrodków, które mają aspiracje do bycia aktywnym na tym rynku i pewnie z tego powodu dochodzi do uczestników rynku wiele różnych sygnałów z różnych stron – niekoniecznie są one spójne
przedstawiciel instytucji finansowych
mamy kuriozalną sytuację, jeśli chodzi o PPP w Polsce. Bo tak zwanym właścicielem ustawy jest minister gospodarki, natomiast najwięcej projektów siłą rzeczy ze względu na autostrady ma minister transportu, a duże zainteresowanie z kolei przejawia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które w ogóle nie ma tego przypisanego. Sytuacja jest nie do końca zrozumiała. Nie znam stanowiska Ministerstwa

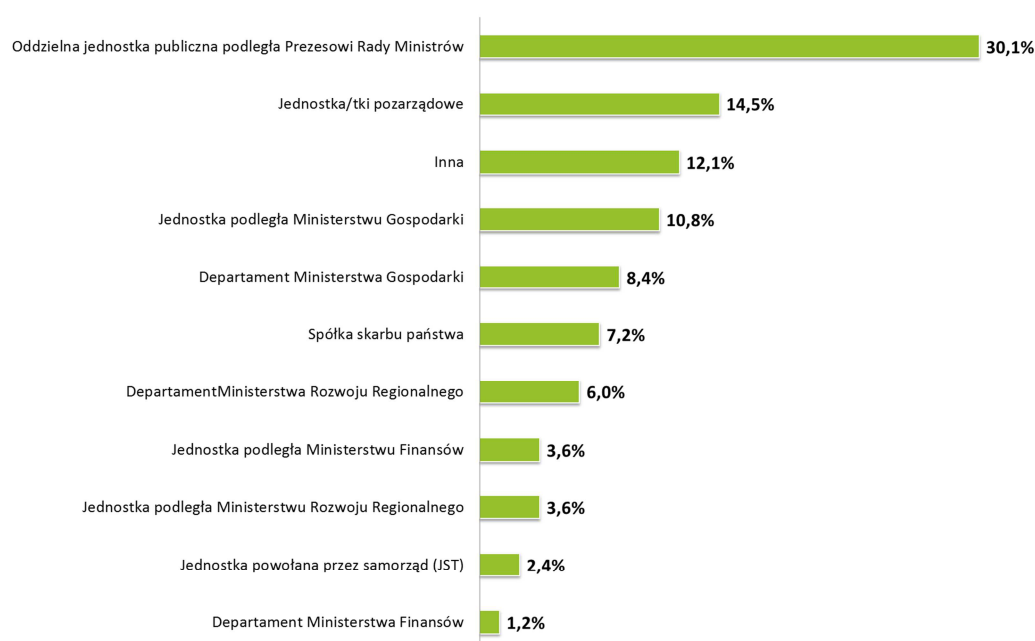
Finansów, które wedle mojego rozumienia powinno być najbardziej zainteresowane tą formą realizacji projektów przedstawiciel instytucji finansowej

Ekspertów w badaniu ilościowym spytaliśmy, w jakiej formie organizacyjno-prawnej oraz gdzie (w polskich instytucjach) powinna być zlokalizowana PPP Unit. Prawie co trzeci badany (30,1%) opowiadał się za tym, aby jednostka PPP była oddzielną jednostką bezpośrednio podległą Prezesowi Rady Ministrów.

niech to będzie przy premierze, (...) Osoba, czy zespół dedykowany do spraw partnerstwa i we wszystkich innych ministerstwach takie satelity, które razem tworzyłyby grono na poziomie centralnym doradca prawny

14,5% respondentów z kolei opowiedziało się za tym, aby PPP zajmowała się jednostka pozarządowa.

Wykres 15. Forma instytucjonalna przyszłej „PPP Unit”



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Część respondentów stwierdziła, iż za rozwój PPP, zgodnie z polskim porządkiem prawnym powinno odpowiadać Ministerstwo Gospodarki.

odpowiedź daje ustawa. Ustawa twierdzi, kto jest ministrem odpowiedzialnym za propagowanie PPP doradca prawny

Decyzja o tym, czy funkcje opisane w rozdziale następnym zostaną ulokowane w jednej czy w wielu instytucjach, będzie miała charakter nie tylko merytoryczny, ale i polityczny. Przy jej podejmowaniu należy wziąć jednak pod uwagę, że dla rozwoju rynku PPP istotnym czynnikiem będzie jasny sygnał polityczny o chęci rozwoju tej formuły realizacji inwestycji publicznych. Taki sygnał natomiast nie zostanie zauważony, gdy duża liczba jednostek będzie wykonywać dublujące się, a często sprzeczne ze sobą działania.

7.2. Funkcje PPP Unit

Poniższy wykres przedstawia odpowiedzi respondentów na pytanie: jakie funkcje/kompetencje powinna posiadać „PPP Unit” w Polsce. Respondenci mogli wybrać odpowiedzi w skali od 1 do 5, gdzie jeden oznaczało – zdecydowanie nie powinna posiadać takich funkcji/kompetencji, a pięć – zdecydowanie powinna posiadać takie funkcje/kompetencje.

Wykres 16. Funkcje jakie powinna posiadać „PPP Unit”



źródło: badanie uzupełniające przedsiębiorstw – firmy doradcze i instytucje finansowe, 2013

Podobne pytanie zadawaliśmy respondentom również w badaniu jakościowym. Poniżej prezentujemy kilka wypowiedzi eksperckich, które zbiorczo mówią o funkcjach, jakie powinny posiadać *PPP Unit* w Polsce.

jej (PPP Unit) sens jest taki, żeby ona po pierwsze wytworzyła wzorzec postępowania, po drugie, żeby było wiadomo, że jak coś poszło do jednostki PPP, to jak z niej wyjdzie, to to znaczy, że to jest przyzwoitej jakości. Po trzecie, żeby było wiadomo, że są zatrudnieni tam ludzie, którzy są rozpoznawani w bankach, w firmach doradczych
doradca ekonomiczno-finansowy

jeżeli byłyby manuale stworzone przez centrum (PPP Unit), no to pewnie można by wiele rzeczy wykonać na poziomie samego samorządu mając wskazówki, wytyczne, czy komparatory podane przedstawiciel instytucji finansowych

takie jednostki pomagają w tworzeniu rynku. One poprzez to, że dostają projekt do zaopiniowania mogą powiedzieć mając wiedzę i posiadając w swojej bazie danych szereg różnych projektów czy dany projekt znacząco odchyła się od tych, które były standardowo realizowane, czy na pewno właściwie zabezpiecza interesy strony publicznej. (...) Tworzą też standardowe zapisy umowne oraz metodykę do realizacji projektów
doradca ekonomiczno-finansowy

wiedzę trzeba centralizować – na przykład każdy w tej chwili komparatory¹⁴ liczy inaczej, (...) jak samorząd (w Anglii) robi projekt pod tytułem PPP, to może wykonać telefon do skarbu jej królewskiej mości i tam płacąc niewielkie pieniądze, można zalokować osobę, która jednostce publicznej pomoże. Osobę, która takich projektów zrobiła wiele w swoim życiu. I to jest człowiek, który jest po ich stronie, to nie jest ktoś kto reprezentuje banki i doradców tylko przychodzi i mówi, tak to będzie wyglądało, taki będzie proces, taki będą mile stones tego procesu
przedstawiciel instytucji finansowej

Z analizy danych ilościowo-jakościowych wynika, iż polskie publiczne *centra kompetencyjne* powinny pełnić przede wszystkim następujące funkcje:

¹⁴ Komparatory są metodami analizy porównawczej używanymi w różnych etapach opracowania i przygotowania projektu. Dzięki ich zastosowaniu jesteśmy w stanie ocenić korzyść metody PPP w odniesieniu do innych metod realizacji danego przedsięwzięcia. A. Glapa, Partnerstwo publiczno-prywatne, jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 9.

➤ **w zakresie programowo- strategicznym i pomocniczo-analitycznym:**

- sformułowanie strategii państwa w zakresie podejmowania w formule PPP działań inwestycyjnych w konkretnych sektorach – budowanie *pipe-lines* na poziomie centralnym,
- koordynację działań państwa w zakresie PPP,
- monitorowanie rozwoju rynku PPP,
- dokonywanie oceny wpływu regulacji prawnych na rynek PPP,
- wykazywanie inicjatywy legislacyjnej w zakresie ustawy o PPP i ustaw pokrewnych,
- wspomaganie budowy inicjatyw klastrowych, które budowałyby strategię działań w skali mikro – mikro *pipe-lines*,
- wspomaganie podmiotów publicznych poprzez budowę otwartej bazy wiedzy o istniejących projektach PPP zawierającej:
 - wzory umów z podmiotami prywatnymi i doradcami,
 - opisy realizacji projektów wraz z opisem kamieni milowych i zbudowanymi na ich podstawie *manualami*,
 - narzędzia do porównywania opłacalności inwestycji w formule tradycyjnej z PPP – polskie komparatory.

➤ **w zakresie wykonawczo-nadzorczym:**

- wspomaganie projektów pilotażowych tzw. *path-finders*, na których mogłyby się wzorować inne jednostki publiczne,
- wspomaganie podmiotów publicznych poprzez „wypożyczanie” ekspertów do budowy ścieżek dojścia do konkretnego projektu PPP,
- certyfikację jednostek publicznych polegającą na stwierdzeniu, czy zgłaszające się podmioty stosują się do standardowych procedur wymaganych w projektach PPP – aby certyfikacja taka odnosiła zamierzony skutek jednostka publiczna musi być rozpoznawalna na rynku PPP – certyfikacja bowiem potwierdza przestrzeganie odpowiednich standardów, ale co ważniejsze zwiększa zainteresowanie rynku prywatnego projektem.

➤ **w zakresie zmniejszania ryzyk zewnętrznych:**

- uruchomienie wsparcia ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania projektów PPP,
- uruchomienie systemu poręczeń/gwarancji dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć PPP.

7.3. Kompetencje pracowników PPP Unit

Funkcje pełnione przez centra kompetencyjne wymagają odpowiednich kwalifikacji pracowników. W przypadku instytucji certyfikującej (badającej korzyść wyboru formuły PPP versus metoda tradycyjna), niezależnie od tego, czy będzie ona usytuowana wewnątrz administracji publicznej czy delegowana na zewnątrz, zatrudnieni pracownicy muszą posiadać kwalifikacje porównywalne z

kwalifikacjami ekspertów finansowych rynku komercyjnego. Zapytaliśmy respondentów, jakie to powinny być kwalifikacje.

(...) w każdym kraju jest tzw. „zaufany doradca strony publicznej”, który nie dopuszcza do tego, żeby były ogłaszane projekty absurdalne. To nie musi być tak, że taki doradca ma moc blokowania projektów. On po prostu może się pod czymś nie podpisać co uczyni projekt niewiarygodny dla sektora prywatnego
przedstawiciel instytucji finansowej

Odpowiedzi różnicowały się w zależności od doświadczenia poszczególnych respondentów. Jednak ich cechą wspólną było podkreślenie faktu konieczności zatrudniania osób, które już pracowały nad konkretnymi rozwiązaniami PPP. W takiej jednostce powinni być zatrudniani zarówno specjaliści prawni jak i techniczni i ekonomiczno-finansowi.

to powinni być doświadczeni pracownicy project finance z banków
przedstawiciel instytucji finansowej
techniczni- bardzo ważny element, o którym często się zapomina
doradca ekonomiczno-finansowy

to są pracownicy ministerstwa, dedykowani do PPP, na podstawie tak zwanych secondmentów¹⁵, czyli oddelegowania na określony okres, najczęściej z dużych firm doradczych.(...)To są terminowe kontrakty- roczne, półtoraroczne, dwuletnie, w zależności, od sytuacji
doradca ekonomiczno-finansowy

Częstą praktyką stosowaną w wielu krajach jest czasowe zatrudnianie wysoko kwalifikowanych ekspertów rynkowych do pracy w publicznych jednostkach pełniących funkcje zarówno programowo-strategiczne, jak i analityczno-promocyjne, a także wykonawczo-nadzorcze. Problem sprostania ich wymaganiom płacowym bywa rozwiązywany metodą wykorzystania „instytucji delegacji” wykwalifikowanych specjalistów (w tym pokrycie części lub całości wynagrodzenia) do takiej pracy przez firmy prywatne zainteresowane rozwojem PPP. Jednak podstawowa kadra wszystkich rodzajów centrów kompetencyjnych PPP rekrutuje się z własnych, odpowiednio wykwalifikowanych/szkolonych, stale zatrudnionych pracowników.

Oparcie pracy w centrach publicznych na własnej kadrze pracowniczej jest racjonalne wtedy, gdy zadania, które pełnią, mają charakter stały, a nie incydentalny - opłacają się zatem inwestycje w zwiększanie kwalifikacji pracowników tam zatrudnianych. Podobnie ma się rzecz w centrach amortyzujących poziom ryzyka (certyfikacja korzyści wyboru PPP, poręczenia).

W centrach o charakterze wykonawczym, stałe lub tymczasowe tworzenie zespołów zależeć będzie od planowanej intensywności stosowania PPP.

We wszystkich typach centrów możliwe jest też korzystanie z możliwości zlecenia zadań na zewnątrz. Nawet jednak i w takich przypadkach, pożądanym byłoby funkcjonowanie własnego wykwalifikowanego (choć i ilościowo ograniczonego) zespołu zdolnego do dialogu zarówno z zewnętrznymi firmami przygotowującymi programy działania, analizy czy projekty (doradcy), jak i negocjacji (jednostki wykonawcze) z partnerem prywatnym.

¹⁵ Oddelegowanie na inne stanowisko pracy

8. SPIS WYKRESÓW I SCHEMATÓW

SPIS WYKRESÓW I SCHEMATÓW:

Wykres 1. Liczba rzeczywistych ogłoszeń oraz liczba podpisanych umów w latach 2009–2012.....	10
Wykres 2. Odwoływanie się do ustawy o PPP w ogłoszeniach w latach 2009–2012.....	11
Wykres 3. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba ogłoszeń w zakresie PPP będzie:	14
Wykres 4. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba zamknięć finansowych w zakresie PPP będzie: 14	14
Wykres 5. Ocena wpływu poniższych czynników na rozwój polskiego rynku PPP.....	15
Wykres 6. Średnie z oceny pozytywnego/negatywnego wpływu czynników leżących po stronie jednostek publicznych i prywatnych na rozwój polskiego rynku PPP	21
Wykres 7. Podmioty publiczne czerpią wiedzę o PPP z:.....	25
Wykres 8. Projekcja dynamiki rozwoju poszczególnych sektorów PPP. – Respondenci byli poproszeni o przedstawienie pięciu sektorów najszybciej rozwijających się w następnych latach	27
Wykres 9. Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji.....	27
Wykres 10. Stopień konsensu w stosunku do zaproponowanego podziału rynku doradców i instytucji finansowych.....	29
Wykres 11. Zadowolenie ze współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi w projektach PPP. 34	34
Wykres 12. Odpowiedź na pytanie: Czy w polskich warunkach istnieje pole do stosowania dobrych praktyk doradcy PPP?.....	36
Wykres 13. Chęć uczestnictwa w tworzeniu kodeksu dobrych praktyk doradców PPP	36
Wykres 14. Czy powinno się powołać jednostkę dedykowaną PPP.....	40
Wykres 15. Forma instytucjonalna przyszłej „PPP Unit”	42
Wykres 16. Funkcje jakie powinna posiadać „PPP Unit”	43
Schemat 1. Kluczowi gracze publiczni na polskim rynku PPP.....	41

ZAŁĄCZNIK – KWESTIONARIUSZ WYWIADU ANKIETY ILOŚCIOWEJ

KWESTIONARIUSZ BADANIA ILOŚCIOWEGO

BADANIA PRZEDSTAWICIELI DORADCÓW ORAZ INSTYTUCJI FINANSOWYCH

Dzień dobry.

Konsorcjum GFK Polonia, Centrum PPP oraz PKPP Lewiatan, na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadza badanie na temat potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-privatnego.

Badanie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Pana(i) opinie będą anonimizowane i przedstawiane jedynie w postaci zbiorczych zestawień statystycznych.

Badanie potrwa maksymalnie 15 minut

A. INSTYTUCJA [2 MIN.]

A1) Czy ma Pan(i) doświadczenie w projektach PPP?

a. Tak

b. Nie > Prośba o przekazanie linka do osoby w firmie posiadającego doświadczenie w projektach PPP.

B. ROZWÓJ RYNKU PPP W POLSCE [7 MIN.]

B1) Proszę powiedzieć jak Pan(i) postrzega perspektywę rozwoju rynku PPP w Polsce w najbliższych 5 latach ze względu na roczną liczbę ogłoszeń w zakresie PPP

Czy wg Pana(i) liczba takich ogłoszeń:

- będzie oscylowała wokół 40 rocznie
- będzie rosnać rok do roku o około %
- będzie rosnać ale nie potrafię określić o ile %
- będzie maleć rok do roku o około%
- będzie maleć ale nie potrafię określić do jakiej liczby
- Trudno przewidzieć jaki będzie trend.

B2) Proszę powiedzieć jak Pan(i) postrzega perspektywę rozwoju rynku PPP w Polsce w najbliższych 5 latach ze względu na roczną liczbę realizowanych przedsięwzięć (umowy zamknięte finansowo). Czy wg Pana(i) liczba takich umów:

- będzie oscylowała wokół 5–10 rocznie
- będzie rosnać rok do roku o około %
- będzie rosnać ale nie potrafię określić o ile %
- będzie maleć.
- trudno przewidzieć, jaki będzie trend.

B3) Proszę powiedzieć jak poniższy czynnik będzie wpływał na rynek PPP w Polsce, w szczególności na „skuteczność” polskiego rynku PPP liczony liczbą umów zamkniętych finansowo. Proszę ocenić jak stan obecny będzie wpływał na rozwój rynku PPP.

Proszę ocenić na skali 1–5, gdzie:

5- czynnik znacząco sprzyjający skuteczności polskiego rynku PPP

4- czynnik raczej sprzyjający skuteczności polskiego rynku PPP

3- czynnik ani sprzyjający ani nie stanowiący bariery dla skuteczności polskiego rynku PPP

2- czynnik raczej stanowiący barierę dla skuteczności polskiego rynku PPP

1- czynnik zdecydowanie stanowiący barierę dla skuteczności polskiego rynku PPP

a. Czynniki instytucjonalno-prawne

- i. Istniejące regulacje prawne i finansowe (Prawo Zamówień Publicznych, Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o PPP, Ustawa o koncesjach na roboty budowlane, Ustawa o autostradach i krajowym funduszu drogowym)
- ii. Obecnie istniejąca strategia państwa w zakresie upowszechniania i stosowania PPP
- iii. Obecnie istniejące standardy postępowania (procedur) oraz wzorców dobrych praktyk w zakresie PPP [proszę ocenić jak obecnie istniejące standardy wpływają na skuteczność projektów PPP]
- iv. Obecny poziom upowszechnienia wiedzy na temat PPP
- v. Obecnie istniejący poziom zaufania pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi
- vi. Obecnie istniejący, rynek szkoleń dotyczących PPP

b. Czynniki finansowe

- i. Obecny poziom dostępności kapitału
- ii. Obecny stan budżetów jednostek samorządu terytorialnego
- iii. Możliwość niezaliczania niektórych inwestycji w formule PPP do długu publicznego
- iv. Obecny brak instytucji ograniczającej ryzyko finansowe PPP (gwarancje, poręczenia)
- v. Obecny brak praktyki stosowania innych instrumentów finansowych niż kredyt bankowy do finansowania projektów PPP

UWAGA DWA PONIŻSZE WYŚWIETLAĆ RAZEM

- vi. Dotacje unijne ogółem
- vii. Dotacje unijne w zakresie możliwości realizacji projektów hybrydowych/blendowanych

c. Czynniki związane z zachowaniem podmiotów publicznych

- i. Gotowość władzy publicznej do korzystania z formuły PPP
- ii. Poziom przygotowania merytorycznego i organizacyjnego władzy publicznej
- iii. Poziom zaufania do podmiotów prywatnych i umiejętność współpracy
- iv. Poziom potrzeb lokalnych,
- v. Poziom inicjatyw oddolnych
- vi. Równość w dostępie do informacji [transparentność procesu wyboru partnerów prywatnych, doradców]
- vii. Poziom elastyczności w negocjacjach i działaniu
- viii. Poziom biurokracji
- ix. Poziom otwartości na innowacje
- x. Doświadczenia we współpracy z firmami prywatnymi

- xi. Czas rozpatrywania spraw w urzędach, poziom terminowości
- xii. Poziom nastawienia na osobiste korzyści/korupcji
- xiii. Stopień znajomości prawa
- xiv. Stopień rozumienia specyfiki biznesu
- xv. Poziom partnerskiego stosunku do firm prywatnych/otwartości/zaufania
- xvi. Poziom umiejętności planowania inwestycji

UWAGA DWA PONIŻSZE WYŚWIETLAĆ RAZEM

- xvii. Gotowość do korzystania z profesjonalnego, zewnętrznego doradztwa ogółem
- xviii. Gotowość do korzystania z profesjonalnego, zewnętrznego doradztwa na wczesnym etapie przygotowania projektu

UWAGA DWA PONIŻSZE WYŚWIETLAĆ RAZEM

- xix. Gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi ogółem
- xx. Gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi na wczesnym etapie przygotowania projektu

d. Czynniki związane z zachowaniem podmiotów prywatnych

- i. Poziom wykwalfikowania kadry w instytucjach i firmach
- ii. Sposób organizacji pracy w firmach
- iii. Zaufanie do podmiotów publicznych i umiejętność współpracy
- iv. Gotowość firm do korzystania z formuły PPP
- v. stosowanie nowoczesnych metod zarządzania
- vi. Poziom elastyczności w negocjacjach i działaniu
- vii. Poziom biurokracji
- viii. Poziom partnerskiego stosunku do instytucji publicznych,
- ix. Poziom otwartości na innowacje
- x. Doświadczenia we współpracy z instytucjami publicznymi
- xi. Czas podejmowania decyzji i działania firm prywatnych
- xii. Stopień znajomości prawa
- xiii. Stopień rozumienia specyfiki instytucji publicznych
- xiv. Stopień umiejętności planowania inwestycji

UWAGA DWA PONIŻSZE WYŚWIETLAĆ RAZEM

- i. Gotowość do korzystania z profesjonalnego, zewnętrznego doradztwa ogółem
- ii. Gotowość do korzystania z profesjonalnego, zewnętrznego doradztwa na wczesnym etapie przygotowania projektu [od etapu ogłoszenia]

UWAGA DWA PONIŻSZE WYŚWIETLAĆ RAZEM

- iii. Gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi ogółem
- iv. Gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi na wczesnym etapie przygotowania projektu [od etapu ogłoszenia]

B4) Proszę powiedzieć czy jest Pan(i) za powołaniem jednostki dedykowanej PPP tzw. „PPP Unit”

Tak

Nie

FILTR> ZADAWAĆ NASTĘPNE PYTANIE TYLKO WTEDY JEŚLI RESPONDENT ODPOWIEDZIAŁ TAK

B5) Jakiej funkcji/kompetencji powinna posiadać taka jednostka, proszę ocenić na skali 1–5

gdzie 1 – zdecydowanie nie powinna posiadać takich funkcji/kompetencji

5 – zdecydowanie powinna posiadać takie funkcje/kompetencje

- i. centrum kompetencji i koordynacji rozwoju PPP w kraju,
- ii. ocena korzystności stosowania formuły PPP,
- iii. zbieranie dobrych praktyk rynkowych związanych z realizacją projektów PPP
- iv. podstawowa standaryzacja PPP w poszczególnych sektorach (np. wod-kan, oświatleniowy, służba zdrowia), pokazująca podmiotom publicznym równocześnie jaką pracę muszą wykonać samodzielnie, aby projekt odniósł sukces rynkowy
- v. certyfikacja stosowania odpowiedniej organizacji przygotowania projektu i stosowania odpowiednich procedur postępowania (wśród podmiotów publicznych)
- vi. Certyfikacja zdolność podmiotu prywatnego do realizacji projektu PPP
- vii. Ocena skuteczność działania firm doradczych
- viii. Przeprowadzanie projektów pilotażowych w konkretnych sektorach

B6) Jakich innych funkcji powinna posiadać taka jednostka, proszę wymienić?

- Wszystkie już zostały wymienione, nie mam w tym zakresie nic do dodania

B7) Proszę powiedzieć kogo powinna zatrudniać ta jednostka, jakiego rodzaju specjalistów?

B8) Gdzie ta jednostka powinna być umiejscowiona [WYŚWIETLAĆ WSZYSTKIE RAZEM]

- i. Przy Ministerstwie Gospodarki
- ii. Przy Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- iii. Przy Ministerstwie Finansów
- iv. Jako oddzielna jednostka publiczna
- v. Jako spółka skarbu państwa
- vi. Inna, jaka?/komentarz do udzielonej odpowiedzi



B9) Proszę wybrać maksymalnie 5 najważniejszych sektorów, w których formuła PPP będzie się rozwijać w Polsce

- i. Sport i rekreacja
 - ii. Usługi komunalne
 - iii. Ochrona środowiska
 - iv. Infrastruktura drogowa
 - v. Infrastruktura kolejowa
 - vi. Transport publiczny (gminny, powiatowy, krajowy)
 - vii. Infrastruktura około transportowa (np. przystanki)
 - viii. Infrastruktura wodno- kanalizacyjna
 - ix. Edukacja
 - x. Ochrona zdrowia
 - xi. Parkingi
 - xii. Gospodarka odpadami
 - xiii. Kultura
 - xiv. Opieka/pomoc Społeczna
 - xv. Energia , w tym energia odnawialna
 - xvi. IT
 - xvii. Rewitalizacja
 - xviii. Mieszkalnictwo
 - xix. Inne, jakie?
-

B10) Proszę ocenić stopień Pana(i) zadowolenia ze współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi w projektach PPP na skali 1-5 gdzie

- 1 – całkowicie niezadowolony
- 2 – raczej niezadowolony
- 3 – w połowie zadowolony a w połowie niezadowolony
- 4 – raczej zadowolony
- 5 – zdecydowanie zadowolony

A. Współpraca z podmiotami publicznymi

B. Współpraca z podmiotami prywatnymi

C. ROZWÓJ RYNKU DORADCÓW I INSTYTUCJI FINANSOWYCH PPP W POLSCE [3 MIN.]

Teraz chciał(a)bym z Panem(ią) porozmawiać chwilę o rozwoju rynku doradców w Polsce

C1) Przyjęliśmy podział rynku doradców oraz instytucji finansowych dot. PPP na następujące kategorie:

- a. Doradcy prawni

- b. Doradcy ekonomiczno-finansowi
- c. Doradcy techniczno-środowiskowi
- d. Instytucje finansowe
- e. Inni doradcy specjalistyczni w tym np.
 - i. Od konkretnego rynku np. medycznego
 - ii. Inżynierowie kontraktów
 - iii. Architekci
 - iv. Doradcy ubezpieczeniowi
 - v. Doradca ruchowy – przy budowie autostrady

Czy ten podział według Pana (i) jest właściwy?

- a. Tak, całkowicie się zgadzam się z tym podziałem
- b. Nie, w części nie zgadzam się z tym podziałem > pytanie dodatkowe
- c. Nie całkowicie nie zgadzam się z tym podziałem > pytanie dodatkowe

PRZEJŚCIE [ZADAJEMY TYLKO JEŚLI W POPRZEDNIM ODPOWIEDZI B,C]

C2) Proszę powiedzieć jak by Pan(i) zmodyfikował(a)/uzupełnił(a) ten podział. Proszę w odpowiedzi również wymienić wszystkie rodzaje doradców specjalistycznych, jakie przychodzą Panu(i) do głowy [UWAGA: WYŚWIETLAĆ TREŚĆ POPRZEDNIEGO PYTANIA RÓWNIEŻ NA EKRANIE]

C3) Proszę powiedzieć po jakim czasie średnio następuje wybór doradcy? (proszę określić w tygodniach lub miesiącach

- a. Wśród podmiotów publicznych _____ tygodni bądź _____ miesięcy
- b. Wśród podmiotów prywatnych _____ tygodni bądź _____ miesięcy

C4) Proszę powiedzieć jak Pan(i) ocenia perspektywę rozwoju rynku doradztwa w zakresie PPP na przestrzeni następnych 3–5 lat, na skali 1–5, gdzie

1 – oznacza w ogóle nie będzie się rozwijać, 5 – będzie się rozwijać bardzo dynamicznie

[1-2-3-4-5]

C5) A jakiego rodzaju firmy doradcze będą się rozwijały w pierwszej kolejności w okresie następnych 3–5 lat (podział ze względu na wielkość firmy) , na skali 1-5, gdzie

1 – oznacza w ogóle nie będzie się rozwijać, 5 – będzie się rozwijać bardzo dynamicznie

1. firmy małe (do 15 doradców) [1-2-3-4-5]
2. firmy średnie (od 16 do 40 doradców) [1-2-3-4-5]
3. firmy duże (powyżej 40 doradców) [1-2-3-4-5]

C6) Proszę powiedzieć jak Pan(i) ocenia perspektywę rozwoju rynku instytucji finansowych w zakresie PPP na przestrzeni następnych 3–5 lat, na skali 1–5, gdzie

1 – oznacza w ogóle nie będzie się rozwijać, 5 – będzie się rozwijać bardzo dynamicznie

[1-2-3-4-5]

C7) Czy w polskich warunkach istnieje pole do budowy kodeksu dobrych praktyk doradcy PPP?

- a. Zdecydowanie tak [5]
- b. Raczej tak [4]
- c. Ani tak ani nie [3]
- d. Raczeni nie [2]
- e. Zdecydowanie nie [1]
- f. Nie wiem [9]

C8) Czy Pan(i) i Pana(i) firma chcielibyście uczestniczyć w budowie takiego kodeksu?

- a. Tak
- b. Nie

D. ZAKOŃCZENIE [2 MIN.]

D1) Proszę na koniec powiedzieć jaki rodzaj instytucji w zakresie PPP Pan(i) reprezentują?

- a. doradztwo prawne
- b. doradztwo ekonomiczno-finansowe
- c. doradztwo techniczne
- d. konsultacje społeczne
- e. inni doradcy, jacy?/komentarz

- f. instytucje finansowe
- g. inni przedsiębiorcy

D2) Czy Pana(i) firma prowadzi działalność o zasięgu:

- a. Międzynarodowym



b. Krajowym

c. Regionalnym

D3) Ilu pracowników zatrudnia Pan(i) firma

- a. 0–9
- b. 10–49
- c. 50–249
- d. 250 i powyżej

D4) Ilu doradców zatrudnia Pan(i) firma w Polsce? 5 A ilu z nich ma doświadczenie w tematyce PPP?

ZAŁĄCZNIK – SCENARIUSZ WYWIADU POGŁĘBIONEGO

Scenariusz wywiadu pogłębianego z przedstawicielem instytucji doradczej / finansowej mającej doświadczenie w projektach w formule PPP

Dzień dobry. Nazywam się

Obecnie dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w konsorcjum z GFK Polonia, Centrum PPP oraz PKPP Lewiatan, przeprowadzamy badanie na temat potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Badanie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wywiad z Panem(ią) zostanie nagrany, a z nagrania sporządzona zostanie transkrypcja.

Nagranie i transkrypcja będą służyły jedynie do opracowania raportu z badania i nie będą udostępniane osobom trzecim.

Będę wdzięczny za udzielanie wyczerpujących odpowiedzi. Również dzięki Pana(i) wypowiedziom możliwe będzie poznanie wszystkich zjawisk istotnych dla potencjału rozwoju PPP w Polsce.

Rozmowa z Panem(ią) jest dla nas szczególnie istotna, gdyż reprezentuje Pan(i) środowisko doradców zajmujących się PPP w Polsce

Rozmowa będzie trwała do około 1,5 godziny.

Czy zgadza się Pan(i) na przeprowadzenie wywiadu?

PODSTAWOWE INFORMACJE O INSTYTUCJI [3 min.]

1. Na początku chciałbym porozmawiać o Pana(i) firmie (ANKIETER: podać nazwę jednostki), proszę powiedzieć o niej parę słów.....

Od kiedy funkcjonuje?

Jaki jest jej główny przedmiot działalności?

W jakim zakresie zajmuje się ona PPP?

2. Proszę również powiedzieć parę słów o Pana(i) roli w instytucji.

Czym się Pan(i) zajmuje?

W jakim zakresie zajmuje się Pan(i)PPP

ROZWÓJ RYNKU PPP W POLSCE [10-15 min.]

3. Proszę na początku powiedzieć jak Pan(i) postrzega perspektywę rozwoju rynku PPP w Polsce?

a. W najbliższych 3–5 latach

b. I później

Czy środki unijne mają / będą miały wpływ na realizację inwestycji w tej formule?

Inne przyczyny jakie będą mieć wpływ na rozwój rynku PPP:

- Regulacje prawne
- Wsparcie rządu przy ograniczaniu ryzyka
- Zmiana atmosfery politycznej
- Wzrost kapitału i zaufania

4. A jak Pan(i) sądzi, czy tzw. projekty blendowane/hybrydowe (w których łączy się PPP z środkami unijnymi) będą się rozwijały w perspektywie finansowej 2014–2020?

c. Dlaczego tak?

d. Dlaczego nie?

5. Co Pan(i) sądzi o systemie instytucjonalnym wsparciu na rzecz rozwoju formuły PPP w Polsce, czy istnieje, czy w wystarczającym wymiarze w tym o działalności

e. Jednostek publicznych takich jak MG, MRR, PARP, BGK, etc., czy coś się powinno zmienić w praktyce w zakresie systemu instytucjonalnego na poziomie centralnym?

f. Czy konieczne Pana(i) zdaniem jest powołanie „PPP Unit” (Publiczna jednostka koordynująca / centrum kompetencji / centrum koordynujące działania) w Polsce



- i. **jeśli tak to jak powinna ona wyglądać od strony instytucjonalnej (czy powinna być to raczej jednostka samodzielna, czy też podległa innej instytucji, jakiej której)**

- g. **Czy istnieje przestrzeń dla innych niż publiczne centrów kompetencji, centrów certyfikujących w Polsce ?**

6. Jakie czynniki (grupy czynników) uważa Pan(i) za najważniejsze a jakie za najmniej istotne dla rozwoju rynku PPP w Polsce

Proszę określić podziały wyszczególnionym w pomocy nr.1

(MODERATOR UZUPEŁNIĆ POMOC NR. 1, NA PODSTAWIE TEJ I INNYCH ODPOWIEDZI W WYWIADZIE):

- 7. Jakie są Pana(i) zdaniem główne potrzeby inwestycyjne i usługowe związane ze świadczeniem usług publicznych w różnego rodzaju jednostkach publicznych (gminach, powiatach, miastach na prawach powiatu, województwach, na poziomie centralnym)**

ogółem nie tylko te, które mogą być realizowane w PPP?

A które z nich według Pana (i) przede wszystkim mogą być w przyszłości realizowane w formule PPP?

- i. Sport i rekreacja
- ii. Infrastruktura komunalna
- iii. Ochrona środowiska
- iv. Transport publiczny (gminny, powiatowy)
- v. Infrastruktura około transportowa (np. przystanki)
- vi. Infrastruktura wodno- kanalizacyjna
- vii. Edukacja
- viii. Ochrona zdrowia
- ix. Parkingi
- x. Gospodarka odpadami
- xi. Kultura
- xii. Opieka/pomoc społeczna
- xiii. Infrastruktura drogowa
- xiv. Inne

8. A czy PPP jest według Pana(i) ogólnie przydatną formułą do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz usługowych w Polsce w sferze usług publicznych?

- h. **dłaczego tak i dlaczego nie?**
- i. **kiedy tak a kiedy nie?**

9. Do realizacji jakich inwestycji według Pana (i) formuła PPP nadaje się w pierwszej kolejności ?



KSZTAŁTOWANIE SIĘ RYNKU DORADCÓW PPP W POLSCE [15.min]

Teraz chciał(a)bym z Panem(ią) porozmawiać chwilę o rozwoju rynku doradców w Polsce

10. Jak według Pana(i) rozwija się rynek doradców PPP do tej pory?
 - j. Co decydowało o rozwoju tego rynku? Jakie wydarzenia jakie czynniki?
11. A jak się będzie rozwijał na przestrzeni następnych 5 lat oraz po 2020 roku (w kolejnej perspektywie finansowej)?
12. Czy i jak można pokategoryzować rynek doradców PPP w Polsce (prawne, finansowe, techniczne, konsultacje społeczne, jakie inne, inne kryteria kategoryzacyjne, dopytać)?
13. W jakie działania mogą być włączani doradcy ds. PPP (kształtowanie polityki dot. PPP/ doradztwo przy konkretnych projektach – podziałka na rodzaj doradców)
14. Czy doradztwo ogółem powinno być zintegrowane czy świadczone odrębnie? (czy np. powinno być tak, że na każdy rodzaj doradztwa jest rozpisywane osobne zamówienie?)
15. Proszę powiedzieć jak powinni być wybierani doradcy przez stronę publiczną:
W jakiej formalnej procedurze?
Jak szybko?
16. A jak powinni być wynagradzani?
Na koniec procesu?
Transzami?
Od sukcesu?
Proszę opowiedzieć o wadach i zaletach każdego z rozwiązań
17. Czy rola doradców w Polsce jest inna niż w krajach o bardziej rozwiniętym rynku PPP, np. w Wielkiej Brytanii? Dlaczego inna, dlaczego podobna?

KSZTAŁTOWANIE SIĘ RYNKU INSTYTUCJI FINANSUJĄCYCH PPP W POLSCE [10 min.]

Teraz chciał(a)bym z Panem(ią) porozmawiać chwilę o rozwoju rynku finansowego skierowanego na projekty PPP w Polsce



18. Jak według Pana(i) rozwija się rynek finansowy nakierowany na finansowanie projektów PPP do tej pory?

19. Jak się będzie rozwijał na przestrzeni następnych 3–5 lat i później ?

20. Czy kredyt będzie podstawowym instrumentem finansowania PPP w Polsce?

21. Co zrobić żeby w większym zakresie były dostępne inne instrumenty takie jak gwarancje ?

22. Co zrobić żeby w większym stopniu „przyciągnąć” do polskich projektów PPP takie podmioty jak EPEC, EBOiR?

23. Czy uważa Pan(i), że możliwe będzie w Polsce wykorzystanie kapitału funduszy emerytalnych do finansowania projektów PPP w Polsce?

k. Dlaczego tak, dlaczego nie

l. Jakie czynniki stoją na przeszkodzie?

WSPÓŁPRACA DORADCÓW Z PODMIOTAMI PUBLICZNYMI/OCENA JEDNOSTEK PUBLICZNYCH [20 min.]

MODERATOR: TERAZ CHCIAŁ(A)BYM POROZMAWIAĆ O PANA(I) DOŚWIADCZENIU WE WSPÓŁPRACY Z JEDNOSTKAMI PUBLICZNYMI.

24. Proszę opowiedzieć o swoich (i swojej firmy) doświadczeniach we współpracy z jednostkami publicznymi, w tym przede wszystkim z jednostkami realizującymi/które chciały realizować projekty PPP

25. Jak ogólnie ocenia Pan(i) współpracę z podmiotami publicznymi

a. w podziale na różnego rodzaju jednostki (gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, urzędy marszałkowskie, administracja centralna, jednostki podległe JST)

b. w podziale terytorialnym (czy widać różnice kulturowe w różnych częściach Polski w tym zakresie?)

26. Jakie są pozytywne strony współpracy z jednostkami publicznymi?

27. Jakie są podstawowe trudności we współpracy z podmiotami publicznymi

28. Jak ocenia Pan(i) wiedzę jednostek publicznych na temat PPP?

a. Jakich rodzajów jednostek lepiej, jakich gorzej (gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, urzędy marszałkowskie, administracja centralna, jednostki podległe JST)

- b. Z jakich źródeł najczęściej urzędnicy czerpią informacje? (czy z właściwych)
- c. Jaka rola w propagowaniu wiedzy powinna być po stronie administracji centralnej?

29. Jak Pan(i) ocenia sposób organizacji oraz zasoby kapitału ludzkiego jednostek publicznych – czy są one przystosowane do projektów typu PPP?

- a. Czy zależy on od rodzaju jednostki (gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, urzędy marszałkowskie, administracja centralna, jednostki podległe JST)
- b. Które jednostki są bardziej przystosowane do prowadzenia projektów PPP
- c. Jak jednostki powinny być zorganizowane aby sprawnie realizować projekty typu PPP?
- d. Jakie kompetencje powinni posiadać pracownicy, jakich kompetencji w szczególności brakuje (proszę podać przykłady)?

30. A jaka powinna być rola doradcy podmiotu publicznego w projekcie typu PPP?

(proszę podać przykład najbardziej skutecznego/najlepiej zorganizowanego doradztwa instytucji publicznej jaki Pan(i) zna i go opisać)

31. A Jak w praktyce wygląda doradzanie jednostkom publicznym?

- a. Jaki wpływ na decyzje ma doradca?
- b. czy raczej jest wykonawcą
- c. czy raczej kreatorem działań instytucji
- d. Czy w toku doradztwa raczej rekomenduje się wcześniej sprawdzone w innych jednostkach rozwiązania, czy też dąży się do wypracowania indywidualnych, skrojonych na miarę rozwiązań?
- e. Z kim zazwyczaj współpracuje doradca, z jakimi osobami/jednostkami w urzędzie (z określonym wydziałem np. inwestycyjnym, doradcą wójta/prezydenta, zespołem międzywydziałowym)?
- f. W jakim zakresie jednostki publiczne „słuchają” doradców i ich rekomendacji. Jak często zdarza się iż jednostki publiczne postępują wbrew zaleceniom i rekomendacjom, kiedy to ma miejsce?

WSPÓŁPRACA DORADCÓW Z PODMIOTAMI PRYWATNYMI/ OCENA JEDNOSTEK PRYWATNYCH [15 min.]



32. Proszę opowiedzieć o swoich (i swojej firmy) doświadczeniach we współpracy z jednostkami prywatnymi, w tym przede wszystkim z firmami które realizującymi/które chciały realizować projekty PPP

33. Jak ogólnie doradcy oceniają współpracę z podmiotami prywatnymi?

- a. czy da się tutaj wyróżnić różnego rodzaju jednostki, z którymi współpraca przebiega inaczej, jakie jest kryterium kategoryzacyjne?

34. Jakie są pozytywne strony współpracy z jednostkami prywatnymi?

35. Jakie są podstawowe trudności we współpracy z podmiotami prywatnymi?

36. Jak ocenia Pan(i) wiedzę/kompetencje osób zatrudnionych w jednostkach prywatnych na temat PPP?

- a. Czy da się tutaj wyróżnić różnego rodzaju jednostki, z którymi współpraca przebiega inaczej, jakie jest kryterium kategoryzacyjne?

37. Jak ocenia Pan(i) sposób organizacji firm – czy jest on przystosowany do projektów typu PPP?

- a. Jak powinna być zorganizowana firma, żeby skutecznie realizować projekty typu PPP?

38. Jak według Pana(i) powinien wyglądać skuteczny proces doradztwa firmom prywatnym? (proszę podać przykład najbardziej skutecznego/najlepiej zorganizowanego doradztwa firmie prywatnej jaki Pan(i) zna i go opisać)

39. Jak w praktyce wygląda doradzanie firmom?

- a. Jaki wpływ na decyzje ma doradca?
 - a. czy raczej jest wykonawcą
 - b. czy raczej kreatorem działań firmy
- b. Czy w toku doradztwa raczej rekomenduje się określone wcześniej sprawdzone rozwiązania, czy też dąży się do wypracowania indywidualnych, skrojonych na miarę rozwiązań
- c. Z kim zazwyczaj współpracuje doradca, z jakimi osobami/jednostkami w firmie?
- d. W jakim zakresie firmy „słuchają” doradców i ich rekomendacji. Jak często zdarza się iż przedsiębiorstwa postępują wbrew zaleceniom i rekomendacjom, kiedy to ma miejsce? (proszę podać przykłady)



40. Czy uważa Pan(i), że w Polsce może być miejsce na kodeks dobrych praktyk doradców PPP?

- m. Dlaczego tak?
- n. Dlaczego nie
- o. Czy będzie się on cieszył szeroką akceptacją w środowisku?

41. W jaki sposób powinien on być tworzony?

42. Czy Pan(i) i Pana(i) firma chciała(by) partycypować w jego tworzeniu?

- p. W jaki sposób?

43. Jak praktycznie powinien być wdrażany taki kodeks dobrych praktyk?

44. Jak powinien wyglądać taki kodeks dobrych praktyk?

- a. Czy powinien posiadać sekcje związane z poszczególnymi rodzajami doradztwa (prawne, ekonomiczne, techniczne), sektorami ?
- b. Czy też raczej powinien być ogólnym kodeksem

45. Czy kodeks powinien być rozwijany wraz z rozwojem rynku PPP w Polsce?

- a. np. poprzez opis praktycznych przykładów trudności/wątpliwości z jakimi się zetknęli doradcy, jak rozwiązali te trudności i jaką idealną wyjście z tej sytuacji widzą wraz z nabraniem doświadczenia

46. A czy znają Państwo kodeks dobrych praktyk doradcy Centrum PPP, co Państwo o nim myślą, czy był prawidłowo zbudowany, jakie są jego mocne i słabe strony?

ZAKOŃCZENIE [5 min.]

Na koniec naszej rozmowy jakby Pan(i) mogła ją podsumować i wymienić po pięć:

- podstawowych czynników istotnych dla rozwoju PPP w Polsce,
- podstawowych czynników istotnych dla rozwoju zainteresowania PPP wśród jednostek publicznych
- podstawowych czynników istotnych dla rozwoju zainteresowania PPP wśród jednostek prywatnych
- podstawowych czynników istotnych dla rozwoju rynku doradztwa PPP,
- podstawowych czynników istotnych dla rozwoju rynku instytucji finansowych związanych z PPP

To już było moje ostatnie pytanie,
Bardzo dziękuję za poświęcony mi czas