



Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych

Raport z badania

Spis treści

1.	STRESZCZENIE	3
1.1.	Summary.....	5
2.	WPROWADZENIE	7
3.	METODOLOGIA BADANIA	8
4.	WYNIKI BADANIA	10
4.1.	Partnerstwo publiczno-privatne – identyfikacja mechanizmu i ocena postrzegania... 10	
4.2.	Partnerstwo publiczno-privatne – stan wiedzy o mechanizmie i rynku, w tym o projektach hybrydowych.....	14
4.3.	Partnerstwo publiczno-privatne – ocena gotowości potencjalnych podmiotów publicznych do realizacji przedsięwzięć ppp.....	28
4.4.	Merytoryczne wsparcie dla podmiotów publicznych.....	37
4.5.	Doświadczenia współpracy z jednostkami prywatnymi	45
4.6.	Ustalanie kryteriów wyboru partnera prywatnego	52
5.	SPIS WYKRESÓW I TABEL	60

1. STRESZCZENIE

Badanie postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych jako jednego z mechanizmów realizacji inwestycji publicznych zostało zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie od sierpnia do października 2016 roku. Badanie było współfinansowane z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014 – 2020. Badanie obejmowało 6 obszarów badawczych związanych m.in. ze znajomością ppp i oceną tego mechanizmu przez instytucje publiczne, stanem ich wiedzy o tym instrumencie oraz potrzebach w zakresie wsparcia merytorycznego przy realizacji przedsięwzięć ppp.

Badanie skierowane było do przedstawicieli administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Zastosowano w nim kilka technik badawczych: analizę danych zastanych, badanie ilościowe - ankiety CAWI/CATI, badanie jakościowe – indywidualne wywiady pogłębione i badanie fokusowe. W badaniu CAWI/CATI przebadano 584 instytucje publiczne. W badaniu jakościowym – 12 indywidualnych wywiadów pogłębionych – analizie poddano kryteria wyboru partnera prywatnego dla przedsięwzięć ppp. Celem badania fokusowego było natomiast uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat projektów hybrydowych jako jednej z odmian ppp (w badaniu tym wzięli udział przedstawiciele samorządu terytorialnego, doradcy finansowi i prawni oraz przedstawiciele sektora nauki).

Badanie wykazało wysoką rozpoznawalność ppp jako metody realizacji inwestycji publicznych, w tym przede wszystkim w przebadanych urzędach marszałkowskich oraz miastach na prawach powiatu, wojewódzkich i powyżej 100 tys. mieszkańców. Najaktywniejsze w podejmowaniu inwestycji w formule ppp są gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu, a także gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie i urzędy marszałkowskie. Najczęściej wskazywanym powodem decyzji o zastosowaniu ppp jest możliwość odciążenia budżetu jednostki poprzez przeniesienie kosztów inwestycji i ryzyka jej realizacji na podmiot prywatny.

Mimo dość powszechnej znajomości tej formuły realizacji inwestycji publicznych tylko niespełna 1/3 wszystkich respondentów zadeklarowała, że brała pod uwagę partnerstwo jako sposób na realizację inwestycji, a ponad połowa nadal nie jest przekonana do projektów w takiej formule. Jako najważniejsze przeszkody wskazywane były niewystarczające zasoby kadrowe, brak wiedzy na temat ppp, brak doświadczenia lub brak konieczności podejmowania takich inwestycji z uwagi na realizację projektów ze środków unijnych.

Badanie wskazało, że spośród respondentów, którzy słyszeli o formule ppp, niespełna 30% słyszało o projektach hybrydowych, łączących ppp z finansowaniem ze środków unijnych. Rozpoznawalność projektów hybrydowych jest niska w większości regionów. Największą przeszkodą w podejmowaniu decyzji o realizacji takich projektów jest brak wystarczających informacji, jeśli chodzi o kwestie prawne, organizacyjne i merytoryczne procesu aplikowania o fundusze europejskie, a także niezrozumiałe przepisy

i wytyczne. Można jednak zauważyć rosnącą liczbę opracowywanych projektów hybrydowych, co może świadczyć o wzrastającym zainteresowaniu tym rodzajem projektów.

Respondenci wiedzę na temat ppp czerpią przede wszystkim z prasy ogólnej oraz innych mediów, a także szkoleń i konferencji oraz portalu ppp.gov.pl prowadzonego przez Ministerstwo Rozwoju. Portal ten, wraz z oficjalnymi aktami prawnymi, uchodzi za najbardziej wiarygodne źródła wiedzy o ppp. Respondenci wysoko oceniają również konferencje i szkolenia oraz prasę specjalistyczną. Badanie wskazało konieczność dalszego szkolenie kadr administracji, w tym przede wszystkim w formie szkoleń sektorowych, szczególnie powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych oraz gmin wiejskich, a także jednostek administracji centralnej. Jako najistotniejsze tematy szkoleń wymieniane są sposób wyboru partnera prywatnego i samodzielne skonstruowanie umowy ppp, a także kwestia wyboru pomiędzy prawem zamówień publicznych a formułą ppp przy decyzji o sposobie realizacji inwestycji. Wyniki badania pokazują, że istnieją duże różnice w potrzebach szkoleniowych jednostek, które już realizowały projekty ppp, w stosunku do potrzeb jednostek, które nie mają takich doświadczeń.

Badane podmioty widzą potrzebę merytorycznego wsparcia w realizacji projektów w formule ppp, w tym w szczególności w zakresie opracowania szczegółowych wytycznych dla realizacji projektów ppp i zbiorów dobrych praktyk, wsparcia finansowego w fazie przygotowania projektów oraz poręczenia jednostki finansowej. Ponad połowa badanych podmiotów, które realizowały projekty w formule ppp, korzystała z doradców zewnętrznych, w tym przede wszystkim przy opracowaniu dokumentacji przedrealizacyjnej oraz przy podejmowaniu decyzji o procedurze wyboru partnera prywatnego. Prawie $\frac{3}{4}$ badanych oceniło tę współpracę jako dobrą i bardzo dobrą.

Badanie wskazało także, że kryteria wyboru partnera prywatnego najczęściej związane są z sektorem realizowanej inwestycji, wielkością jednostki i zespołu po stronie publicznej, celem przedsięwzięcia oraz trybem wyboru partnera prywatnego. Zakres ryzyk wpisywany do postępowań jako kryterium wyboru partnera prywatnego jest najczęściej bardzo ograniczony.

1.1. Summary

The survey „Perception by the representatives of the public institutions of public-private partnership (PPP) as a mechanism of conducting public investments” was carried out by the Institute of Urban Development on behalf of the Ministry of Economic Development between August and October 2016. The study was co-financed from the EU Cohesion Fund within the framework of the Operational Programme Technical Assistance 2014 – 2020.

The study included 6 research areas connected, among others, to identification of PPP mechanisms and assessment of public institutions’ perception of them; readiness of public entities to conduct PPP investments; identification of the needs of public institutions in the field of professional support in the process of PPP implementation.

The study was addressed to the representatives of public administration on central, regional and local levels. Several research techniques were used, including: desk research, quantitative study (CAWI/CATI), qualitative study (IDI) of public institutions and a focus group interview (FGI). In CAWI/CATI research 584 public institutions were surveyed. During the qualitative study with 12 representatives of public institutions the criteria for selecting a private partner were analysed. The objective of the FGI, in which representatives of local government, economic, finance and legal advisors, and academia participated, was to gain deeper knowledge about the perception of hybrid projects as one form of PPP investments.

The study showed a high awareness of PPP as a method of procuring public investment. The formula was known in all tested marshal offices and city counties, capitals of voivodships and cities with the number of inhabitants exceeding 100 thous. The results show that urban communities and the city counties are the most active in undertaking investments in the PPP formula, as well as suburban/exurban communities, rural communes and marshal offices. The most frequently indicated reason for using PPP is the possibility of budgetary relief for the public body by transferring the cost of the investment and its risks to a private entity.

Less than 1/3 of all respondents declared that the PPP method was considered and more than half is still not convinced of the appropriateness of this method. Inadequate human resources, lack of knowledge of PPP, lack of experience, or no need to make such investments due to the implementation of projects with the co-financing from EU funds were indicated as the main barriers for PPP implementation.

Less than 30% of those respondents who had heard of PPP were also aware of hybrid projects, linking PPP with the EU financing. The recognition of hybrid projects is low in most regions. The lack of sufficient information on legal, organizational and technical aspects of applying for EU funds was declared to be the greatest barrier in undertaking hybrids, as well as the unintelligible rules and guidelines. However, the number of hybrid projects currently under preparation reflects the growing interest for such projects.

The knowledge of respondents about PPP comes first of all from newspapers and other media, as well as from trainings and conferences and the portal ppp.gov.pl, managed by the Ministry of Economic Development. The portal ppp.gov.pl and the official law are listed among the most reliable sources. Conferences and trainings as well as the specialized press are also highly appreciated. The survey showed that further trainings, especially in the form of the sector trainings, are the most important for the staff of county and community organizational units and for rural communes, as well as for the representatives of central administration institutions. The training topics most frequently indicated by respondents are: how to select the private partner, preparation of PPP contract, and choosing between public procurement law and a PPP method when deciding on the model of investment. Significant differences can be observed in the needs of entities having the experience in implementing the PPP projects and those without such experience.

Surveyed institutions recognize the need for professional support in implementation of PPP projects, including the development of detailed guidelines and sets of best practices, as well as financial support in the preparatory phase of the project and the guarantees issued by the financial institutions. More than half of those respondents who already implemented the PPP projects cooperated with external advisors, mostly in preparation of the pre-investment documentation and in the process of choosing the adequate procedure for PPP procurement. Almost $\frac{3}{4}$ of respondents rated this co-operation as good or very good.

The study showed that the criteria for selection of private partner are predominantly connected to the specific conditions of the investment sector, the size of the public entity and its staff, the objective of the project, and the mode of selection of the private partner. The range of risks listed as the criteria for the selection of the private partner is usually limited.

2. WPROWADZENIE

Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przeprowadził badanie postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) przez przedstawicieli instytucji publicznych jako jednego z mechanizmów realizacji inwestycji publicznych.

W ramach analizy sformułowano sześć obszarów badawczych, którym przypisano odpowiednie cele szczegółowe:

1. Partnerstwo publiczno-prywatne – identyfikacja mechanizmu i ocena postrzegania. Celem analizy w tym obszarze było zbadanie świadomości przedstawicieli sektora publicznego w zakresie funkcjonowania mechanizmu ppp i ocena jego postrzegania w kontekście realizacji inwestycji publicznych.
2. Partnerstwo publiczno-prywatne – stan wiedzy o mechanizmie i rynku ppp. Badanie miało na celu ocenę poziomu wiedzy na temat ppp wśród przedstawicieli sektora publicznego (potencjalnych podmiotów publicznych) i ocena znajomości rynku ppp pod kątem kształtowania przekonań o ppp i możliwości wykorzystania ppp do realizacji zadań publicznych.
3. Partnerstwo publiczno-prywatne – ocena gotowości potencjalnych podmiotów publicznych do realizacji przedsięwzięć ppp. W tym obszarze badawczym przeprowadzono ocenę stanu przygotowania jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, które mogą pełnić funkcję zamawiających, do realizacji przedsięwzięć ppp.
4. Partnerstwo publiczno-prywatne – merytoryczne wsparcie dla podmiotów publicznych. Celem było zidentyfikowanie potrzeb podmiotów chcących realizować przedsięwzięcia ppp w zakresie merytorycznego wsparcia przy realizacji ppp.
5. Doświadczenie ze współpracy jednostek publicznych z jednostkami prywatnymi przy realizacji przedsięwzięć ppp. Celem było zbadanie zakresu i jakości tej współpracy.
6. Ustalanie kryteriów wyboru partnera prywatnego. Celem była analiza czynników wpływających na proces ustalania kryteriów wyboru partnera prywatnego w realizacji przedsięwzięcia ppp.

Obszary 5 i 6 stanowiły dodatkowe pytania badawcze, zaproponowane przez Instytut Rozwoju Miast w ofercie.

3. METODOLOGIA BADANIA

Z uwagi na złożoność i interdyscyplinarność problematyki badawczej przeprowadzenie badania zostało zaplanowane w sposób zapewniający:

- porównywalność danych w stosunku do badań „[Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce](#)”, 2012 i „[Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych](#)” 2014,
- wieloetapowość procedury badawczej,
- uwzględnienie metod jakościowych i ilościowych,
- triangulację metodologiczną,
- triangulację danych.

W badaniu udział wzięły 584 jednostki publiczne, w tym: gminy miejskie, gminy wiejskie, gminy wiejsko-miejskie, starostwa powiatowe, powiatowe jednostki organizacyjne, miasta na prawach powiatu (w tej grupie znajdowały się też miasta wojewódzkie oraz wybrane miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.), jednostki administracji centralnej, urzędy marszałkowskie, wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz gminne jednostki organizacyjne, zakłady budżetowe, spółki komunalne i inne. **Wyżej wskazana próba badawcza była największą spośród wszystkich dotychczasowych badań postrzegania PPP.**

W badaniu założono konieczność uwzględnienia opinii różnych aktorów:

- decydentów/kierujących komórką,
- kierujących/koordynujących/specjalistów zajmujących się zamówieniami publicznymi,
- kierujących/koordynujących/specjalistów zajmujących się procesami inwestycyjnymi,
- głównych księgowych/specjalistów odpowiedzialnych za finansowanie inwestycji.

Aby zrealizować cele 1-5, zastosowano analizę danych zastanych, badanie ilościowe (CAWI/CATI) sektora jednostek finansów publicznych oraz badanie grupowe FGI. Dla realizacji celu 6 wybrano badanie jakościowe instytucji publicznych (IDI).

Podstawową technikę badania ilościowego stanowiło ankietowanie internetowe (CAWI). Kwestionariusz wywiadu internetowego przygotowany został z wykorzystaniem oprogramowania dedykowanego obsłudze badań społecznych. Równolegle uruchomiono technikę uzupełniającą, czyli wywiady telefoniczne (CATI). W ramach badania IDI zostało przeprowadzonych łącznie 12 wywiadów pogłębionych: 6 wśród jednostek z projektami zakończonymi podpisaniem umowy z partnerem prywatnym i 6 z jednostkami, w których w prowadzonych postępowaniach nie doszło do podpisania umowy. Celem badania fokusowego (FGI) było natomiast uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat projektów hybrydowych. W badaniu wzięli udział

przedstawiciele administracji publicznej, mający doświadczenie w hybrydowych ppp, przedstawiciele doradców ekonomiczno-finansowych oraz prawnych, a także ekspert naukowy.

Analiza danych zastanych przeprowadzona została na podstawie raportów z badań i analiz polskiego rynku ppp z ostatnich pięciu lat, w tym w szczególności:

- PARP, 2015 – [Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy](#)
- **PARP, 2014 – [Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych](#)**
- PARP, 2013 – [Raport z badania rynku ppp wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych](#)
- **PARP, 2012 – [Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce](#)**
- PARP, 2012 – [Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP](#)
- PARP, 2012 – [Raport ze studiów przypadku PPP](#)
- PARP, 2012 – [Raport z analizy danych zastanych](#)
- PARP, 2012 – [Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych](#)
- PARP, 2012 – [Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców.](#)

4. WYNIKI BADANIA

Prezentacja wyników badania podzielona została na 6 podrozdziałów, z których każdy odpowiada jednemu obszarowi badawczemu. W każdym z nich zaprezentowano syntetyczne wyniki badania, ilustrując je wykresami. Najważniejsze wnioski zostały wytłuszczone w tekście rozdziału.

4.1. Partnerstwo publiczno-prywatne – identyfikacja mechanizmu i ocena postrzegania

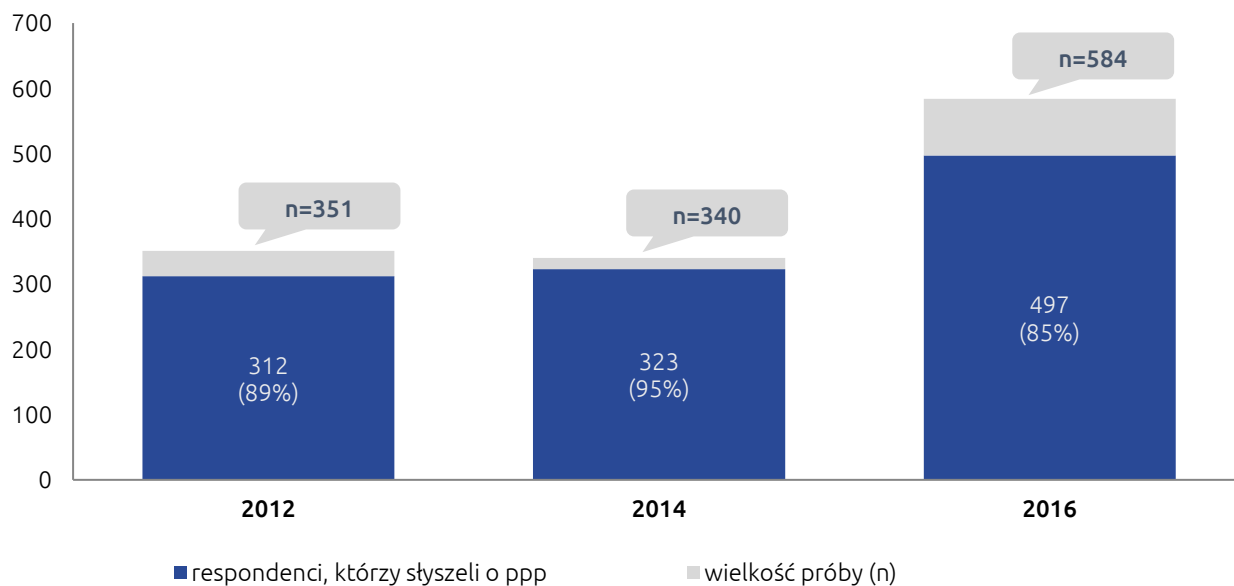
W początkowym etapie badania CAWI/CATI celem było ustalenie, czy respondenci znają pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego i jakie są ich opinie na temat tej formuły, niezależnie od stanu rzeczywistej wiedzy. Pozwoliło to m.in. na zbadanie, na ile rozpowszechnione są najpopularniejsze mity na temat tej formuły realizacji inwestycji.

W celu oceny rozwoju rozpoznawalności formuły ppp wśród podmiotów publicznych w Polsce w stosunku do badań z lat ubiegłych w niniejszej analizie znacznie zwiększono próbę respondentów ($n=584$)¹. Nie udało się jednak jasno pokazać wzrostowej tendencji zainteresowania jednostek partnerstwem z powodu znaczącej przewagi niewielkich podmiotów o mniejszym potencjale inwestycyjnym (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz jednostki im podległe), w których intensywność procesów inwestycyjnych charakteryzuje się mniejszym nasileniem w odniesieniu do jednostek większych, o bardziej złożonej strukturze organizacyjnej. Z tego powodu osiągnięto niższe wartości udziału podmiotów, które słyszały o ppp, rozważały, przygotowywały czy realizowały projekt w tej formule niż w poprzednich latach. Należy jednak zaznaczyć, że udało się dotrzeć do większej liczby jednostek w każdej z kategorii poza podmiotami, które przygotowywały ppp. Tych było nieznacznie mniej niż w poprzednich latach. Taka konstrukcja próby badawczej pozwoliła na szerszą niż do tej pory ocenę rozpoznawalności ppp wśród gmin różnego typu. Nie zaskakuje konstatacja, że **im większa gmina, tym większe prawdopodobieństwo, że pracownicy urzędu gminy znają ppp**, ale potwierdzenie tej zależności wynikami badań **stanowi podstawę do innego strukturyzowania szkoleniowego wsparcia**.

Kluczową kwestią w badaniu było ustalenie, czy przedstawiciele podmiotów publicznych są świadomi istnienia partnerstwa publiczno-prywatnego. 85% badanych respondentów w 2016 roku słyszało o ppp. W stosunku do badań z lat ubiegłych odsetek podmiotów rozpoznających aktualnie formułę ppp jest niższy – w 2012 r. było to 89% badanych, natomiast w 2014 r. – 95%. Wpływ na te wyniki miała inna struktura próby oraz jej wielkość w poszczególnych latach objętych badaniami.

¹ Dwa wcześniejsze badania dotyczące oceny ppp wśród przedstawicieli sektora publicznego przeprowadzono w 2012 r. na populacji wynoszącej 351 i w 2014 r. – na populacji równej 340.

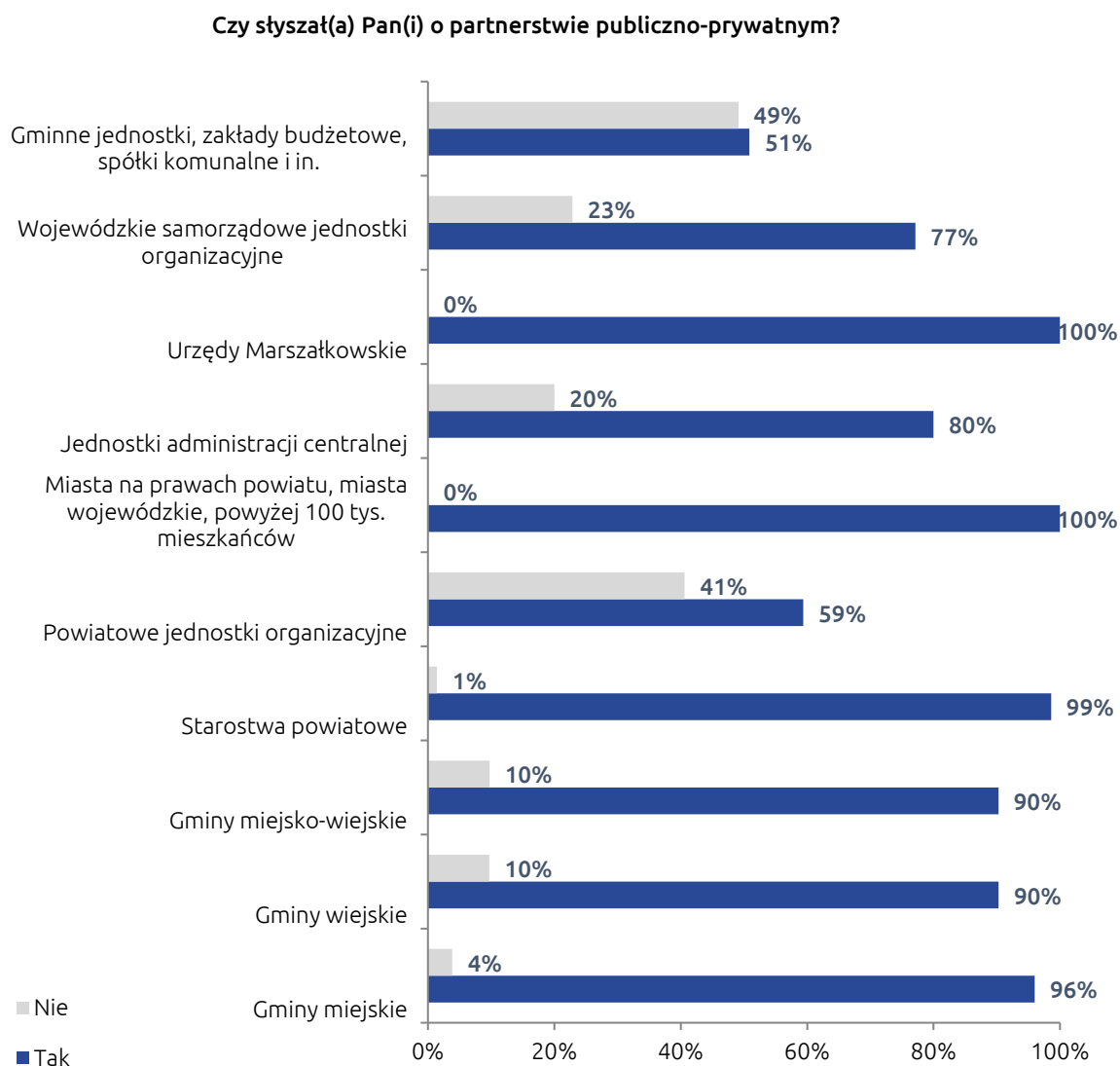
Wykres 1. Jednostki publiczne, które słyszały o ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2016: n=584.

Partnerstwo publiczno-prywatne było znane we wszystkich badanych urządach marszałkowskich oraz miastach na prawach powiatu, wojewódzkich i powyżej 100 tys. mieszkańców. Znajomość ppp, zarówno wśród pracowników urzędów, jak i jednostek podległych, wzrastała razem z wielkością jednostki samorządowej. Niższą znajomością ppp niż jednostki samorządu terytorialnego wykazały się natomiast jednostki administracji centralnej (80%) oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (77%). Niemal połowa gminnych jednostek podległych i około 40% powiatowych nie deklarowała znajomości ppp. Może to być wytłumaczone faktem, że są to przede wszystkim jednostki o niskim potencjale inwestycyjnym – pośród nich znalazło się dużo niewielkich szkół czy samorządowych instytucji kultury, które ze względu na charakter swojej działalności nie prowadzą inwestycji wymagających zastosowania takiej formuły i nie były zainteresowane poszukiwaniem informacji w tym zakresie (por. wykres 2).

Wykres 2. Znajomość ppp wśród respondentów



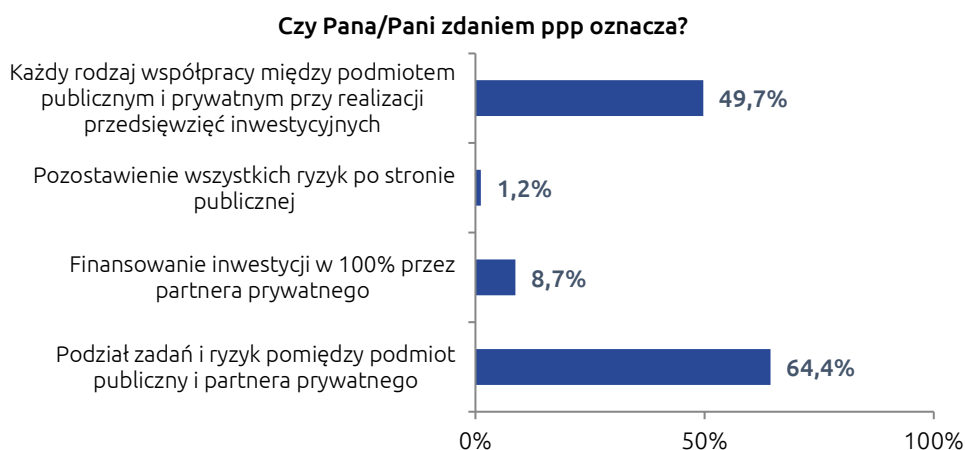
Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Zgodnie z założeniami badania podmioty publiczne, które zadeklarowały znajomość ppp (n=497), bez względu na jej poziom, odpowiadały na kolejne pytania, dotyczące postrzegania formuły partnerstwa publiczno-privatnego.

Pierwsze z serii pytań dotyczyło przekonań na temat ppp. Respondentów poproszono o ocenę, z którymi z wymienionych stwierdzeń zgadzają się (pytanie wielokrotnego wyboru). Prawie 2/3 respondentów kojarzyło ppp z podziałem zadań i ryzyk między podmiot publiczny i partnera prywatnego. Warto zauważyć, że niemal połowa uznała, że jest to każdy rodzaj współpracy z podmiotem prywatnym przy realizacji inwestycji – jest to rozumienie znacznie przekraczające zakres przedmiotowy ppp określony w ustawie. Możliwe odpowiedzi: „zgadzam się/nie zgadzam się” nie dawały możliwości powstrzymania się od wyboru, co bywało kłopotliwe dla respondentów deklarujących słabszą znajomość formuły partnerstwa.

Z satysfakcją należy jednak odnotować, że **ankietowani rozumieją już, że w ppp nie całe finansowanie projektu może pochodzić od strony prywatnej** (w początkowych latach stosowania ppp w Polsce takie nierealistyczne przekonanie było powszechne).

Wykres 3. Interpretacja pojęcia ppp

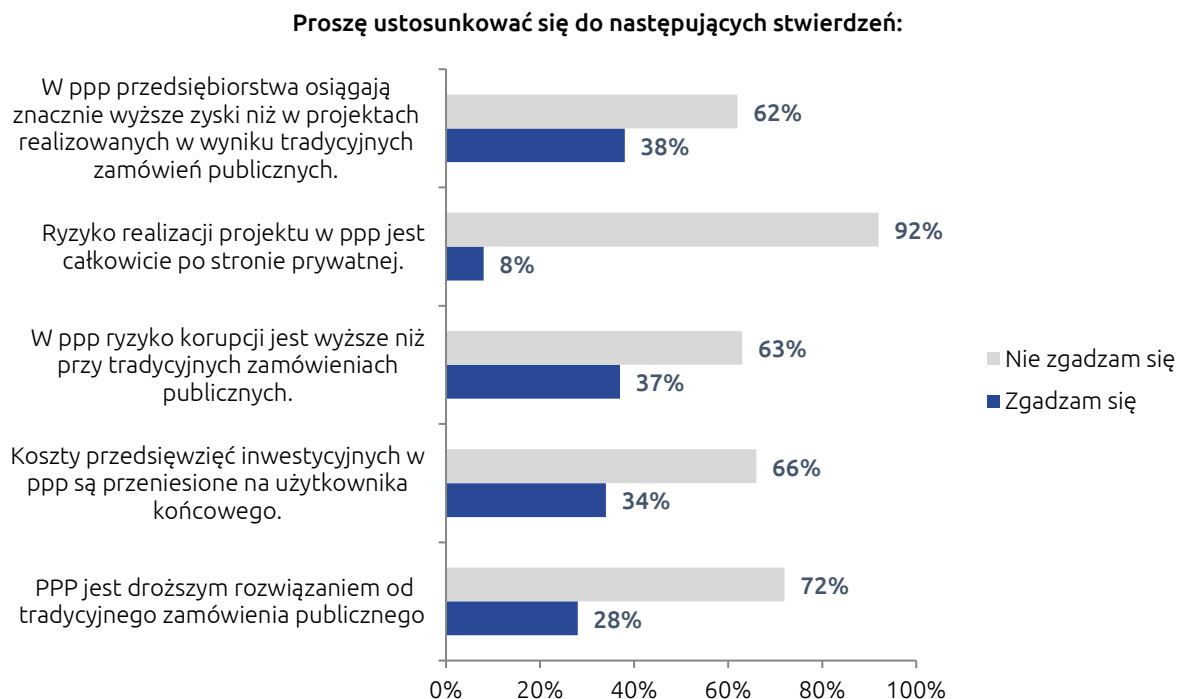


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=497.

Zbadano także obiegowe oceny dotyczące ppp. Respondenci często nie zgadzali się ze stwierdzeniami, że partnerstwo jest droższe od tradycyjnego zamówienia publicznego, ryzyko korupcji jest wyższe niż przy tradycyjnych zamówieniach. **Prawie całkowicie odrzucone zostało stwierdzenie, że ryzyko realizacji projektu jest w całości przeniesione na stronę prywatną** (co koreluje z wynikami przedstawionymi na wykresie 3 odnośnie do opinii 2/3 respondentów, że ppp to podział zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym). Te negatywne stereotypy nie są już tak rozpowszechnione, pozostają jednak inne, których obalenie wymaga pogłębionej refleksji. Zwłaszcza wobec drugiego i piątego stwierdzenia, przedstawionego na poniższym wykresie, zgłaszano wiele obaw, zasłyszanych od podmiotów już realizujących takie projekty.

Jednostki administracji centralnej są bardziej skłonne niż cała badana populacja do przyjęcia za prawdziwe twierdzeń o przeniesieniu całego ryzyka realizacji projektu na stronę prywatną (20,5% odpowiedzi w grupie przedstawicieli administracji centralnej, przy średniej 8,2% dla całej populacji).

Wykres 4. Opinie respondentów na temat cech charakterystycznych ppp



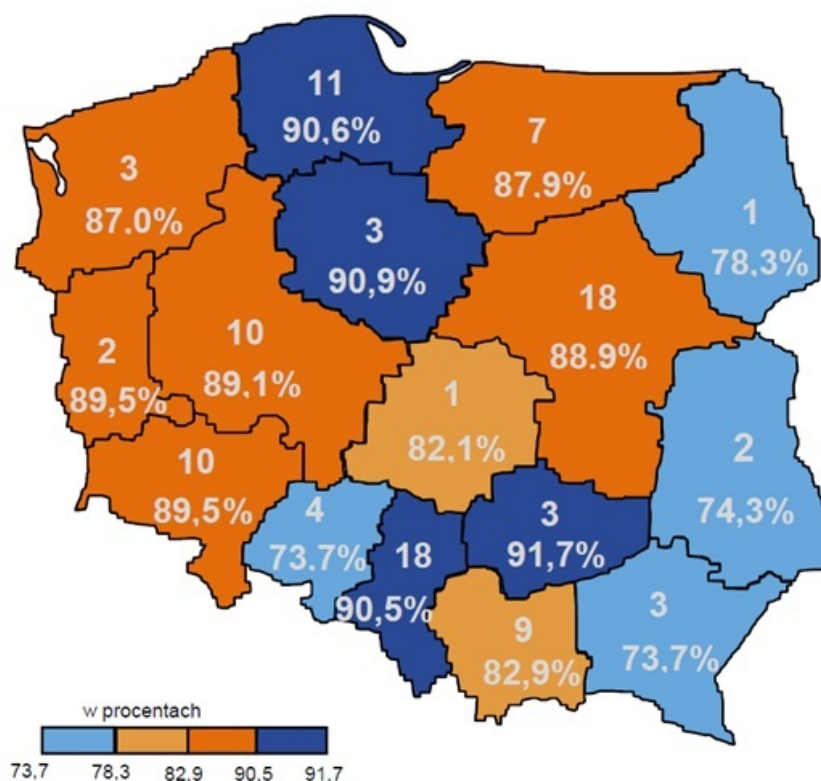
Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=497.

4.2. Partnerstwo publiczno-prywatne – stan wiedzy o mechanizmie i rynku, w tym o projektach hybrydowych

Na grupę pytań związanych ze stanem wiedzy na temat ppp odpowiedzi udzielali wyłącznie respondenci, którzy słyszeli o partnerstwie publiczno-prywatnym, czyli przedstawiciele 497 podmiotów.

Zestawienie respondentów według województw, w których znajdują się ich instytucje, nałożone na mapę z umowami o ppp pokazuje, że **odsetek respondentów, którzy nie identyfikują pojęcia ppp jest znacząco wyższy w tych regionach, w których metoda ppp jest mało popularna**, są to: podlaskie, lubelskie i podkarpackie. Pod względem poziomu rozpoznawalności ppp przez respondentów województwa można podzielić na 4 grupy: do województw o najwyższej rozpoznawalności zaliczyć można województwa: kujawsko – pomorskie, pomorskie, śląskie i świętokrzyskie, w drugiej grupie znajdują się, województwa: dolnośląskie, lubuskie, wielkopolskie, mazowieckie, warmińsko – mazurskie i zachodniopomorskie, w trzeciej: małopolskie i łódzkie, a w czwartej wymienione już podlaskie, lubelskie i podkarpackie oraz opolskie.

Mapa 1. Odsetek respondentów potwierdzających znajomość ppp oraz liczba zawartych umów w przekroju województw



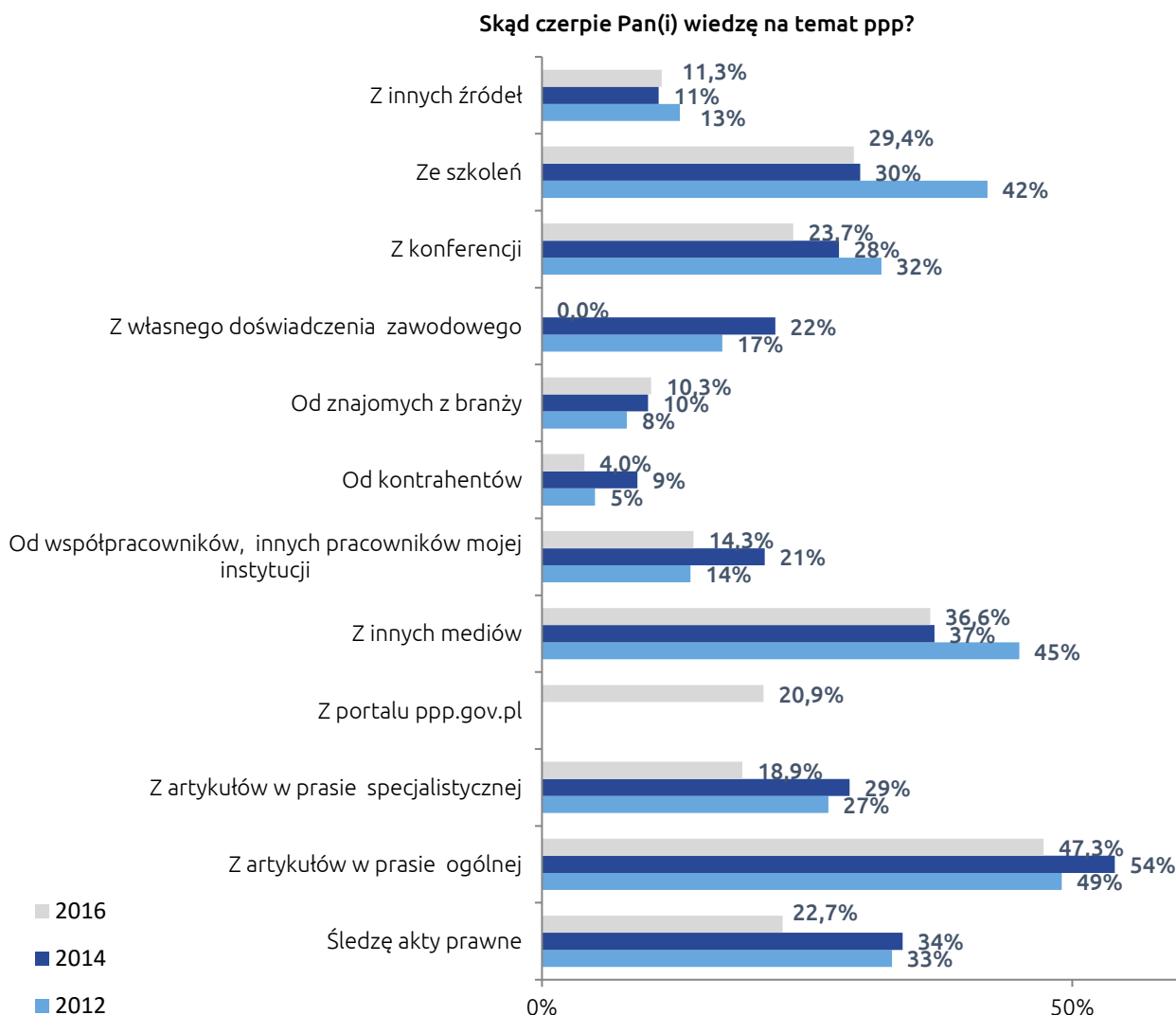
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy MR² oraz wyników badania ilościowego.

Najczęściej wiedzę na temat ppp czerpano z prasy ogólnej (47,3%) oraz innych mediów – internetu (36,6%). Podobnie jak w poprzednich badaniach najrzadziej korzystano z wiedzy kontrahentów (4%), przy czym należy tu odnotować dość istotny spadek (o 5 punktów procentowych w porównaniu z 2014 r.). Jedynym źródłem wiedzy, którego popularność nieco wzrosła w porównaniu z poprzednimi badaniami, są znajomi z branży (10,3%). W ubiegłych latach nawet do 22% badanych wskazywało, że ppp uczyło się z własnego doświadczenia. W niniejszym badaniu nie było możliwości wskazania takiej odpowiedzi, ale 11,3% respondentów wskazywało na „inne źródła”, wymieniając wśród nich między innymi „własne doświadczenia” lub „doświadczenia innych gmin”. Dominującą odpowiedzią w tej kategorii był „internet”, pojawiały się jednak również „media społecznościowe”, „wykłady”, „publikacje” oraz „studia podyplomowe”.

W porównaniu z badaniem z 2014 r. właściwie nie zmienił się odsetek respondentów korzystających ze szkoleń, a zatem trend spadkowy zauważalny między 2012 a 2014 r. został zahamowany. W tegorocznym badaniu pojawiła się możliwość wskazania portalu [ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl) prowadzonego przez Ministerstwo Rozwoju jako źródła wiedzy o ppp. Na to źródło wskazała prawie 1/5 respondentów.

² http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx

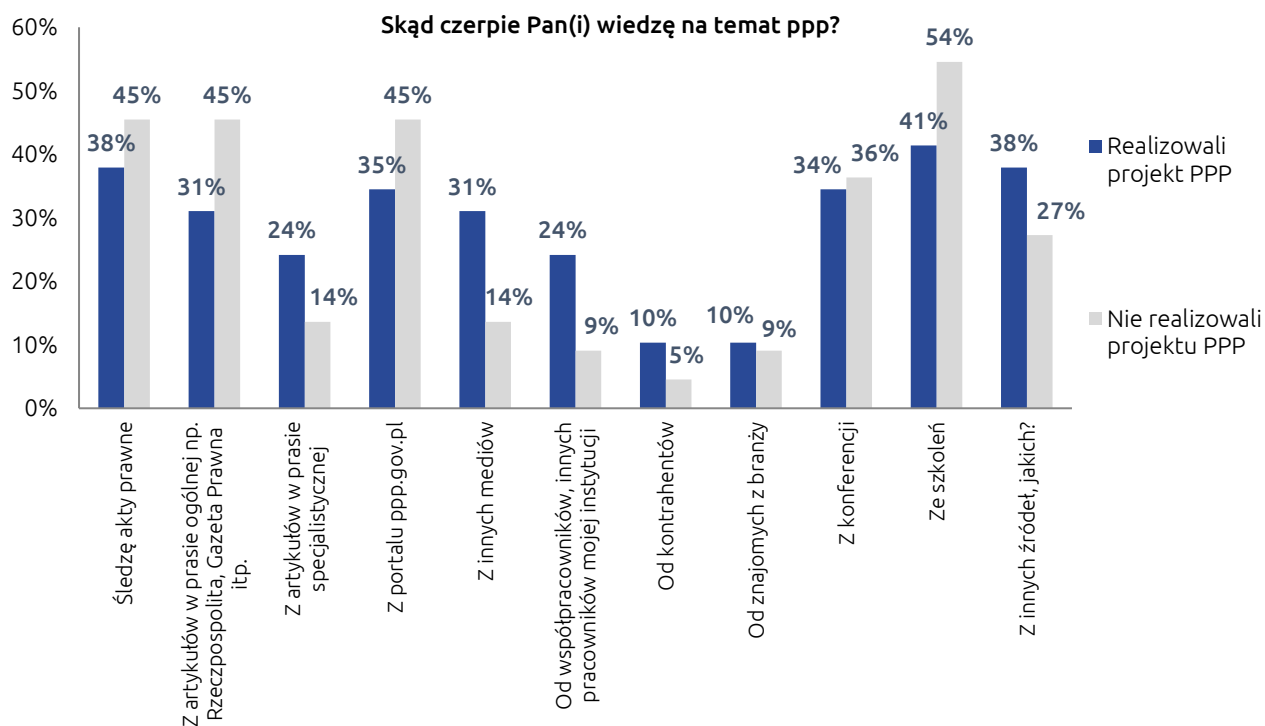
Wykres 5. Źródła informacji na temat ppp wykorzystywane przez respondentów



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2016: n=497.

Warto zauważyć, że odsetek wskazujących na „inne źródła” jest o 10 p.p. wyższy wśród respondentów mających doświadczenie w realizacji projektów ppp niż dla grupy bez takich doświadczeń. Analiza rozkładu odpowiedzi dla tych dwóch grup respondentów prowadzi do optymistycznej konstatacji – **respondenci bez doświadczenia w realizacji projektów ppp częściej sięgają do niemal wszystkich form poszerzania wiedzy, szczególnie istotna jest różnica dotycząca uczestnictwa w szkoleniach (ponad 54% w jednostkach bez doświadczeń przy 41% dla doświadczonych respondentów)**. Z kolei podmioty doświadczone w realizacji projektów ppp dwukrotnie częściej niż te bez doświadczeń uczą się od swoich kontrahentów.

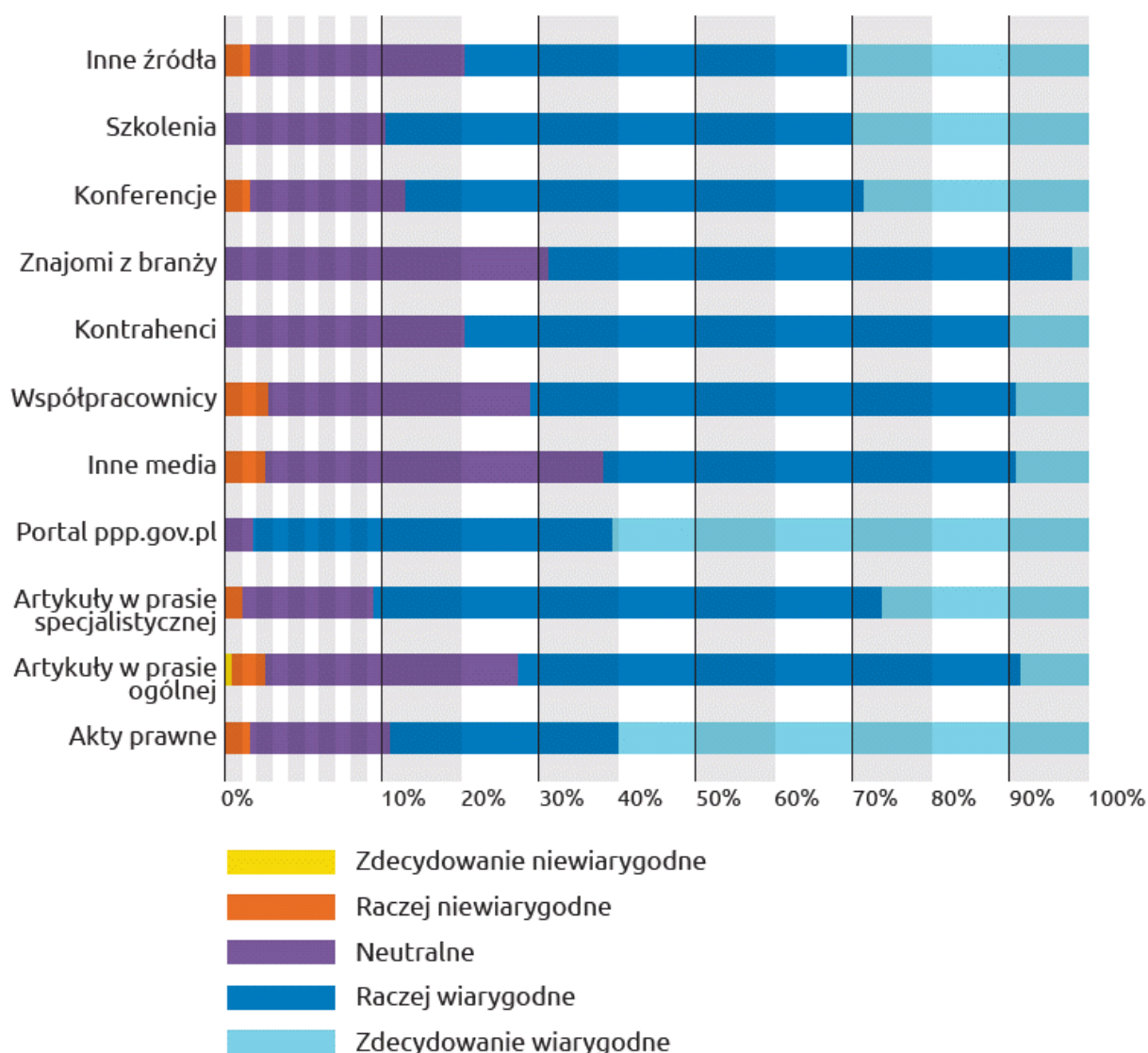
Wykres 6. Zróżnicowanie źródeł wiedzy na temat ppp wśród respondentów podzielonych ze względu na doświadczenie w realizacji projektów ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=497.

Za najbardziej wiarygodne źródła uchodzą oficjalne akty prawne oraz portal internetowy ppp.gov.pl – zdecydowanie wierzy im około 60% respondentów. Respondenci **wysoko oceniają** również **konferencje** i **szkolenia** oraz **prasę specjalistyczną**. Odpowiedzi sugerujące brak wiarygodności źródeł były sporadyczne i dotyczyły głównie prasy ogólnej, innych mediów i współpracowników.

Wykres 7. Ocena wiarygodności źródeł wiedzy o ppp

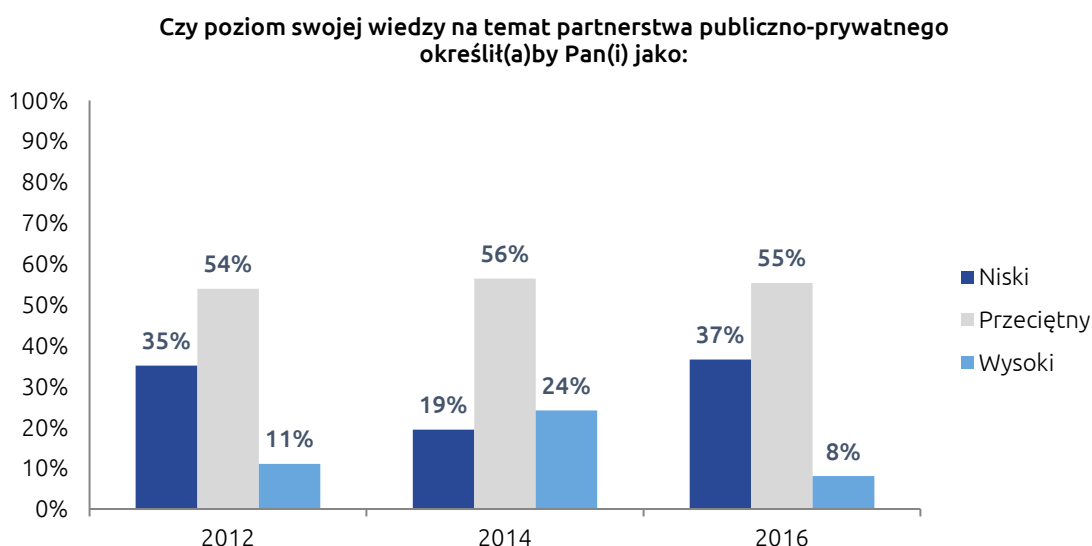


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=497.

Interesujące jest zestawienie odpowiedzi na pytania o wcześniejsze korzystanie ze szkoleń i ich ocenę – respondenci uczestniczący wcześniej w szkoleniach oceniają je gorzej niż ci, którzy nie brali w nich udziału (ocena „raczej wiarygodne źródło wiedzy” 57% dla korzystających wobec 73% dla niekorzystających). Sugeruje to, że należy **zwrócić baczniejszą uwagę na jakość szkoleń i ich adekwatność do potrzeb uczestników**. Jest to istotne szczególnie w przypadku szkoleń darmowych, realizowanych w ramach projektów unijnych. Niższa wiarygodność szkoleń dla korzystających z tej formy zdobywania wiedzy wskazuje na potrzebę uwzględnienia szczegółowej informacji o treści szkolenia i sposobie gwarantowania jego jakości w materiałach promocyjnych. W badaniu nie pytano o studia podyplomowe poświęcone ppp, a być może taka forma podnoszenia kwalifikacji cieszyłaby się wyższą wiarygodnością ze względu na bardziej kompleksowe ujęcie problematyki ppp.

Pomimo wzrostu popularności stosowania ppp w Polsce (na koniec 2012 funkcjonowało 51 umów o ppp, na koniec 2014 – 92 umowy, do II półrocza 2016 – 102 umowy³), nie udało się zaobserwować w badanej próbie wyższej samooceny poziomu wiedzy wśród przedstawicieli jednostek publicznych. Wynika to ponownie z dużego udziału niewielkich gmin i jednostek podległych, czyli podmiotów o niskim potencjale inwestycyjnym, spośród których aż 36,6% deklarowało niski lub bardzo niski poziom wiedzy. Znacznie mniej niż w 2014 roku odważyło się wskazać poziom wysoki lub bardzo wysoki – zaledwie 8,05%. Trudno powiedzieć, czy i na ile przyczyniły się do tego obawy dotyczące konieczności odpowiadania na trudniejsze pytania w badaniu, lub choćby wzrost popularności ppp w Polsce. Być może jego upowszechnienie paradoksalnie sprawiło, że formuła ta wydaje się być bardziej skomplikowana, a jej szczegóły niezrozumiałe. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na stosunkowo niską samoocenę poziomu wiedzy na temat ppp w odpowiedziach pracowników jednostek administracji centralnej: zaledwie 6,8% respondentów z tej grupy określiło swój poziom wiedzy na ten temat jako wysoki, 61,4% jako przeciętny, a 25% jako raczej niski.

Wykres 8. Określenie własnego stanu wiedzy o ppp przez respondentów



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2016: n=497.

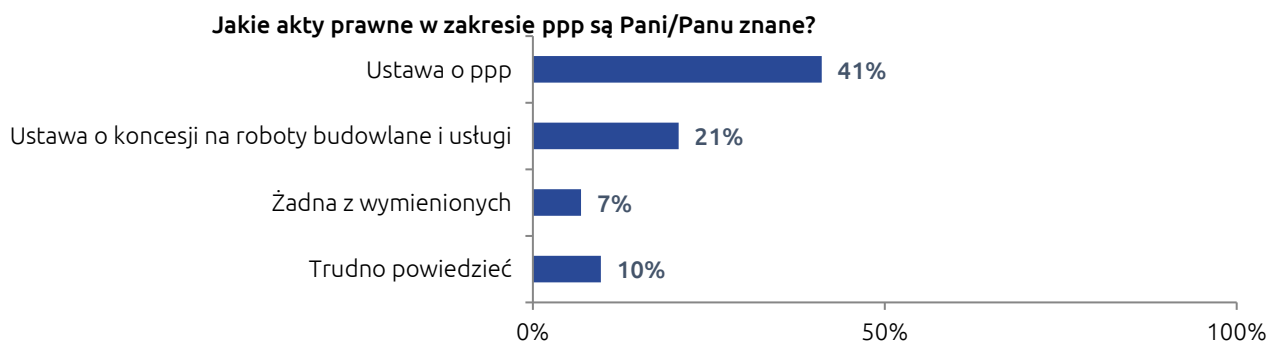
Osoby określające swój poziom wiedzy o ppp jako „wysoki” zauważalnie częściej niż przeciętna dla badanej populacji korzystają z takich źródeł wiedzy jak: portal [ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl) (ponad 61%), konferencje (ponad 55,5%) i szkolenia (58%). Z kolei oceniający swój poziom wiedzy jako bardzo niski, sięgają do tych źródeł niezwykle rzadko (odpowiednio 2,3%, 11,4% i 13,5%), a zdecydowanie częściej wybierają inne media (ponad 43%). Wydaje się zatem celowe objęcie wsparciem szkoleniowym właśnie tych jednostek. Na taką potrzebę ta grupa respondentów wskazuje zresztą samodzielnie, odpowiadając (prawie 89% spośród określających swój poziom wiedzy jako bardzo niski), że preferowaną przez nich formą zdobywania nowej wiedzy są właśnie warsztaty i szkolenia. Pytani o największe przeszkody w stosowaniu ppp w swoich jednostkach

³ Baza MR (http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx)

diagnozują, że są to brak doświadczenia w ppp (60% wskazań wśród respondentów o bardzo niskiej ocenie swojego stanu wiedzy) oraz brak wiedzy na temat ppp (ponad 44% odpowiedzi).

Respondenci, którzy określili poziom swojej wiedzy jako przeciętny, wysoki lub bardzo wysoki (n=303), zostali poproszeni o odpowiedź na dodatkowe pytanie o znane im akty prawne dotyczące ppp. Większość z nich (204 osoby) podało ustawę o ppp. Niemal dwukrotnie mniej zna ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi, a ponad 27% uchyliło się od odpowiedzi. Co interesujące, jednostki mające doświadczenie w realizacji projektów ppp rzadziej niż te bez doświadczenia wskazywały na ustawę o ppp (odpowiednio 74,1% i 80%). Odwrotna relacja miała miejsce w odniesieniu do ustawy koncesyjnej – doświadczeni wybierali tę odpowiedź częściej (63% do 50%). Jest to zbieżne ze specyficzną cechą polskiego rynku projektów ppp, na którym dominują inwestycje realizowane w oparciu o ustawę koncesyjną (stanowią one 2/3 wszystkich zawieranych w Polsce umów o ppp).

Wykres 9. Znajomość aktów prawnych regulujących ppp w Polsce



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=303.

Niezależnie od deklarowanego poziomu wiedzy o ppp, spośród wszystkich, którzy słyszeli o tej formule, o hybrydowych projektach ppp słyszało 29,6% badanych. Spośród nich około 1/3 zna dobre praktyki związane z projektami hybrydowymi. Respondenci dowiadują się o nich między innymi na szkoleniach czy w internecie.

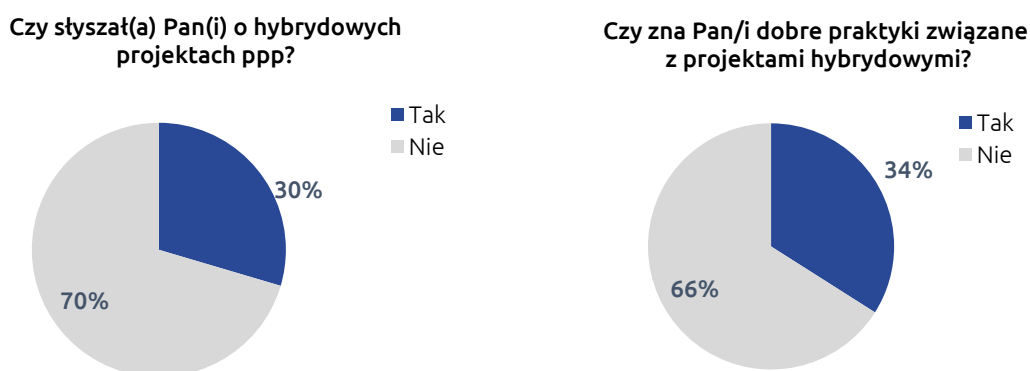
Co warto zauważyć, z analizy krzyżowej pytań wynika, że **wśród respondentów, którzy rozważali formułę ppp dla realizacji inwestycji prowadzonej przez ich instytucję, jedynie niespełna połowa respondentów (49,1%) słyszała o hybrydach.** Jeszcze niższa jest rozpoznawalność hybrydowych ppp wśród respondentów, którzy nie rozważali dotychczas zastosowania formuły ppp – aż 82,6% tych respondentów nie słyszało o hybrydowych ppp.

Wyraźnie widoczna jest także słaba rozpoznawalność hybrydowych ppp w większości regionów. Na tym tle wyjątek stanowią respondenci z województwa kujawsko-pomorskiego, wśród których prawie 2 na 3 słyszało o hybrydowych ppp, co koresponduje z wysoką rozpoznawalnością formuły ppp w tym regionie. **W większości pozostałych województw nie więcej niż 30% respondentów słyszało o hybrydowych ppp.** Szczególnie niską rozpoznawalność zanotowano w województwach: świętokrzyskim, gdzie 86,4%

respondentów nie słyszało o hybrydowych ppp, mimo iż w tym województwie najwięcej (91,7%) respondentów słyszało o formule ppp; podlaskim, gdzie 94,4% respondentów nie słyszało o hybrydowych ppp. Charakterystyczne jest jednak to, że przy tak niskiej rozpoznawalności hybryd wszyscy respondenci, którzy o nich słyszeli w województwie podlaskim, znają także dobre praktyki w tym zakresie. Przy stosunkowo niewielkiej rozpoznawalności formuły hybrydowych ppp w regionach wnioskowanie na temat znajomości dobrych praktyk może być więc obarczone dużym błędem. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na opinie respondentów z województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie jedynie co czwarty z badanych (26,3%) potwierdził znajomość dobrych praktyk dotyczących hybrydowych ppp.

Najbardziej rozpoznawalna jest formuła hybrydowych ppp wśród osób kierujących/koordynujących/specjalistów zajmujących się procesami inwestycyjnymi – 35,3% respondentów z tej grupy słyszało o hybrydowych ppp, podczas gdy w przypadku pozostałych grup odsetek badanych rozpoznających projekty hybrydowe jest niższy niż 30%. Z kolei znajomość dobrych praktyk w tym zakresie jest najwyższa wśród osób kierujących/koordynujących/specjalistów zajmujących się zamówieniami publicznymi.

Wykres 10. Znajomość hybrydowych projektów ppp oraz dobrych praktyk związanych z takimi projektami



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=497.

W badaniu fokusowym poszerzono informacje dotyczące rozpoznawalności projektów hybrydowych o ocenę atrakcyjności tej formuły dla podmiotów publicznych. **W relacji do klasycznego ppp projekty hybrydowe nie wydają się atrakcyjne, zwłaszcza w kontekście zamknięcia finansowego, które – ze względu na restrykcje związane z rozliczeniami środków unijnych – jest postrzegane przez wszystkich uczestników badania FGI jako znacznie trudniejsze.** Nie jest to tylko polska specyfika. Dotychczas projekty hybrydowe nie cieszyły się znacznym zainteresowaniem, ponieważ obok interesów podmiotu publicznego i partnera prywatnego dochodzą jeszcze interesy banku oraz wymagania instytucji zarządzającej środkami unijnymi. **Biurokracja jest w tym przypadku najważniejszym czynnikiem zniechęcającym.**

Istotnym elementem badania był podział projektów hybrydowych na dwie grupy i ich kolejna analiza:

1. projekty z dofinansowaniem UE, w których partner prywatny wchodzi do projektu – z badania FGI wynika, że tego typu model mógłby być atrakcyjny w sytuacjach, gdy początkowe uruchomienie projektu z dotacją poprawia warunki finansowania, gwarantując zamknięcie finansowe, ale projekt i tak co do zasady jest planowany jako ppp ze względu na korzyści wynikające z podziału zadań i ryzyk w całym cyklu realizacji przedsięwzięcia,
2. projekty ppp z dofinansowaniem unijnym – wariant trudny nie tylko ze względu na reżim środków unijnych (rozliczenia i sprawozdawczość), ale także potencjalnie niewielki możliwy udział tych środków w łącznej sumie nakładów inwestycyjnych w projekcie, co czyni pozyskanie środków UE w takiej sytuacji nieracjonalne ekonomicznie.

Modele przeanalizowano dla współfinansowania dotacyjnego i zwrotnego, uzyskując zbieżne wnioski. Doradcy zwrócili uwagę, że w niektórych przypadkach wsparcie w postaci unijnych środków zwrotnych pozwala zamknąć projekt finansowo. Skłania to do konstatacji, że warto sięgać po hybrydy w niektórych przypadkach, ale nie realizować na siłę projektów tego rodzaju.

Do realizacji projektów hybrydowych nie zachęca więc przede wszystkim ich niska efektywność kosztowa wynikająca z:

- **zbyt niskiego udziału środków UE w sumie kosztów inwestycji przy znacznym nakładzie pracy potrzebnym do rozliczenia projektu,**
- **niepewności i długotrwałości rozliczenia,**
- **trudności przy wprowadzaniu zmian do projektu w trakcie jego realizacji, przy czym szczególnie uciążliwe jest to na początkowym etapie, kiedy przy podpisanej umowie o dofinansowanie UE konieczna jest zmiana zakresu projektu w wyniku przeprowadzenia dialogu konkurencyjnego.**

Podmioty publiczne, uczestniczące w badaniu FGI, wskazały, że pragmatyczne podejście JST wyraża się tym, że najpierw poszukuje się finansowania UE, w przypadku nieuzyskania dofinansowania ze środków Unii najczęściej odstępuje się od planowanej inwestycji, a tylko w przypadku, gdy jest ona naprawdę niezbędna, zwraca się uwagę na ppp jako wyjątkowo złożony instrument. W wielu przypadkach nie bada się możliwości zastosowania hybryd. Finansowanie unijne jest traktowane jako wpływające negatywnie na tempo realizacji projektów i ich rozliczanie, a możliwy do uzyskania poziom wsparcia unijnego nie rekompensuje wystarczająco tych trudności.

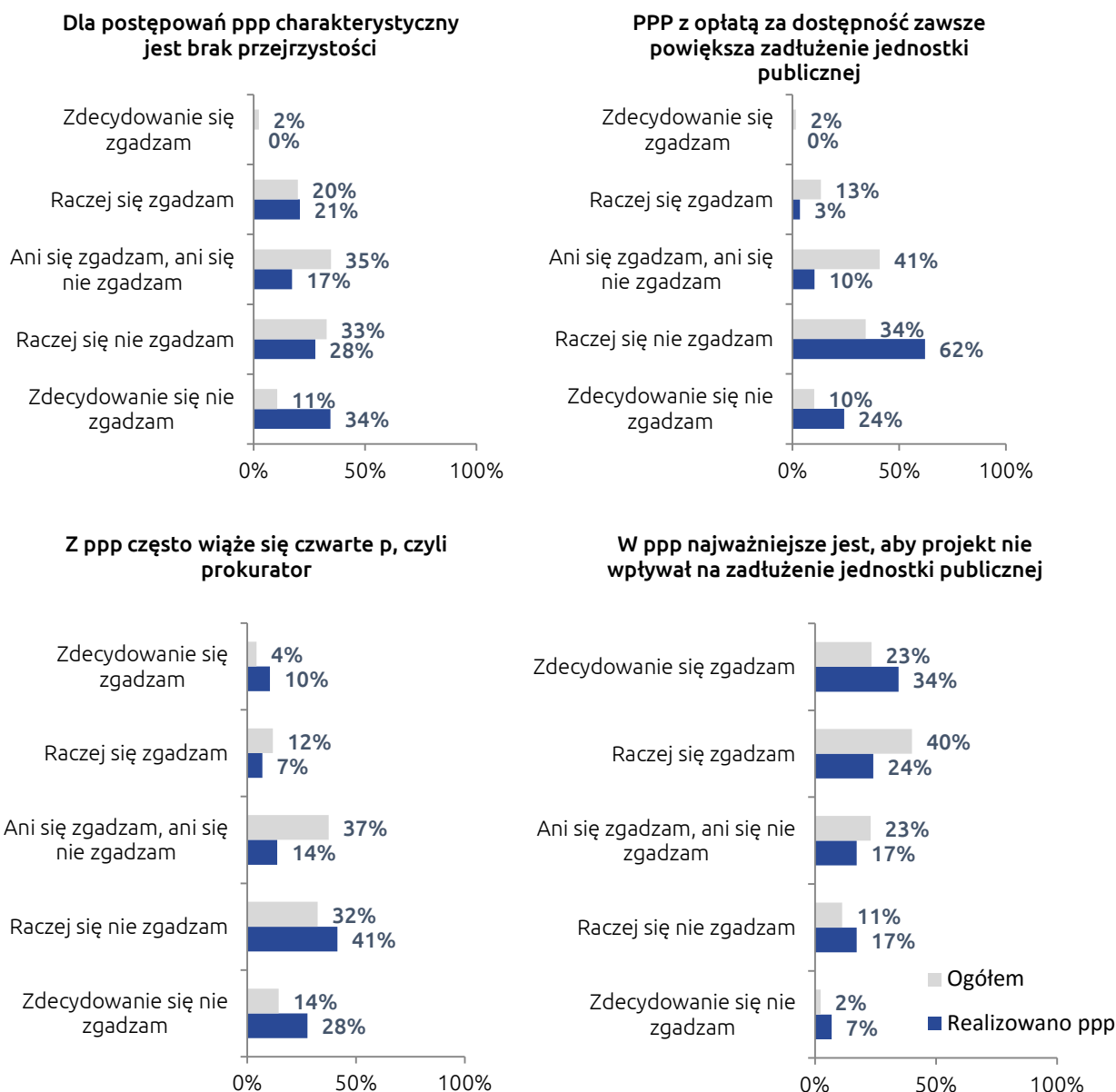
Jako negatywne praktyki z poprzedniej perspektywy można wskazać np. budowę jednego ze szpitali, w przypadku którego miraż pozyskania środków i odwlekanie decyzji o podjęciu współpracy z partnerem prywatnym spowodowały ostatecznie daleko idące opóźnienie projektu bardzo potrzebnego ze względów społecznych. Mimo dobrego przygotowania projektu do realizacji w ppp, oczekiwanie na środki UE było tak silne, że projekt nie wyszedł poza fazę planowania. Problemem w polskich warunkach, przy złożoności ppp,

zwłaszcza hybryd, jest także obawa przed tzw. „czwartym p”, ale na szczęście zmniejsza się siła tego stereotypu, co pokazuje dalsza część analizy.

W dalszej części badania pytano 257 respondentów, którzy odpowiedzieli twierdząco o plany realizacji projektów ppp w ich instytucji (co nie jest równoznaczne z realizacją projektów ppp), o ich przekonania dotyczące formuły ppp. Chodziło o zbadanie, czy pewne mity dotyczące formuły ppp są nadal obecne w świadomości podmiotów publicznych zainteresowanych tą metodą realizacji przedsięwzięć. Rozkład odpowiedzi przeanalizowano, biorąc pod uwagę rzeczywiste doświadczenie we współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi w ramach ppp. Wydaje się, że odpowiedzi na pytanie dotyczące przekonań o ppp sprawiło sporo trudności podmiotom niedoświadczonym – wyraźnie częściej niż doświadczone wybierały one odpowiedź wymijającą („ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”). Zauważono wyraźnie większą skłonność jednostek administracji centralnej do wskazywania tej właśnie niewiążącej odpowiedzi.

Wśród doświadczonych respondentów znacznie rzadziej wskazuje się na brak przejrzystości postępowań ppp, powiększenie zadłużenia jednostki w związku z opłatą za dostępność, konieczność przeniesienia wszystkich ryzyk projektu na partnera prywatnego, zwiększone koszty projektu w odniesieniu do samodzielnie realizowanego projektu czy zbyt długi okres trwania fazy przygotowawczej. Kontrowersyjne okazało się pytanie o tzw. czwarte p. Niektóre z jednostek potwierdziły przekonanie o zagrożeniu postępowaniami prokuratorskimi w związku z realizacją projektu ppp, przy czym te doświadczone w ppp zdecydowanie zgadzały się z taką opinią ponad dwukrotnie częściej niż cała badana grupa (odpowiednio 10,3% i 4,3%). Zdecydowana większość respondentów wybrała także odpowiedzi wskazujące, że mit o niewpływowaniu projektu realizowanego w formule ppp na zadłużenie jednostki jest szeroko rozpowszechniony (por. wykres 11).

Wykres 11. Stosunek respondentów do popularnych mitów dotyczących ppp, cz. I



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

W tabeli 1 zestawiono przekonania respondentów określających swój poziom wiedzy jako wysoki, dotyczące mitów o braku przejrzystości w ppp i zagrożeniu postępowaniami prokuratorskimi. Ze względu na bardzo mały odsetek respondentów określających poziom swojej wiedzy o ppp jako „bardzo wysoki” nie analizowano rozkładu ich odpowiedzi na te pytania, ponieważ zaburzyłoby to możliwości wnioskowania.

Tabela 1. Przekonania respondentów o wysokim i bardzo wysokim poziomie wiedzy na temat ppp dotyczące niektórych mitów związanych z ppp

Zagadnienie	Respondenci o wysokim poziomie wiedzy
Wyższe ryzyko korupcji w ppp, odpowiedź twierdząca	13,9%
Brak przejrzystości w ppp, odpowiedź „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”	19,4%
Zagrożenie czwartym P, odpowiedź „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”	12,9%
Odsetek korzystających ze szkoleń w danej grupie	58%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego.

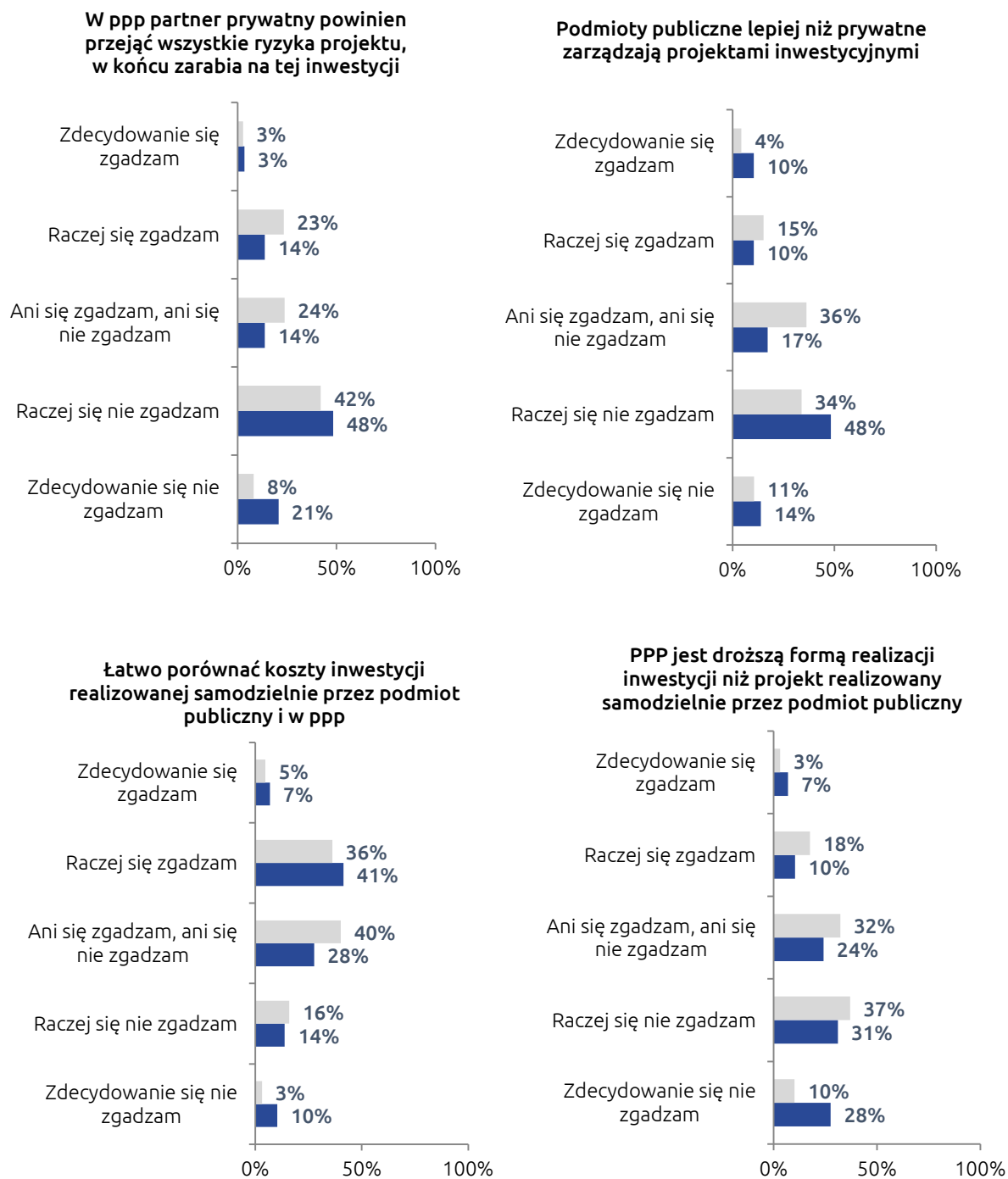
Z analizy danych w tabeli wynika, że wśród respondentów o wysokim poziomie wiedzy z zakresu ppp, korzystających ze szkoleń, przekonanie o wyższym ryzyku korupcji w ppp i zagrożeniu mitycznym czwartym p jest już dość mało rozpowszechnione. Grupa ta raczej się nie zgadza i zdecydowanie się nie zgadza ze stwierdzeniem, że partner prywatny powinien przejąć wszystkie ryzyka związane z projektem oraz że podmioty publiczne lepiej zarządzają projektem. Większość z nich także nie zgadza się, że ppp jest droższą formą realizacji inwestycji publicznej. Należy mieć nadzieję, że dzięki dalszym działaniom wspierającym rozwój ppp, pokazującym dobre praktyki w tym zakresie – ten trend będzie się umacniał.

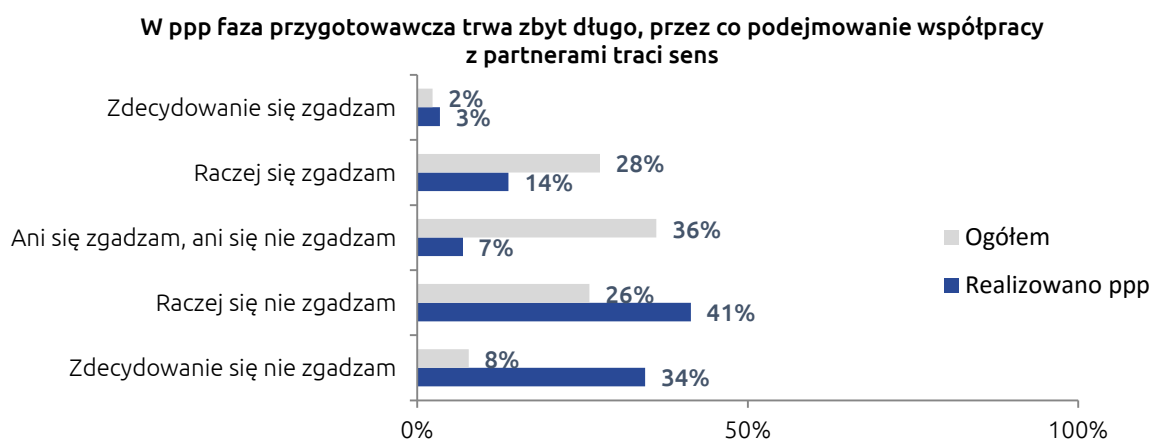
Analiza raportu NIK⁴ wskazuje, że w pierwszych latach stosowania ppp w aktualnych ramach ustawowych dość powszechne było dążenie podmiotów publicznych do przerzucania na partnerów prywatnych możliwie wielu rodzajów ryzyka projektu, nawet wbrew wynikom analiz. Z tego względu z satysfakcją należy odnotować, że respondenci odrzucili pogląd, że to partner prywatny powinien przejąć wszystkie ryzyka projektowe, ponieważ zarabia na inwestycji (w obu analizowanych grupach respondentów suma odpowiedzi „raczej się nie zgadzam” i „zdecydowanie się nie zgadzam” przekracza 50%). Z drugiej strony aż 23% respondentów „raczej się zgadza” z tym poglądem, a prawie 24% nie potrafi zająć stanowiska. Widać zatem, że zwłaszcza w grupie podmiotów niedoświadczonych należy prowadzić dalsze działania upowszechniające wiedzę o ppp. Warto zwrócić też uwagę, że ponad połowa doświadczonych respondentów wskazuje, że zdolności zarządcze podmiotów publicznych są gorsze niż prywatnych.

Nieco zadziwiające jest – szczególnie w związku z małą liczbą projektów ppp w Polsce, co sprawia, że baza do porównań jest niewielka – dość optymistyczne przekonanie respondentów o łatwości porównywania kosztów projektów realizowanych tradycyjnie i jako ppp: połowa podmiotów doświadczonych uważa, że jest to łatwe. Doświadczeni respondenci są niemal trzykrotnie częściej zdecydowanie przekonani od całej badanej populacji, że ppp nie jest droższą metodą realizacji projektów publicznych. Ta grupa dość jednoznacznie stwierdza też, że faza przygotowawcza dla ppp nie jest zbyt długa (ponad 75%, przy nieco ponad 33% odpowiedzi ogółem).

⁴ NIK, 2013, [Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli](#), Warszawa 2013.

Wykres 12. Stosunek respondentów do popularnych mitów dotyczących ppp, cz. II.

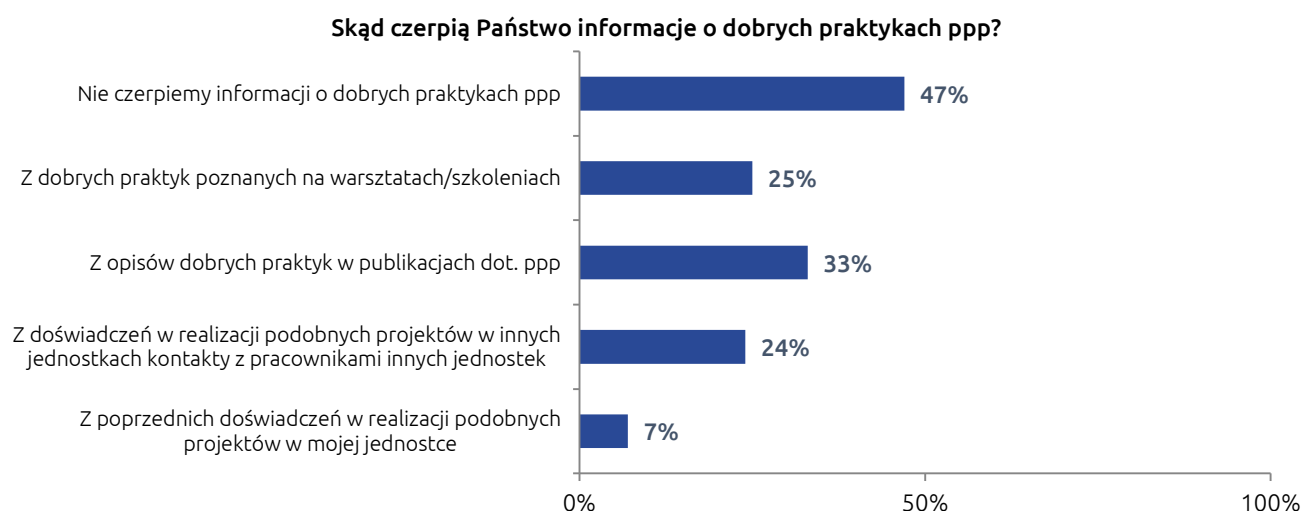




Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Tę samą grupę respondentów zapytano również o dobre praktyki związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. W związku z tym, że w tej grupie nie każdy podmiot przystąpił do realizacji ppp, najwięcej przedstawicieli jednostek publicznych (47%) nie zadeklarowało pozyskiwania informacji o dobrych praktykach z żadnych źródeł, a jedynie siedem miało w tym zakresie własne doświadczenia.

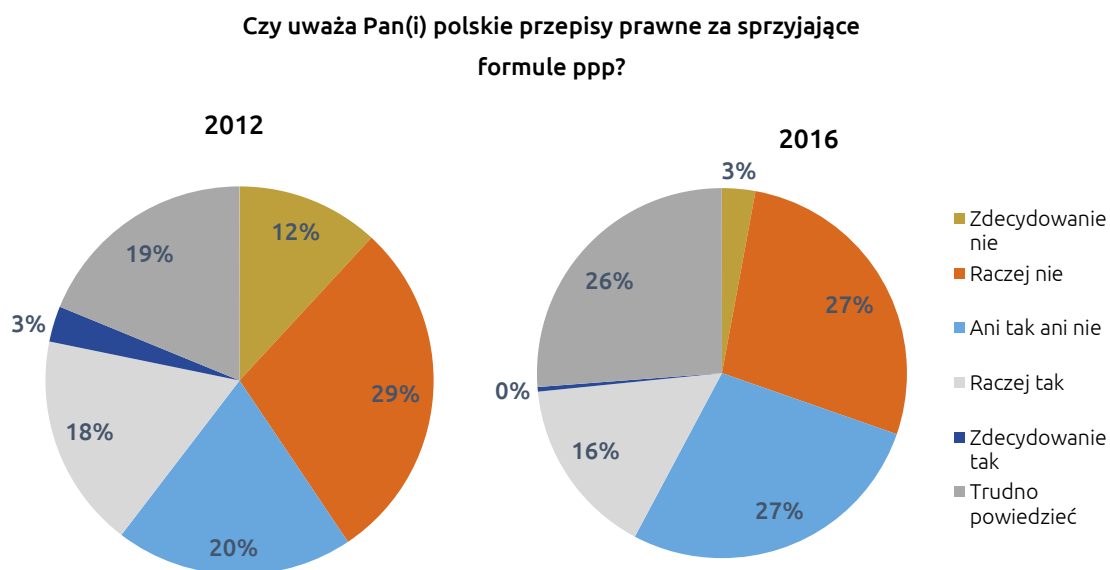
Wykres 13. Źródła informacji o dobrych praktykach ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Jeżeli chodzi o ocenę otoczenia prawnego, wśród badanej próby nie da się zaobserwować znacznej poprawy w ocenie przepisów prawnych regulujących problematykę ppp przez przedstawicieli jednostek, a jedynie większe niezdecydowanie (więcej odpowiedzi „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć”). Znacznie mniejszy odsetek deklaruje natomiast, że przepisy te są zdecydowanie niesprzyjające, co w przyszłości może przeistoczyć się w więcej pozytywnych stwierdzeń, wraz z budowaniem zaufania wobec formuły ppp dzięki jej upowszechnieniu i pozytywnym wzorcom.

Wykres 14. Ocena jakości prawodawstwa dotyczącego ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=212, 2016: n=244.

4.3. Partnerstwo publiczno-prywatne – ocena gotowości potencjalnych podmiotów publicznych do realizacji przedsięwzięć ppp

Duża grupa pytań badania miała na celu zbadanie gotowości jednostek publicznych do realizacji projektów w formule ppp.

Pytanie dotyczące wsparcia przy aplikowaniu o dofinansowanie projektów hybrydowych było pytaniem otwartym. Przedstawiciele jednostek publicznych najczęściej wskazywali na kwestie dotyczące:

- oceny szans na przyznanie dofinansowania (ocena wniosków),
- doradztwa prawno-organizacyjnego w procesie aplikacji,
- udostępnienia dobrych praktyk – praktycznych wskazówek, wzorów dokumentów, stworzenia bazy wiedzy,
- szkoleń dotyczących aplikowania o fundusze,
- wsparcia finansowego,
- wyjaśnienia zasad ubiegania się o dofinansowanie,
- nadzoru Ministerstwa Rozwoju nad konkursami ogłaszanymi przez Instytucje Zarządzające i Instytucje Pośredniczące.

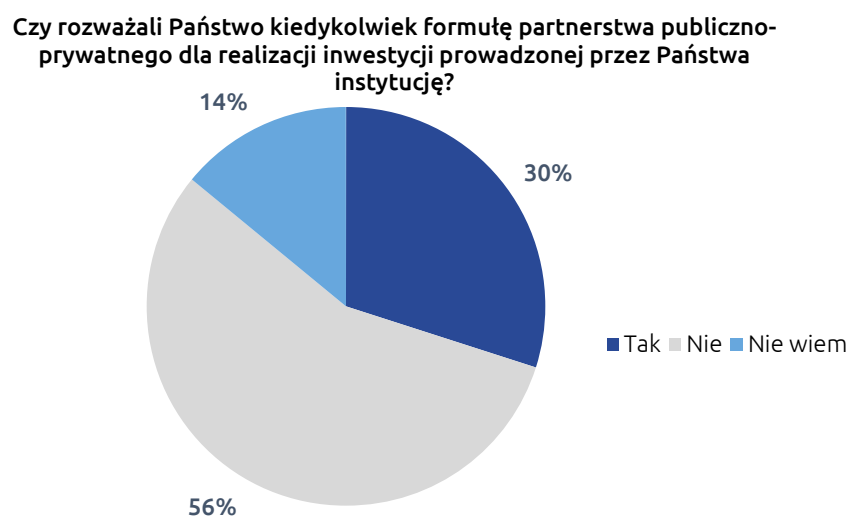
Podmiotom publicznym najbardziej zależy na informacji i ułatwieniu dostępu do niej, zarówno jeśli chodzi o kwestie prawne, organizacyjne, jak i merytoryczne procesu aplikowania o fundusze. Podmioty

publiczne wskazują, że to brak informacji, a także niezrozumiałe przepisy i wytyczne, są istotną przeszkodą na drodze podjęcia decyzji o aplikowaniu o dofinansowanie na projekty hybrydowe w formule ppp. Pomoc w tym zakresie może przetożyć się na częstsze sięganie po partnerstwo przy realizacji inwestycji.

Stan przygotowania jednostek publicznych do podejmowania projektów ppp był także mierzony samą deklaracją o rozważeniu tej formuły do realizacji inwestycji. Można założyć, że jednostki biorące taką możliwość pod uwagę, wykazują się zwiększonym zainteresowaniem wobec ppp, a więc ewentualna przeszkoda w realizacji takiej inwestycji nie leży w największej mierze w niechęci, nieufności czy strachu przed samą formułą. Nastawienie jednostek jest ważnym czynnikiem w dalszym upowszechnianiu tej metody realizacji projektów publicznych.

Spośród wszystkich respondentów (n=584) niemal co trzeci zadeklarował, że brał pod uwagę partnerstwo jako sposób na realizację inwestycji, ale ponad połowa nadal nie jest przekonana do projektów w takiej formule. Co istotne, odsetek negatywnych odpowiedzi zmniejsza się jednak stale od 2012 roku. Od 2014 zwiększyła się za to liczba jednostek niezdecydowanych.

Wykres 15. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji

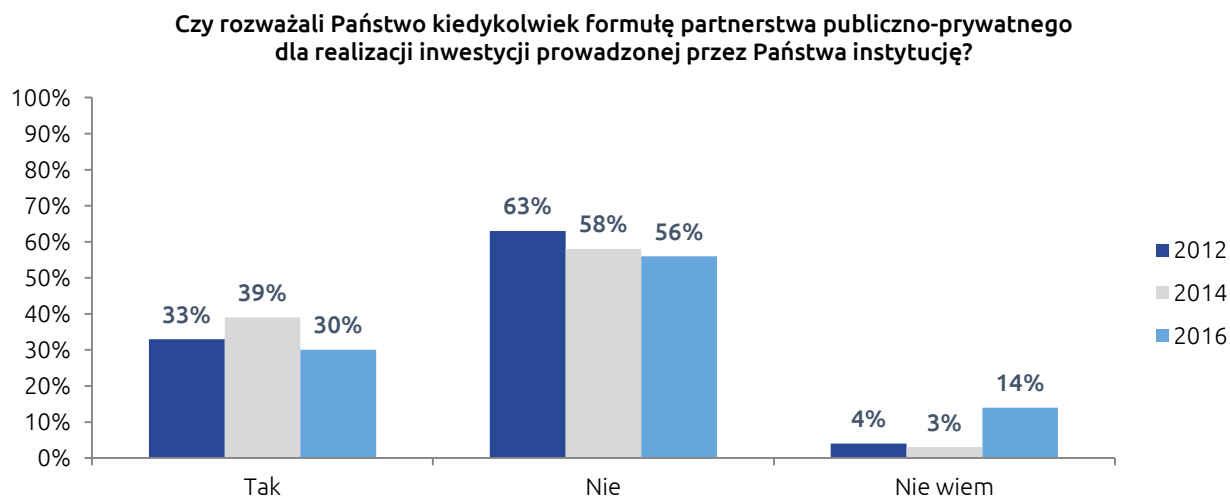


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Po raz kolejny można zaobserwować zależność między wielkością jednostki publicznej a gotowością do realizacji projektu w formule ppp. **Urzędy marszałkowskie, miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie znacznie częściej są gotowe do podejmowania projektów według zasad partnerstwa publiczno-prywatnego.** Wynika to oczywiście z lepszego dostosowania organizacyjnego i dostępu do specjalistów oraz wiedzy. Wyjątkiem są tutaj jednostki centralnej administracji publicznej, spośród których prawie 62% nie rozważyło możliwości realizacji inwestycji w tej formule. W świetle takich wyników nie jest już zaskakujący wyjątkowo skromny udział realizowanych rządowych inwestycji ppp w całym wolumenie takich projektów – jak dotąd tylko jeden projekt (budynek sądu w Nowym Sączu).

Wprowadzenie obligatoryjnego tzw. negatywnego testu ppp jest zatem zasadne, ponieważ zmobilizowałoby te właśnie instytucje do przeanalizowania celowości stosowania ppp w planowanych inwestycjach. Mniejsze jednostki oraz jednostki podległe samorządom nie zawsze wyrażają potrzebę realizacji inwestycji, w których sprawdziliby się ppp. Niektóre z nich (np. szkoły, biblioteki) rzadko realizują projekty wymagające znacznych nakładów, a pozyskanie ich poprzez ppp byłoby z ich perspektywy zbędną komplikacją (por. wykres 17).

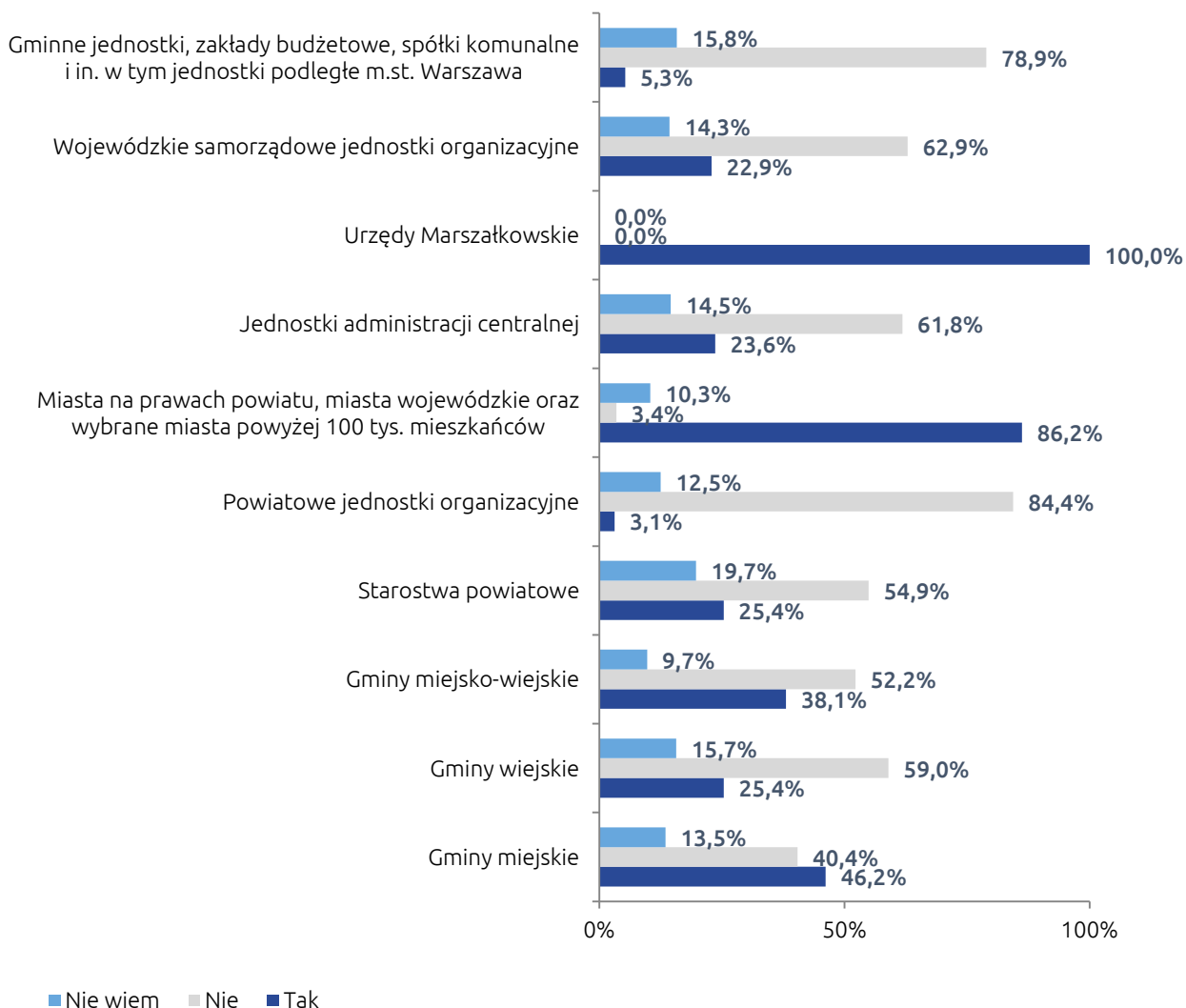
Wykres 16. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji w podziale na lata: 2012, 2014 i 2016



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2016: n=584.

Wykres 17. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji w podziale na rodzaje jednostek publicznych

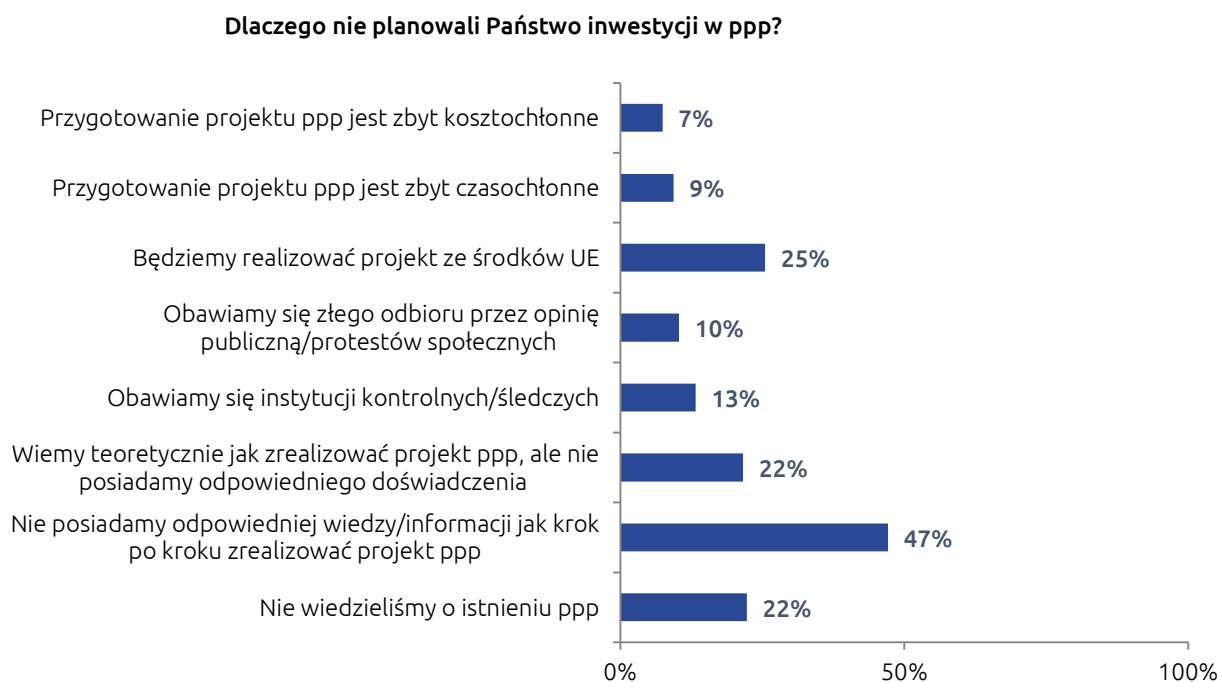
Czy rozważali Państwo kiedykolwiek formułę partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizacji inwestycji prowadzonej przez Państwa instytucję?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Barierą jest także brak wiedzy na temat ppp, chociaż w analizie pominięto jednostki, w których nie słyszano o ppp (22,3%). **Aż 47,1% respondentów, którzy nie rozważali inwestycji w formule ppp (n=327) zgłasza, że nie wie, jak krok po kroku zrealizować taki projekt.** Najczęstszymi przeszkodami są brak doświadczenia lub brak konieczności podejmowania takich inwestycji, z uwagi na realizację projektów ze środków unijnych (25,5%). Rzadziej wskazuje się obawy przed brakiem akceptacji ze strony społecznej oraz strach przed instytucjami kontrolnymi, jednak nie należy o nich zapominać w procesie dalszej popularyzacji formuły ppp.

Wykres 18. Powody nieplanowania inwestycji w formule ppp

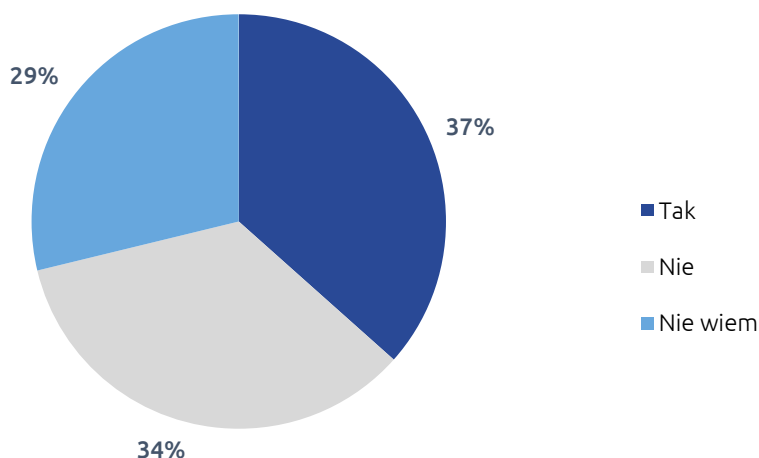


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Jeśli chodzi o gotowość do realizacji projektu ppp w odniesieniu do zasobów kadrowych, tylko około 1/3 respondentów deklaruje, że na pewno byłoby to przeszkodą. Po raz kolejny jest to zależne w dużej mierze od typu jednostki, przy czym znacznie lepiej wypadają tym razem jednostki podległe. Tylko te najmniejsze, gminne, miałyby problem z utworzeniem zespołu, który mógłby podjąć się inwestycji ppp. Wśród jednostek centralnych, wojewódzkich i powiatowych większość respondentów deklaruje dysponowanie odpowiednimi zasobami kadrowymi. Analiza krzyżowa pokazuje, że podobna liczba respondentów deklaruje gotowość do realizacji przedsięwzięć w formule ppp i odpowiednie ku temu zasoby kadrowe. Respondenci z urzędów marszałkowskich i miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich najczęściej deklarowali, że ich jednostki dysponują odpowiednimi zasobami kadrowymi i jednocześnie rozważyły prowadzenie projektu w formule ppp. Wojewódzkie jednostki samorządowe w większości nie rozważyły współpracy z podmiotami prywatnymi w formule ppp, ale posiadały zasoby do ich realizacji, co świadczy o niewykorzystanym potencjale tego typu jednostek.

Wykres 19. Zasoby jednostek potrzebne do realizacji projektów w formule ppp

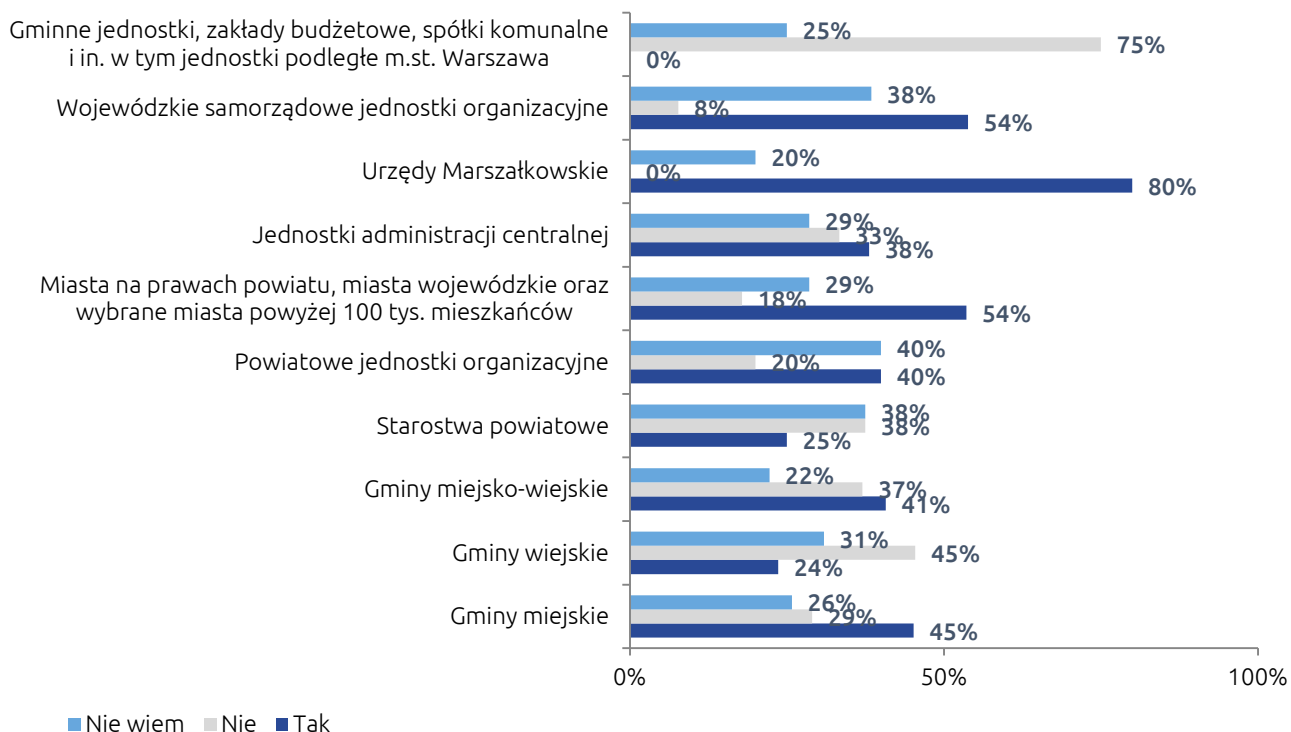
Czy Państwa jednostka dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi, aby podjąć się realizacji projektów ppp?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Wykres 20. Zasoby jednostek potrzebne do realizacji projektów w formule ppp w podziale na typ podmiotu

Czy Państwa jednostka dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi, aby podjąć się realizacji projektów ppp?

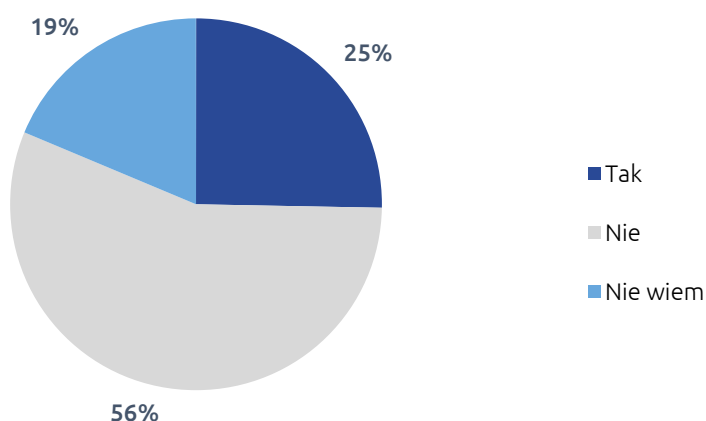


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Z oczywistych względów trochę gorzej prezentuje się kwestia posiadania przez pracowników doświadczenia w realizacji projektów ppp. Pod tym względem ponad połowa jednostek nie ma odpowiednio przygotowanej kadry. Należy jednak zauważyć, że w tym pytaniu nie musiało koniecznie chodzić o bezpośrednie doświadczenie przy realizacji projektów na zasadach partnerstwa, lecz na przykład o legitymowanie się odpowiednią wiedzą i umiejętnościami zdobytymi przy innych projektach inwestycyjnych.

Wykres 21. Ocena przygotowania pracowników do realizacji ppp

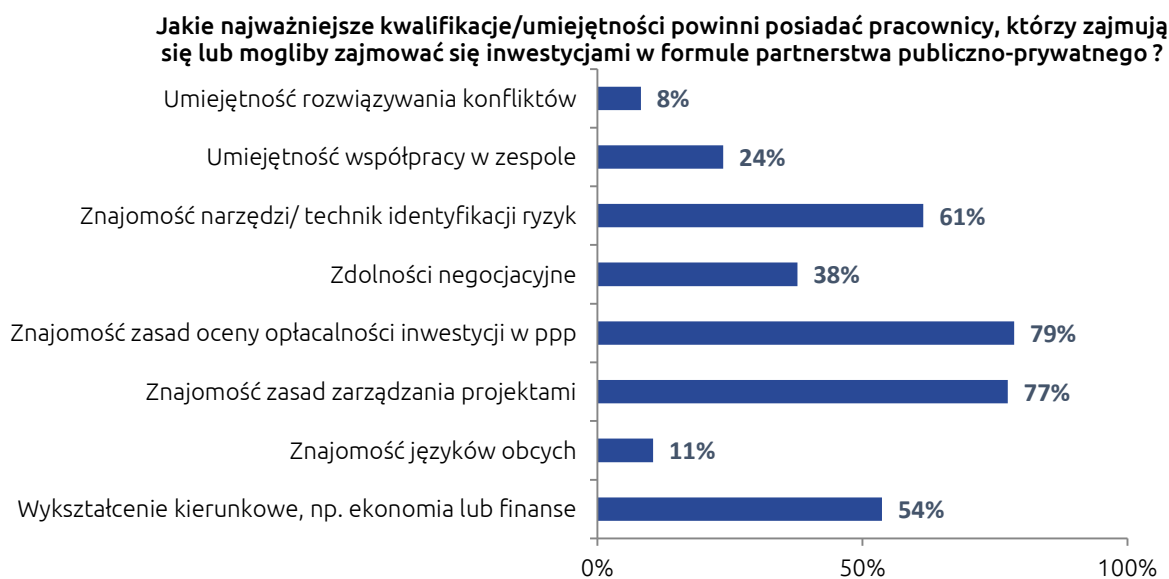
Czy Państwa jednostka dysponuje pracownikami, którzy posiadają wystarczające /doświadczenie do realizacji inwestycji w formule ppp?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Badanie sprawdzało także, jakie kwalifikacje powinni posiadać pracownicy, aby – według opinii przedstawicieli jednostek publicznych – móc efektywnie realizować projekt. Odpowiadali na nie wszyscy respondenci, którzy rozważali partnerstwo jako metodę prowadzenia inwestycji (n=257). Za najcenniejsze uznano: znajomość zasad oceny opłacalności inwestycji w ppp, znajomość zasad zarządzania projektami oraz narzędzi i technik identyfikacji ryzyk. Ponad połowa badanych wskazuje, że przydatne jest także wykształcenie kierunkowe w zakresie ekonomii. Mniej docenione zostały tzw. umiejętności miękkie dotyczące pracy w grupie oraz znajomość języków obcych.

Wykres 22. Pożądane kwalifikacje pracowników zajmujących się inwestycjami ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Tę samą grupę respondentów, która rozważała zastosowanie ppp, poproszono o udzielenie odpowiedzi, co w ich opinii jest przeszkodą w realizacji takiego projektu. Podobnie jak podmioty, które udzieliły negatywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące rozważania inwestycji w formule ppp, wskazywali oni najczęściej na brak doświadczenia w przygotowaniu projektu na zasadach partnerstwa (60%), a także brak zaufania (35%) i wiedzy (30%) w tym zakresie. Są to jednak problemy, które, jak można mieć nadzieję, będą zanikały wraz z kolejnymi udanymi projektami tego typu w Polsce i popularyzacją samej formuły dzięki szerzeniu wiedzy, wskazówek i dobrych praktyk dotyczących takich inwestycji.

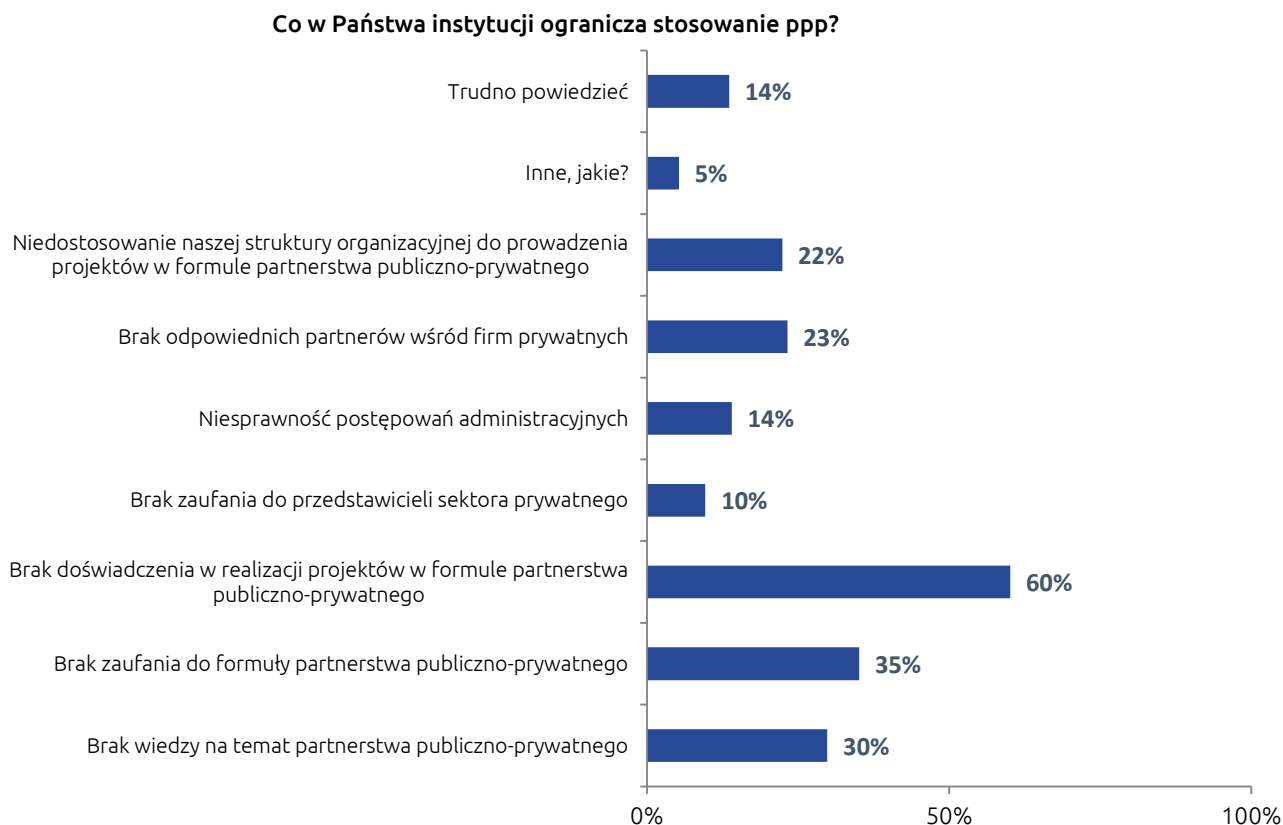
Wśród respondentów, którzy ocenili swoją wiedzę jako bardzo wysoką, 100% realizowało już projekty ppp. Także wśród respondentów, którzy ocenili swoją wiedzę jako wysoką, stosowanie ppp wskazał wysoki odsetek badanych (61,5%). Spośród jednostek, w których poziom wiedzy oceniono jako raczej niski, 50% nie realizowało projektu ppp, a wśród tych, które oceniły ten poziom jako przeciętny – 48,4%. Jednocześnie jednak aż 38% procent tych jednostek, w których respondenci ocenili swój poziom wiedzy jako wysoki, nie realizowało ppp, co oznacza, że **są też inne przyczyny, poza poziomem wiedzy, dla których jednostki nie decydują się na podejmowanie inwestycji w tej formule.**

Podmioty określające się jako te o bardzo niskim poziomie wiedzy o ppp zdecydowanie rzadziej niż te oceniające swój poziom wiedzy o ppp jako wysoki wskazywały na brak zaufania do formuły ppp (odpowiednio 11,1% i 47,8%). Dla grupy o bardzo niskim i niskim poziomie wiedzy największą przeszkodą w stosowaniu ppp był brak doświadczenia w realizacji projektów ppp oraz brak wiedzy na ten temat.

Wśród respondentów, którzy wskazali jako najważniejszy powód podjęcia inwestycji w formule ppp brak środków na realizację przedsięwzięcia, 66,7% to respondenci określający swój poziom wiedzy o ppp

jako bardzo wysoki i wysoki (62,5%) oraz przeciętny (62,5%). Innym powodem wyboru ppp jako formuły inwestycji, często podawanym przez respondentów o bardzo wysokim i wysokim poziomie wiedzy, jest możliwość przeniesienia ryzyka na stronę prywatną (odpowiednio 66,7% i 75%).

Wykres 23. Przeszkody w stosowaniu ppp w instytucjach publicznych



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Na koniec warto spojrzeć na przygotowanie podmiotów publicznych do realizacji projektów hybrydowych. Zgodnie z wynikami badania FGI jest ono niewystarczające. **Doradcy zwracali uwagę, że podmioty publiczne uczą się na żywych projektach, co jest bardzo kosztowne, ale koszty ponosi w dużej mierze sektor prywatny.** Zwracano uwagę, że szkolenia powinny mieć **charakter warsztatowy, praktyczny, przejście od A do Z projektu**, podkreślano, że poziom szkoleń, gdzie podmioty wykonujące usługę są wyłaniane w toku zamówień publicznych, jest często bardzo słaby, co potwierdzają także wyniki badania ankietowego. **Zwracano uwagę na pilną potrzebę organizowania jednodniowych szkoleń (wizyt studyjnych w miejscach, gdzie zrealizowano projekt) dla decydentów, ponieważ to oni mają ostatnie słowo i ich wsparcie jest niezbędne, aby projekty ppp były realizowane.**

Niezbędne jest także powtórzenie szkoleń dla RIO, wprowadzenie czytelnych wytycznych na poziomie krajowym w zakresie realizacji tego typu projektów w KPO i RPO oraz szybkie przekazywanie informacji o dobrych praktykach na rynek, aby pojawiała się większa świadomość możliwości stosowania takiego rozwiązania jak projekty hybrydowe. W przeciwnym razie nie można hybrydom

wrócić dużo lepszej przyszłości niż w poprzedniej perspektywie. Mimo – teoretycznie – bardziej elastycznych reguł łączenia środków UE z montażem finansowym w projektach ppp faktyczne niejasności są znaczącym utrudnieniem.

4.4. Merytoryczne wsparcie dla podmiotów publicznych

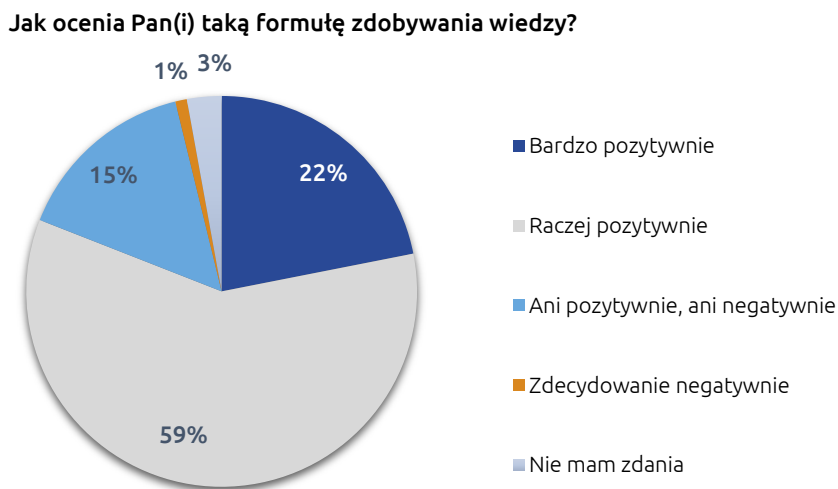
Jak wskazują zarówno wcześniejsze raporty oceniające potencjał jednostek publicznych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w formule ppp⁵, jak i niniejsze badanie, przedstawiciele jednostek publicznych często oceniają swoją wiedzę na temat ppp jako niewystarczającą, co ich zdaniem stanowi barierę w podejmowaniu inwestycji publicznych w formule ppp.

Szkolenia i warsztaty odgrywają istotną rolę w upowszechnianiu wiedzy na temat ppp. Dodatkowo stanowią atrakcyjną formę edukacji, w której podmioty publiczne chętnie uczestniczą także ze względu na możliwość poznania innych osób, które zainteresowane są tą tematyką lub mają w tej dziedzinie doświadczenie. W badaniu z 2012 roku 75%, a w 2014 roku 70% badanych zadeklarowało, że chętnie skorzystałoby z możliwości odbycia tego typu szkolenia. W 2016 roku w szkoleniach uczestniczyło 40,9% ankietowanych jednostek – najwięcej uczestników szkoleń było wśród urzędów marszałkowskich (80%) oraz w miastach na prawach powiatu, miastach wojewódzkich oraz wybranych miastach powyżej 100 tys. mieszkańców (71,4). Najrzadziej uczestniczą w szkoleniach powiatowe jednostki organizacyjne (20%) i gminy wiejskie (25,5%), a także jednostki administracji centralnej (28,6%). Biorąc pod uwagę stanowisko zajmowane przez uczestników konferencji i szkoleń poświęconych ppp, najczęściej biorą w nich udział osoby kierujące procesami inwestycyjnymi (45,5% wszystkich deklarujących uczestnictwo), najrzadziej główni księgowi/specjaliści odpowiedzialni za finansowanie inwestycji. Tylko nieco więcej niż co trzeci z ankietowanych decydentów/kierujących komórką potwierdził udział w szkoleniach lub konferencjach. **Należałoby zatem rozważyć przeprowadzenie skondensowanych czasowo szkoleń przekazujących „ogólny obraz” (ang. big picture), bez zagłębiania się w szczegóły i niuanse o charakterze prawnym czy finansowym – dla decydentów. Pozwoliłoby to im na lepsze zrozumienie przesłanek stosowania ppp i zasad współpracy z partnerami prywatnymi. Bez wsparcia i zrozumienia ppp przez decydentów trudno będzie o szersze stosowanie metody ppp.**

Respondentów, którzy uczestniczyli w warsztatach lub szkoleniach związanych z ppp, zapytano następnie, jak oceniają oni taką formę podnoszenia kwalifikacji. Zdecydowana większość zbadanych (81%) oceniła je pozytywnie.

⁵ Np. I. Herbst, A. Jadach-Sepioto, E. Marczevska, [„Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych”](#), Warszawa 2012 czy I. Herbst, A. Jadach-Sepioto, E. Marczevska, T. Jagusztyn-Krynicky [„Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych”](#) sporządzony na potrzeby [„Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego”](#), Warszawa, 2014.

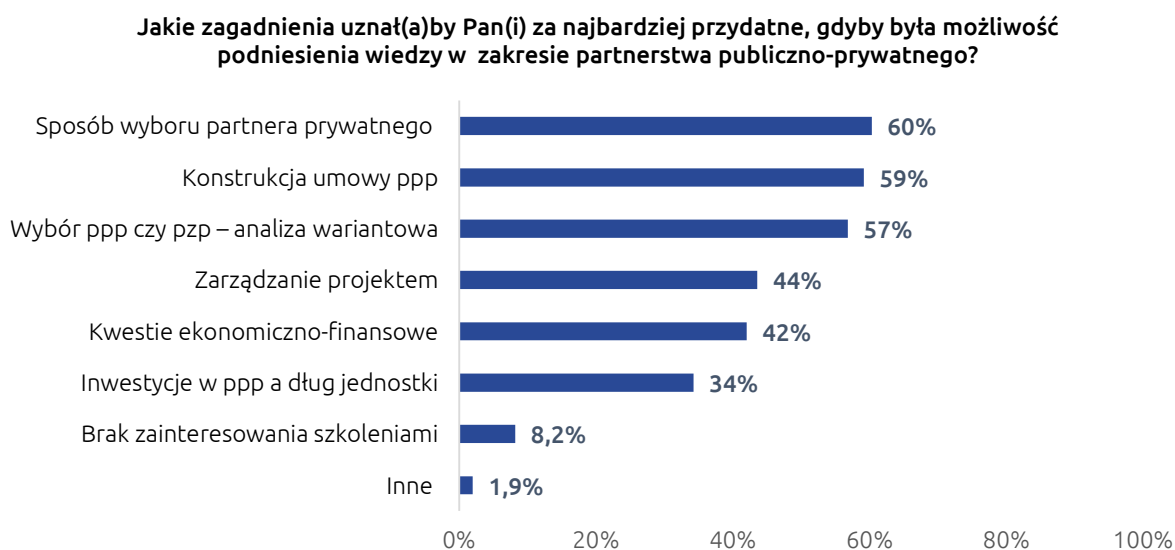
Wykres 24. Ocena szkoleń i warsztatów jako formy zdobywania wiedzy nt. ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=105.

W pytaniu o najbardziej przydatne zdaniem jednostek publicznych zagadnienia z zakresu ppp, które powinny być przedmiotem szkoleń, ponad połowa przebadanych wskazała, że najistotniejszymi dla nich tematami szkoleń są **sposób wyboru partnera prywatnego oraz samodzielne skonstruowanie umowy ppp**. Podobna liczba respondentów wskazała też kwestię wyboru pomiędzy prawem zamówień publicznych a formą ppp przy wyborze sposobu realizacji inwestycji. W kategorii „inne” wskazano na udostępnianie dobrych praktyk i wzorcowych dokumentów, w szczególności dotyczących małych projektów, które mogliby realizować lokalni partnerzy, a także podkreślano oczekiwanie, że szkolenia będą miały bardzo praktyczny charakter.

Wykres 25. Przydatne zagadnienia w zakresie ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Największym zainteresowaniem, jeśli chodzi o szkolenia sektorowe, cieszą się projekty infrastrukturalne (60% - infrastruktura komunalna i 38% wskazań dla infrastruktury wodno-kanalizacyjnej), które często wymagają wysokich nakładów finansowych oraz specjalistycznej obsługi. Podobnie jest w przypadku instalacji ochrony środowiska, jak również obiektów i inwestycji z zakresu sportu i rekreacji (34% i 33% respondentów). Co czwarty z badanych wskazał ochronę zdrowia, a co piąty gospodarkę odpadami, parkingi oraz infrastrukturę okotransportową. W kategorii „inne” respondenci wskazywali na kulturę, porty multimodalne, zasób mieszkaniowy i efektywność energetyczną. Jednostki administracji centralnej jako najistotniejsze zagadnienia sektorowe wskazywały ochronę środowiska (61,9%), infrastrukturę komunalną (47,6%) oraz ochronę zdrowia (47,6%).

Wykres 26. Potrzebne szkolenia sektorowe w zakresie ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

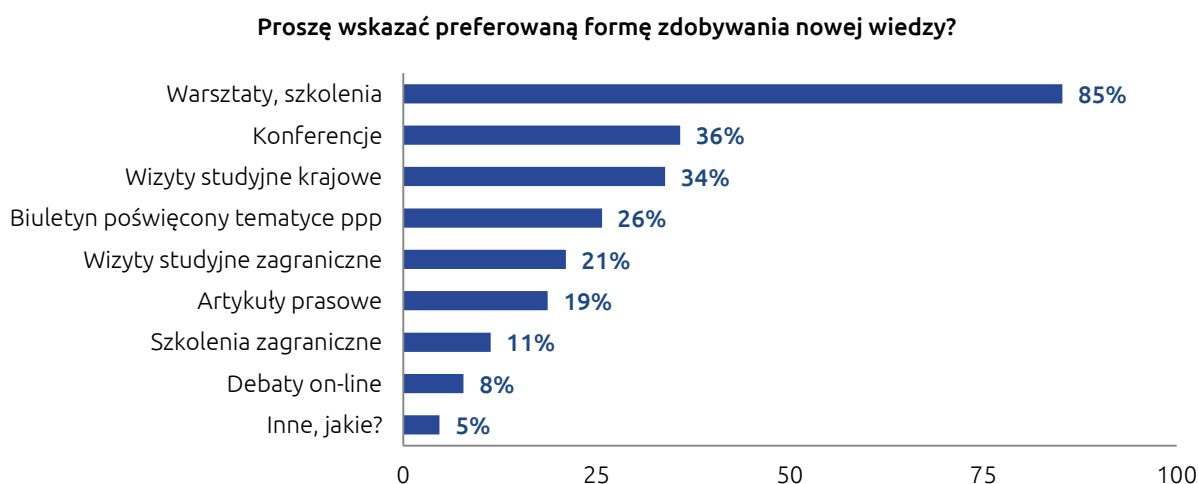
Jeśli chodzi o formę zdobywania nowej wiedzy na temat ppp, respondenci – podobnie jak w badaniach z poprzednich lat – wykazują największą chęć uczestniczenia w warsztatach i szkoleniach poświęconych tej tematyce (ponad 80% wskazań). Co trzeci z nich chętnie uczestniczy w konferencjach, jak również wizytach studyjnych w kraju. Zagraniczne wizyty studyjne cieszą się zdecydowanie mniejszą popularnością (co piąty badany), ze względu na dodatkowy czas, jaki trzeba poświęcić na podróż itp. Artykuły prasowe i biuletyn poświęcony tematyce partnerstwa zostały wskazane odpowiednio przez co piątego i co czwartego ankietowanego. Co ciekawe, debaty on-line nie cieszą się dużym uznaniem respondentów, którzy najczęściej nie biorą pod uwagę takiej formy zdobywania nowej wiedzy. Wśród innych form edukacji wskazywano na platformę wymiany doświadczeń między jednostkami publicznymi, ale również prywatnymi oraz na rozmowy o charakterze biznesowym, podczas których można nawiązać kontakty z partnerem prywatnym (por. wykres 27). **Wydaje się, że dezyderaty zgłoszone w tej kategorii można odnieść do postulowanych metod wsparcia przez jednostkę centralną promującą ppp – np. Platformę PPP. Byłoby to odpowiednie miejsce do uruchomienia internetowego forum dyskusyjnego. Respondenci proponowali również szkolenia w formie e-learningu.**

Dodatkowych informacji na ten temat dostarczają wyniki badania FGI. Podmioty publiczne oczekują usług szkoleniowych, ale o zwiększonym praktycznym komponentcie. **Najcenniejszym źródłem informacji są praktyki oraz możliwość udziału w wizytach studyjnych, w czasie których można porozmawiać z osobami, które przetarli już najtrudniejsze szlaki.** Uczestnicy badania FGI byli zgodni, że dalsza nauka w JST na własnych błędach jest niedopuszczalną praktyką, dlatego **od formuły szkoleń będzie zależało, czy uczestnicy rzeczywiście zdobędą odpowiednią wiedzę od projekcie od A do Z.**

Badanie dostarczyło także ważnych wniosków dotyczących grup docelowych w szkoleniach. Głównym z nich jest stwierdzenie, że **szkoleniami nie są obejmowane te osoby, które powinny, aby wzrosło stosowanie ppp.** Uczestniczą w nich bowiem zwykle osoby przekonane do ppp, gdy tymczasem to wśród innych osób powinno następować rozpowszechnianie wiedzy na ten temat. Wskazano dwie główne grupy docelowe:

- **decydentów, dla których szkolenia nie powinny trwać dłużej niż 1 dzień i powinny pokazywać w czytelny sposób w formie wizyty studyjnej korzyści zastosowania ppp i sposób znielowania najważniejszych trudności,**
- **pracowników wykonawczych, którym szkolenia powinny dostarczyć wiedzy operacyjnej, narzędziowej, umożliwiającej bieżącą realizację projektu.**

Wykres 27. Preferowane formy zdobywania nowej wiedzy



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Jednostki publiczne – jak potwierdzają liczne badania – nie mają często wystarczających zasobów kadrowych, doświadczenia i wiedzy z zakresu ppp, w związku z czym niezbędne jest sięganie po ekspertów zewnętrznych. W badaniu respondentom zadano pytanie, w jakim zakresie potrzebowaliby wsparcia zewnętrznego w przypadku realizowania projektu w formule ppp.

Badanie wykazało, że występują duże różnice pomiędzy jednostkami, które nie realizowały projektów ppp a takimi, które mają już za sobą realizację inwestycji w tej formule. Wynika to z faktu, że podmioty publiczne, które zrealizowały projekt w ppp, wiedzą jak wygląda ten proces od przygotowania projektu,

ofert i kryteriów, aż po wybór partnera i dalszą współpracę. Mając to doświadczenie jednostki publiczne wiedzą, co je ogranicza i czego potrzebują w przyszłości realizując taki projekt.

W grupie jednostek niedoświadczonych najważniejszym elementem są analizy prawne. Dla tych podmiotów publicznych, które nie zrealizowały projektu w ppp, a tym samym nie przestudiowały krok po kroku aktów prawnych dotyczących formuły ppp przy wsparciu doradców prawnych, zapisy ustawy i rozporządzeń mogą wydawać się istotnie bardzo skomplikowane. Z tego powodu tak wielu przebadanych, ponad 90%, wskazało analizy prawne jako najistotniejszą formę wsparcia.

W grupie podmiotów doświadczonych na pierwszym miejscu znalazły się natomiast analizy ekonomiczno-finansowe. Takie analizy dotyczą bardzo szerokiego zakresu zagadnień i mogą występować w zasadzie na każdym etapie projektu ppp. Podmiot publiczny musi skonfrontować swoje cele projektu z propozycjami potencjalnych partnerów. Ten etap często przypomina zetknięcie z twardym lodem – życzeniowe myślenie zderza się z realiami rynkowymi. Pozwala to na zweryfikowanie racjonalności tych celów i założeń projektu, dlatego też w tym zakresie wsparcie doradców z zewnątrz rzeczywiście może być istotne dla podmiotów publicznych.

Na drugim miejscu podmioty doświadczone wskazały jako istotne analizy prawne, a podmioty niedoświadczone analizy ekonomiczne. W przypadku analiz organizacyjnych i technicznych dla podmiotów z pierwszej grupy nie stanowią one aż tak istotnego zagadnienia (kolejno 38% i 48% wybranych) jak pierwsze dwa. W przeciwieństwie do nich ponad połowa niedoświadczonych (64% zbadanych) wskazała na analizy organizacyjne, a 73% na techniczne.

Wykres 28. Oczekiwane wsparcie podmiotów publicznych w realizacji projektów ppp, w zależności od doświadczenia podmiotów w ppp



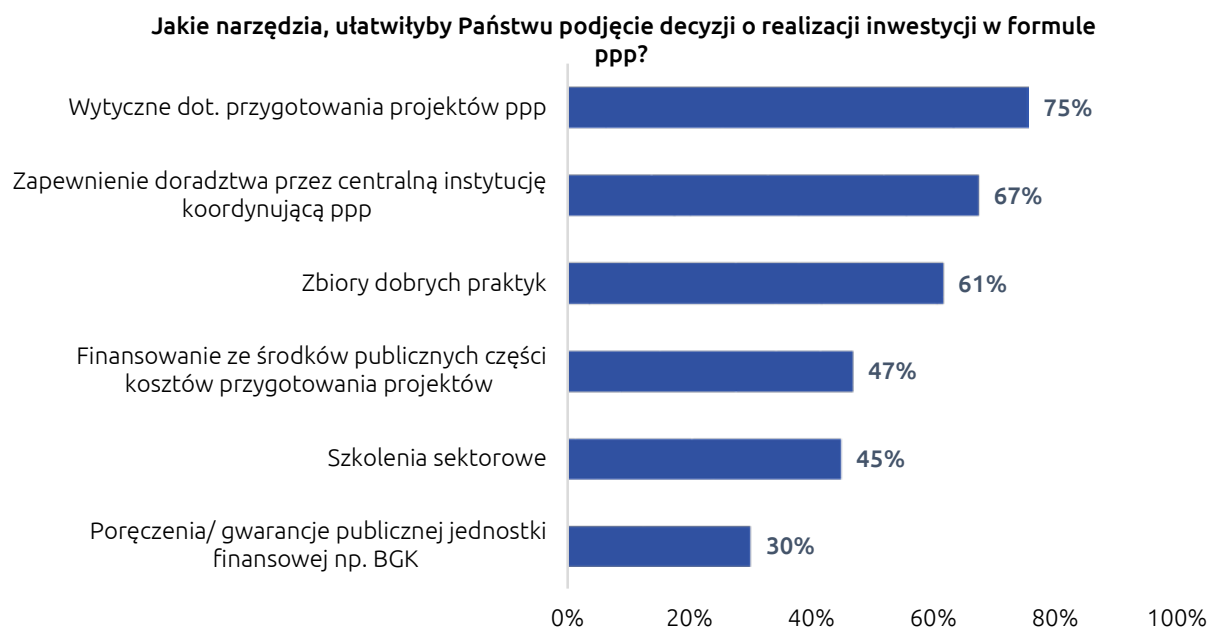
Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Ze względu na wysoki poziom kosztów transakcyjnych projektów ppp, od lat wśród czynników sprzyjających rozwojowi tej formuły wymienia się różnego rodzaju instrumenty wsparcia podmiotów publicznych w fazie przygotowawczej. W niniejszym badaniu zapytano respondentów o najbardziej preferowane przez nich instrumenty.

75% respondentów wskazało, że najistotniejszym dla nich zagadnieniem są wytyczne dotyczące przygotowania projektów (wśród powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych – jak się wydaje najstabilniej przygotowanych do realizacji ppp – uzyskano 100% wskazań dla tego narzędzia). **Często można spotkać się ze stwierdzeniem, że ogólne, uniwersalne modele postępowania dla konkretnego typu projektów byłyby bardzo pomocnym narzędziem w realizacji projektów ppp. W tej odpowiedzi widać dążenie podmiotów publicznych do zapewnienia sobie swego rodzaju komfortu prowadzenia procesu inwestycyjnego w ppp – procedowanie według recepty od A do Z (szczegółowej ścieżki dojścia) wydaje się bezpieczne i obciążone o wiele mniejszym ryzykiem.** Jest to dość zachowawcze podejście. Jako równie istotne wskazano wsparcie doradcze zapewniane przez instytucję koordynującą ppp oraz zbiory dobrych praktyk (kolejno 67% i 61% wskazań).

Prawie połowa respondentów (47% i 45%) wskazała również wsparcie finansowe w fazie przygotowania projektów, a także szkolenia sektorowe jako ważny element przygotowania do projektów ppp. Co trzeci respondent wskazał poręczenia jednostki finansowej jako ważną formę wsparcia. Dla respondentów określających swój poziom wiedzy o ppp jako bardzo wysoki najistotniejszym instrumentem wsparcia jest finansowanie ze środków publicznych części kosztów przygotowania projektów oraz zbiory dobrych praktyk (100% wskazań).

Wykres 29. Narzędzia, które ułatwiłyby realizację inwestycji w formule ppp

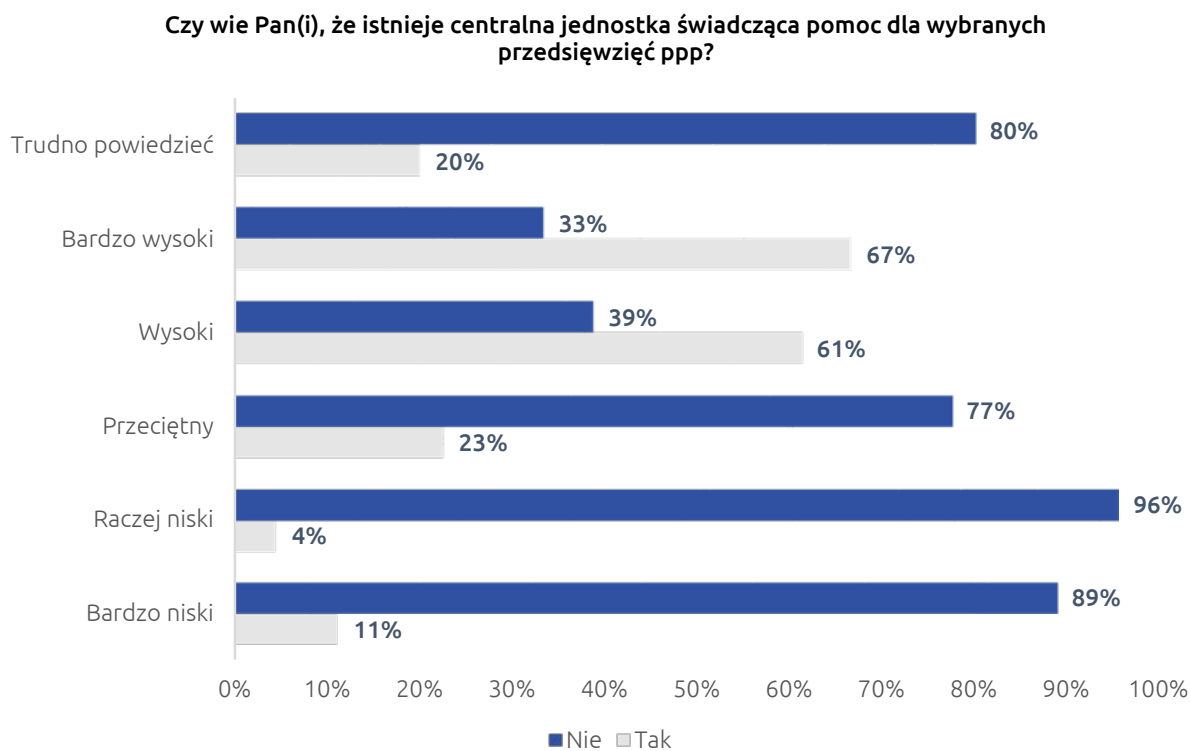


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

Ministerstwo Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) od paru lat aktywnie wspiera przygotowanie i realizację wybranych projektów ppp, m.in. zapewniając ich obsługę doradczą. Wyniki tych działań w formie opisów dobrych praktyk, wzorców umów, raportów z przygotowania projektów etc. są udostępniane na Platformie PPP. Na wykresie 30 przedstawiono, jak kształtuje się świadomość istnienia Platformy PPP wśród respondentów zróżnicowanych pod kątem poziomu wiedzy o ppp.

Wśród podmiotów, które określiły swoją wiedzę jako przeciętną znakomita większość (77%) nie wie, że funkcjonuje centralna jednostka świadcząca pomoc dla wybranych przedsięwzięć ppp. Jedynie 33% respondentów z grupy reprezentującej administrację centralną znało tę jednostkę. Również ponad połowa osób, które oceniły swój stan wiedzy w zakresie ppp jako bardzo wysoki i wysoki, nie wiedziały o istnieniu tej jednostki (kolejno 61% i 67%).

Wykres 30. Świadomość istnienia centralnej jednostki świadczącej pomoc dla wybranych przedsięwzięć ppp wśród podmiotów publicznych a deklarowany poziom wiedzy o ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

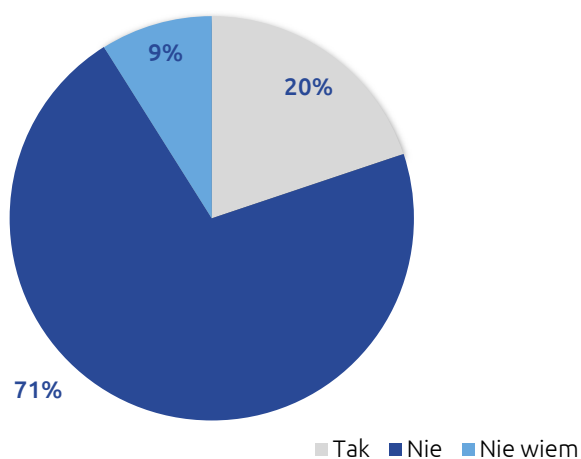
4.5. Doświadczenia współpracy z jednostkami prywatnymi

Część pytań badania dotyczyła doświadczeń, jakie mają jednostki publiczne we współpracy z podmiotami prywatnymi.

Wśród zbadanych jednostek znakomita większość nie przygotowywała projektów w formule ppp. W 2016 roku wśród 257 podmiotów, które rozważały ppp, ponad 70% respondentów nie posiadało doświadczenia w tym zakresie, wobec 20%, które przygotowywało taki projekt.

Wykres 31. Jednostki przygotowujące projekty ppp

Czy przygotowywali Państwo projekt ppp?

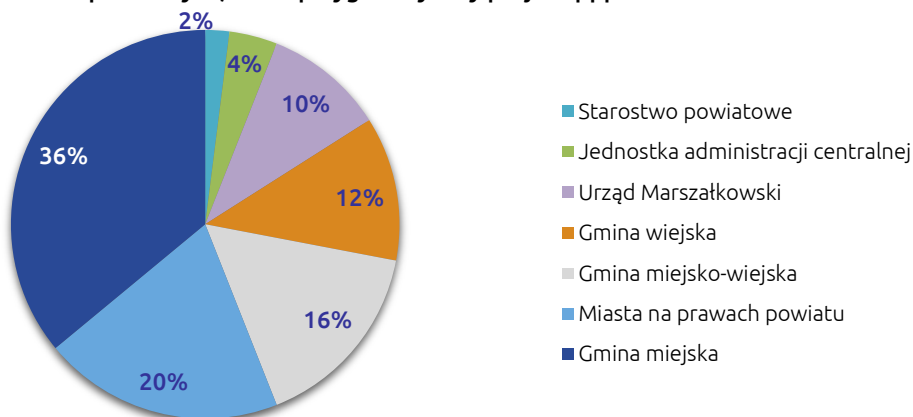


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=257.

W 2016 roku najaktywniejszym typem jednostki publicznej podejmującym współpracę w formule ppp są gminy miejskie (36%), w czołówce najaktywniejszych pozostają też miasta na prawach powiatu (20%). Jednak wśród zbadanych jednostek, w porównaniu do poprzedniego badania, nie znalazła się żadna wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna. Obecnie równie aktywne pozostają gminy miejsko-wiejskie (16%), gminy wiejskie (12%), a także urzędy marszałkowskie (10%), które w badaniu z 2014 roku nie podjęły żadnych przygotowań do projektów ppp. W porównaniu z rokiem 2014 wzrosło uczestnictwo urzędów marszałkowskich i urzędów gmin, a udział miast na prawach powiatu pozostał na podobnym poziomie.

Wykres 32. Jednostki, które przygotowywały się do ppp w podziale na rodzaje podmiotów publicznych – 2016 rok

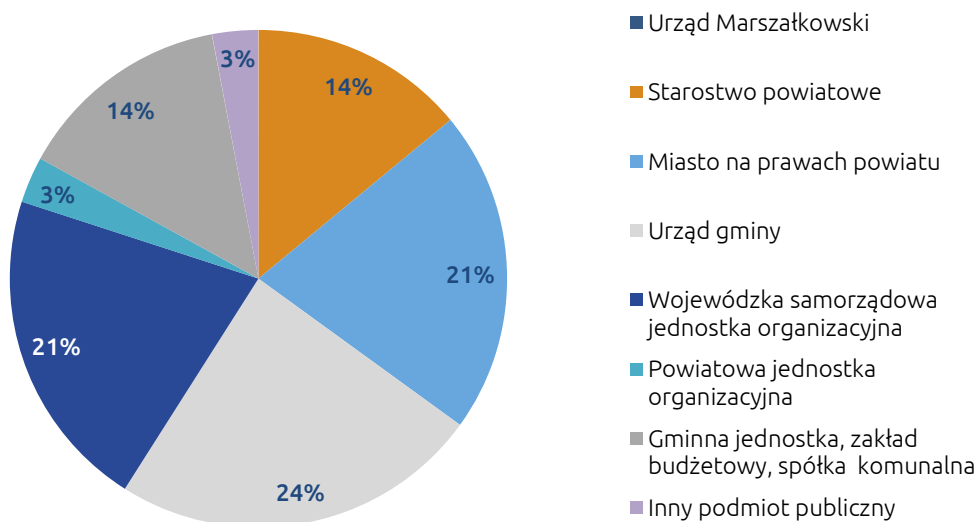
Typy jednostek publicznych, które przygotowywały projekt ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=584.

Badania z 2014 i 2016 roku wykazują, że miasta na prawach powiatu i gminy (w kolejności: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie) mają największy potencjał realizacji projektów ppp spośród wszystkich podmiotów publicznych. Urzędy marszałkowskie, wojewódzkie, gminne i powiatowe jednostki organizacyjne również przygotowują projekty ppp, jednak w mniejszym zakresie.

Wykres 33. Jednostki, które przygotowywały się do ppp, w podziale na rodzaje podmiotów publicznych – 2014 rok

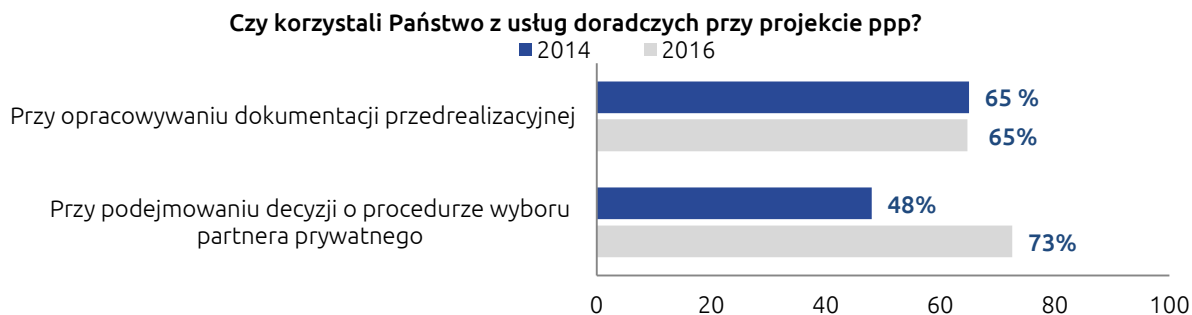


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2014: n=340.

Podobnie jak w 2014 roku, prawie 3/4 podmiotów publicznych, które uczestniczyły w badaniu i miały doświadczenie w realizacji ppp, korzystało z doradztwa na etapie opracowywania dokumentacji

przedrealizacyjnej. Zwiększył się natomiast znacząco udział tych jednostek, które czerpią wiedzę od ekspertów zewnętrznych przy podejmowaniu decyzji o procedurze wyboru partnera prywatnego (o 25 p.p.).

Wykres 34. Doświadczenie we współpracy z doradcami na różnych etapach projektu ppp - porównanie między rokiem 2014 i 2016



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=51, 2014: n=50.

W badaniu z 2014 roku poziom zadowolenia ze współpracy z doradcami zewnętrznymi wśród respondentów został zmierzony poprzez odpowiedzi na pytania dotyczące zadowolenia na: etapie opracowywania dokumentacji przedinwestycyjnej oraz przy wyborze procedury wyboru partnera prywatnego. W pierwszym przypadku odsetek oceniających współpracę jako zadowalającą przekroczył połowę (sumując odpowiedzi zdecydowanie tak i raczej tak), natomiast w drugim pytaniu 39% spośród próby losowej (2014: n=23) było zadowolonych, 43% wybrało odpowiedź trudno powiedzieć, pozostała część przypadła na odpowiedź ani tak, ani nie. W tegorocznym badaniu niemal trzy czwarte zbadanych określiło jakość usług doradczych jako dobre (zsumowane odpowiedzi bardzo dobrze i raczej dobrze), odsetek osób oceniających te usługi źle wyniósł 13%. Na taką ocenę jakości usług może wpływać sytuacja, gdy pomimo wsparcia ze strony doradców postępowanie ppp nie dochodzi do skutku, ponieważ nie zgłosiły się podmioty prywatne lub zainteresowane jednostki ostatecznie wycofały się z realizacji projektu.

Wykres 35. Ocena jakości usług doradczych

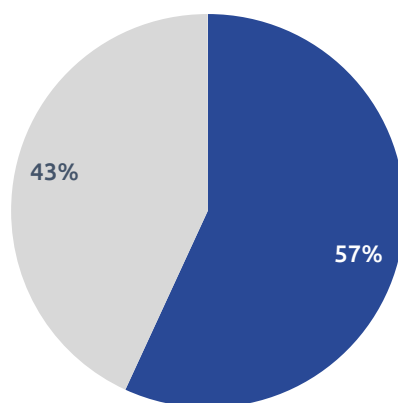


Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=51.

Wśród jednostek publicznych, które przygotowywały projekt ppp, niewiele ponad połowa ma doświadczenie w realizacji projektu w takiej formule. Były to gminy miejsko – wiejskie, gminy miejskie oraz urzędy marszałkowskie, a także gminy wiejskie oraz miasta powyżej 100 tys. mieszkańców. Projektu ppp nie zrealizowała żadna z badanych jednostek administracji centralnej ani gminnych, wojewódzkich i powiatowych jednostek organizacyjnych, a także żadne starostwo powiatowe.

Wykres 36. Doświadczenie w realizacji ppp w badanych jednostkach

Czy w Państwa jednostce był realizowany projekt ppp?



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=51.

Wśród najczęściej wskazywanych przyczyn stosowania formuły ppp znajduje się możliwość odciążenia budżetu jednostki poprzez przerwienie kosztów inwestycji i ryzyka jej realizacji na podmiot prywatny (ponad połowa przebadanych wskazała te czynniki). Przyczyną realizacji inwestycji w zakresie ppp, którą wskazywał jedynie co dziesiąty badany, jest nadmierne zadłużenie jednostki. Respondenci wskazywali

również na fakt, że kryterium dotyczące zaliczania projektu ppp do zadłużenia jednostki powoduje, iż wiele podmiotów publicznych (głównie gmin) jest całkowicie wykluczonych ze współpracy w ramach ppp, choć ta stanowiłaby dla nich jedyną możliwość realizacji inwestycji bez bezpośredniego obciążania budżetu jednostki.

Niektóre podmioty publiczne wypracowują schematy podziału ryzyka i mechanizmy płatności, które pozwalają skorzystać z pozabilansowego potraktowania wytworzonej infrastruktury i niezaliczania części zobowiązań wynikających z ppp do indywidualnego wskaźnika zadłużenia. **Za każdym razem wymaga to szczegółowej, indywidualnej analizy, której metodologia nie jest powtarzalna w łatwy sposób, jednak upowszechnianie przykładów różnych rozwiązań byłoby cennym źródłem wiedzy dla większości osób zainteresowanych ppp.**

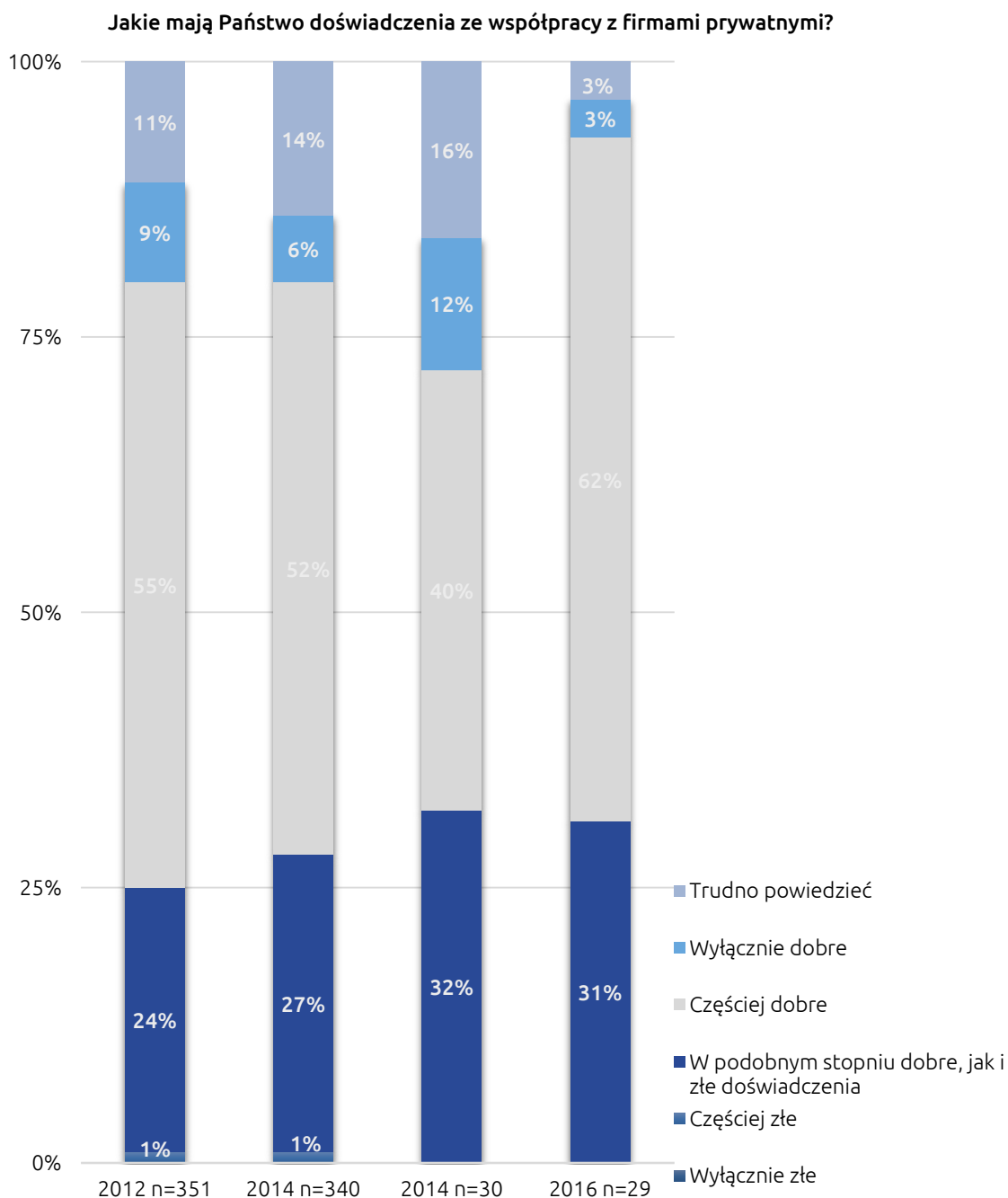
Wykres 37. Przyczyny wyboru formuły ppp



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2016: n=38.

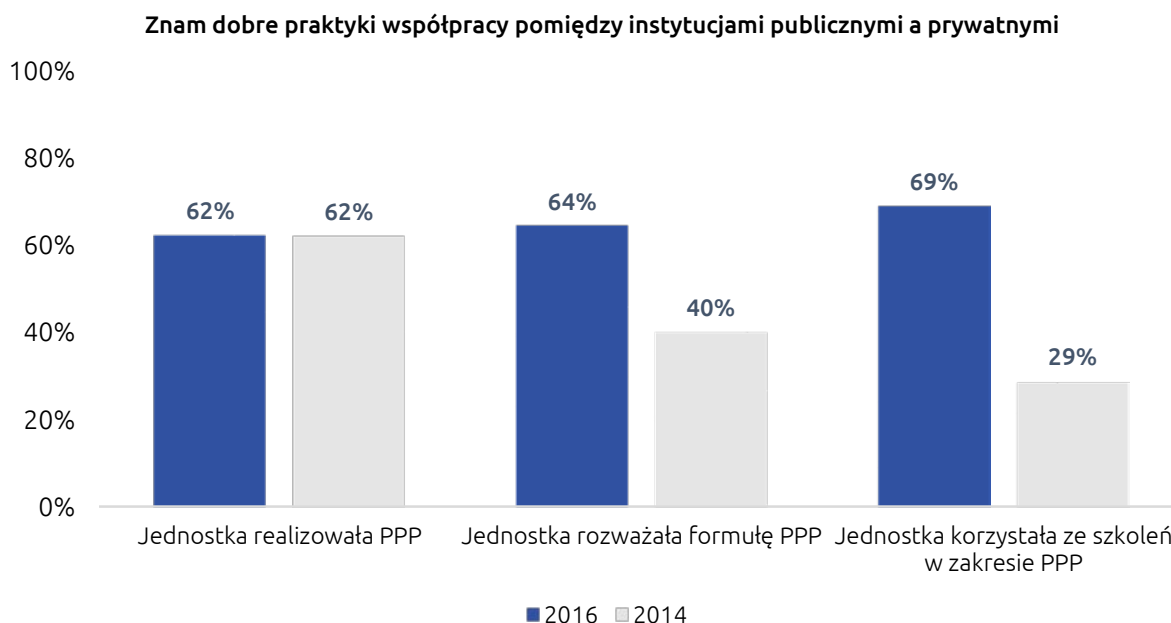
W 2016 roku wśród badanych jednostek utrzymała się tendencja pozytywnego oceniania współpracy z podmiotami prywatnymi (62% wskazań). W porównaniu do wyników badań z lat 2012 i 2014 roku odsetek pozytywnych doświadczeń wzrósł o około 10 p.p. Żaden z respondentów nie wskazał na złe doświadczenie z podmiotami prywatnymi (w badaniach z ubiegłych lat tylko 1% respondentów wskazał na „część złe” doświadczenia z podmiotami prywatnymi, natomiast nikt nie wybrał odpowiedzi „wyłącznie złe”).

Wykres 38. Doświadczenie we współpracy z jednostkami prywatnymi – porównanie między latami 2012, 2014 i 2016



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2014: n=30 (próba celowa jednostek realizujących projekty ppp), 2016: n=29.

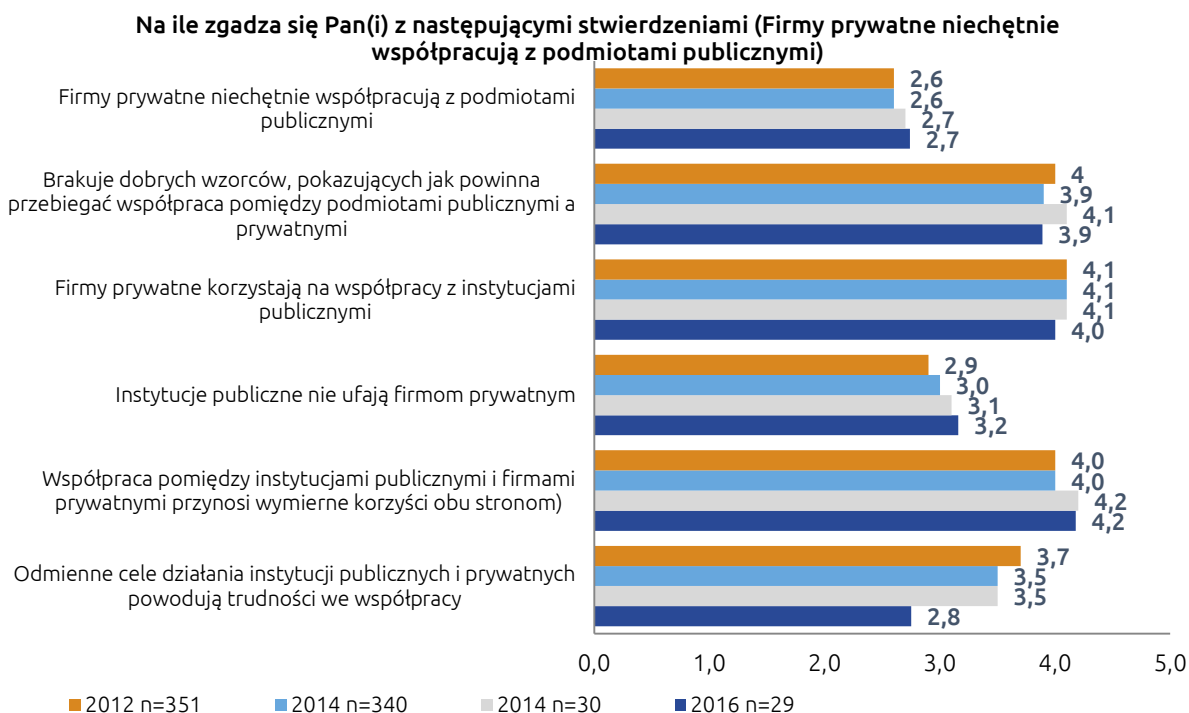
Wykres 39. Wybrane aspekty relacji pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi – porównanie pomiędzy jednostkami, które realizowały, rozważały realizację oraz korzystały ze szkoleń w zakresie ppp w 2014 i 2016 roku



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2014: n=50, 2016: n=29.

W porównaniu do 2014 roku odsetek osób, które słyszały o dobrych praktykach, wzrósł dwukrotnie w grupie, która korzystała ze szkoleń i warsztatów (lub np. konferencji) w zakresie ppp. W 2016 roku ponad połowa respondentów uczestniczących w szkoleniach (69%) zetknęła się z dobrymi praktykami, podczas gdy w 2014 roku było to tylko 29% przebadanych. Wzrost o 24 p.p. odnotowano również wśród podmiotów, które rozważały podjęcie współpracy z podmiotem prywatnym w formule ppp. Nie odnotowano różnic pomiędzy wynikami z roku 2014 i 2016, jeśli chodzi o jednostki, które faktycznie realizowały inwestycje korzystając z formuły ppp.

Wykres 40. Ocena stwierdzeń dotyczących współpracy pomiędzy firmami prywatnymi i podmiotami publicznymi - porównanie wyników z lat 2012, 2014 i 2016



Źródło: Badanie ilościowe podmiotów publicznych, 2012: n=351, 2014: n=340, 2014: n=30, 2016: n=29.

Im wyższa średnia, tym wyższy odsetek respondentów zgadzających się z poszczególnymi stwierdzeniami, ponieważ odpowiedzi *Zdecydowanie się zgadzam* przypisano wartość 5, i odpowiednio: 4 - *Raczej się zgadzam*, 3 – *Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam*, 2 - *Raczej się nie zgadzam* a 1 odpowiedzi *Zdecydowanie się nie zgadzam*.

Respondenci najczęściej zgadzali się ze stwierdzeniem, że firmy prywatne korzystają na współpracy z instytucjami publicznymi, jak również ze stwierdzeniem, że współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi i firmami prywatnymi przynosi wymierne korzyści obu stronom, co skłania do wniosku, że dostrzegane są niewątpliwie zalety takiej formuły współpracy. W najmniejszym stopniu respondenci zgodzili się ze stwierdzeniem, że firmy prywatne niechętnie współpracują z podmiotami publicznymi. Instytucje publiczne mają ambiwalentny stosunek do stwierdzenia „*Instytucje publiczne nie ufają firmom prywatnym*”: średnia oscylująca około wartości 3 świadczy o braku zdecydowanej opinii na ten temat.

4.6. Ustalanie kryteriów wyboru partnera prywatnego

4.6.1 Wstęp

Dobór kryteriów, na podstawie których wyłoniony zostaje partner prywatny, ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobrze dobrane kryteria wprost wynikają z celów działania oraz z problemów, z jakimi podmiot publiczny się mierzy.

Właściwy dobór kryteriów decyduje więc o tym, czy uda się wyłonić podmiot prywatny, posiadający doświadczenie i umiejętności pozwalające na osiągnięcie celów, jakie podmiot publiczny sobie stawia w związku z realizowaną inwestycją.

Proces doboru kryteriów wyboru partnerów prywatnych w polskiej praktyce (co opisane jest bardziej szczegółowo w dalszej części podrozdziału 4.6⁶) jest różny w zależności od podstawy prawnej, zgodnie z którą toczy się postępowanie. Wyróżnia się następujące główne tryby wyboru partnerów prywatnych/koncesjonariuszy:

- w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym:
 - w trybie ustawy prawo zamówień publicznych,
 - w trybie ustawy koncesyjnej.
- jedynie w oparciu o ustawę koncesyjną.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje następujące obligatoryjne kryteria wyboru partnera prywatnego:

- podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego,
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego,

oraz następujące kryteria fakultatywne:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym,
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego,
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych,
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

4.6.2 Wyniki badania

W ramach niniejszej analizy postawiono następujące pytania badawcze odnoszące się do obszaru badawczego dotyczącego kryteriów wyboru partnerów prywatnych:

- jak wygląda proces formułowania kryteriów wyboru partnerów prywatnych przez podmioty publiczne,
- jak podmioty publiczne oceniają z perspektywy czasu wybrane kryteria oraz przypisane im wagi,
- jak oceniane są przez podmioty publiczne ustawowo obowiązkowe kryteria wyboru partnerów prywatnych.

⁶ Patrz: Ad 3. Tryb wyboru partnera prywatnego.

PROCES FORMUŁOWANIA KRYTERIÓW WYBORU PARTNERÓW PRYWATNYCH

Analiza jakościowa wykazała, iż dobór kryteriów oceny ofert w polskich postępowaniach ppp/koncesyjnych zazwyczaj ściśle odzwierciedla cele, które chcą osiągnąć podmioty publiczne w efekcie realizacji inwestycji.

Proces formułowania kryteriów wyboru partnera prywatnego jest najczęściej skorelowany z następującymi zmiennymi:

1. Sektorem realizowanej inwestycji,
2. Wielkością jednostki i zespołu po stronie publicznej,
3. Celem przedsięwzięcia,
4. Trybem wyboru partnera prywatnego (ustawa ppp w trybie koncesyjnym/pzp, czysty tryb koncesyjny).

Ad 1. Sektor realizowanej inwestycji

Zależność pomiędzy rodzajem realizowanej inwestycji a doбором kryteriów wyboru partnera prywatnego zobrazowano na podstawie sektora efektywności energetycznej, który w ostatnich latach dynamicznie się rozwija (inwestycje ppp w formule Energy Performance Contracting). Do chwili pisania niniejszego raportu w Polsce podpisano 14 umów PPP-EPC o wartości ponad 200 milionów złotych.

Tabela 2. Podpisane umowy ppp w Polsce w obszarze efektywności energetycznej

Miasto	Nazwa Projektu	Wartość (mln PLN)
Sosnowiec	Zarządzanie energią w obiektach dydaktyczno-oświatowych miasta Sosnowca	17
Piekoszów	Zaprojektowanie, wykonanie i uruchomienie Systemu Zarządzania Energią w obiektach Zespołu Placówek Oświatowych w Piekoszowie oraz zarządzanie energią w okresie realizacji przedsięwzięcia nie dłużej niż przez okres 15 lat oraz osiągnięcie i utrzymanie efektu energetycznego.	5
Ruda Śląska	Kompleksowa termomodernizacja wraz z zarządzaniem energią (7 placówek oświatowych) oraz oddanie w zarządzanie energią (5 placówek oświatowych) w formule PPP	14,2
Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków gminnych takich jak: – publiczne gimnazjum w Wołowie ul. Komuny Paryskiej – przedszkole Chatka Puchatka – budynki OSIR ul. Trzebnicka w Wołowie – budynek ratusza w Wołowie (Druga Termomodernizacja)	9,5
Świdnica	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Świdnica	4,6
Radzionków	Osiągnięcie oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego w Gminie Radzionków.	8,4
Dębe Wielkie	Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Dębe Wielkie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.	11,7
Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowskiego Ośrodka Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola Słoneczko w Wołowie, ZSP w Lubiążu stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów. (Pierwsza Termomodernizacja)	4,4
Karczew	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.	10
Bytom	Termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	50
Kluczbork	Zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności Publicznej Powiatu Kluczborskiego m.in. poprzez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych.	20
Radzionków	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2 i Przedszkole Nr 3 stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Radzionków	9
Kobyłka	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka	8
Płock	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy MR⁷.

⁷ http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx

Przeanalizowano, jakie specyficzne kryteria wyboru partnerów prywatnych stosuje się w postępowaniach ppp w sektorze efektywności energetycznej. W każdym z postępowań (wymienionych w powyższej tabeli) partner publiczny dążył do osiągnięcia jak największych oszczędności energetycznych i ciepłych (stosowano kryterium nazywane: „Gwarantowane/zaoferowane oszczędności zużycia energii cieplnej/elektrycznej). Kryterium to osiągnęło średnią wagę 27% (od 10% do 45%) w analizowanych postępowaniach. Jak widać na powyższym przykładzie dobrane kryteria i ich wagi ściśle zależą od sektora, w którym realizowana jest inwestycja ppp. Kryterium osiągniętych oszczędności energetycznych trudno byłoby zastosować w innych sektorach (np. wodno-kanalizacyjnym). **Respondenci badania odpowiadając na pytanie, jakie rady dawałoby innym podmiotom publicznym przy układaniu kryteriów wyboru partnerów prywatnych również stwierdzali, że należy wychodzić od rodzaju inwestycji, jaką chce się przeprowadzić.**

Ad 2. Wielkość jednostki i zespołu po stronie publicznej

W większych jednostkach publicznych, w których zespoły projektowe składają się z osób doświadczonych (np. takich, które uczestniczyły w szkoleniach, warsztatach bądź wcześniej realizowały projekty ppp), często wskazywaną metodą wyboru kryteriów oceny jest tak zwana „burza mózgów”. W pierwszej kolejności poszczególni członkowie zespołu wskazują różne grupy kryteriów. Następnie zespół dokonuje analizy i wartościuje poszczególne propozycje, wybierając te najbardziej odpowiadające celom, które jednostka chce osiągnąć. W tym przypadku zespołowi pomagają również często zewnątrzni doradcy, którzy, jak wskazują respondenci, znają rynek i polecają najbardziej realne i adekwatne kryteria. Kluczową kwestią na tym etapie procesu jest profesjonalizacja zespołu oraz jego różnorodność. Z pierwszą cechą wiąże się specjalizacja poszczególnych członków zespołu w różnych dziedzinach oraz zrealizowanie w przeszłości wielu inwestycji o podobnej tematyce. Istotne jest również, aby członkowie zespołu byli ekspertami z różnych dziedzin, np. prawo, architektura, prawo budowlane, ekonomia. Komplementarność wiedzy wszystkich członków zespołu pozytywnie wpływa na dobór optymalnych kryteriów wyboru partnerów prywatnych.

W mniejszych jednostkach, gdzie zasoby kadrowe są ograniczone lub gdzie jednostki nie posiadają doświadczenia w realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, często to eksperci zewnątrzni mają większą rolę w proponowaniu szczegółowych kryteriów oceny ofert. Spośród wskazanych przez specjalistów kryteriów zespół w jednostce publicznej wybiera te najbardziej odpowiadające celom, które mają zostać osiągnięte dzięki realizacji projektu.

Ad 3. Cele przedsięwzięcia

Kolejnym etapem następującym po wyznaczeniu istotnych kryteriów oceny jest ich hierarchizacja i nadanie im odpowiednich wag. Nadane wagi odzwierciedlają, jak ważne są poszczególne kryteria i jaką rolę odgrywają w całym projekcie. W tym momencie procesu doboru kryteriów i nadawania im wag istotne jest

dla podmiotów publicznych przypomnienie sobie kolejny raz celów ogłoszonego postępowania. Przykładowo, nadanie największej wagi koncepcji architektoniczno-urbanistycznej oznacza, że dla podmiotu publicznego najistotniejszym celem projektu jest sposób zagospodarowania przekazywanej partnerowi prywatnemu nieruchomości. W przypadku gdy nadaje się najwyższą wagę cenie, najistotniejszą cechą dla podmiotu publicznego jest koszt opłaty za dostępność świadczonej przez podmiot publiczny usługi.

Ad 4. Tryb wyboru partnera prywatnego

Tryb wyboru partnera prywatnego (ustawa o ppp / koncesyjna) w praktyce w polskich postępowaniach determinowany jest przez stosowanie kryteriów obowiązkowych wyboru partnerów prywatnych⁸. Jak wykazała kontrola postępowań ppp przeprowadzona przez NIK⁹ niektóre podmioty publiczne nie traktowały umów koncesji jako przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego. W konsekwencji – nie stosowały ustawy o ppp w postępowaniach zmierzających do wyłonienia koncesjonariusza. NIK kwestionowała takie podejście, jeśli zawierane umowy koncesji spełniały ustawową definicję partnerstwa publiczno - prywatnego, bowiem polegały na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk. W efekcie, jak stwierdza raport, w ogłoszeniach o koncesji nie wymieniano wymaganego w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym kryterium podziału ryzyk. Opinie prawne w zakresie obowiązku stosowania ustawy o ppp we wszystkich przedsięwzięciach spełniających definicję „wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” nie są jednoznaczne. Dodatkowo zdaniem wielu przedstawicieli podmiotów publicznych obligatoryjne stosowanie kryterium podziału ryzyk nie jest kluczową przesłanką determinującą przeprowadzenie skutecznego i służącego celom podmiotu publicznego postępowania (patrz część opracowania: *OCENA OBOWIĄZKOWYCH KRYTERIÓW USTAWOWYCH*).

OPINIE O ZASTOSOWANYCH KRYTERIACH I NADANYCH IM WAGACH

Zdecydowana większość podmiotów publicznych biorących udział w badaniu deklaruje ogólne zadowolenie z przyjętych przez siebie kryteriów i ich wag. W przypadku tych drugich podmioty publiczne zaznaczają, że nie jest to sprawa z perspektywy czasu aż tak istotna dla późniejszej realizacji umowy. Czasem zgłaszają chęć dokonania drobnych zmian (o 5-10 p.p.) w wybranych przez siebie wagach, jednak rzadko zmieniałyby to kolejność ustalonej wcześniej hierarchii kryteriów. Co więcej, priorytetowe kryteria wyboru partnera w badanych projektach były zawsze formułowane celnie, co wskazuje na fakt, że jednostki rozumieją swoje potrzeby i skutecznie przeprowadzają ich analizę.

⁸ Cena (wysokość i terminy płatności podmiotu publicznego) i podział zadań i ryzyk.

⁹ NIK, 2013, [Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli](#), Warszawa 2013.

OCENA OBOWIĄZKOWYCH KRYTERIÓW USTAWOWYCH

Obowiązkowe kryteria oceny ofert wymienione w ustawie o ppp to cena oferty (terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego) oraz podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym.

Kryterium ceny w niniejszej analizie potraktowano szerzej i połączono je z wszystkimi kryteriami odnoszącymi się do płatności w postępowaniach prowadzonych zarówno w oparciu o ustawę ppp, jak i ustawę o koncesjach na roboty budowlane/usługi. W przypadku postępowań koncesyjnych, w których nie przewiduje się opłat za dostępność, przeanalizowano opinie o takich kryteriach, jak wysokość opłat ponoszonych przez użytkowników końcowych (przykładowo osób korzystających z aqua-parków), wysokość opłat koncesjonariusza na rzecz podmiotu publicznego, bądź stopień udziału w zyskach.

Żadna z badanych jednostek nie kwestionowała istotności kryteriów związanych z przepływami finansowymi z/do podmiotu publicznego. Wskazywano, iż istotna jest wysokość płatności zarówno podmiotu publicznego, jak i użytkowników końcowych w całym cyklu trwania projektu. Podmioty publiczne często do ostatniego momentu (po złożeniu ofert a przed podpisaniem umowy) analizują, czy będą w stanie sfinansować realizację danej inwestycji w formule ppp oraz czy opłaty dla użytkowników końcowych nie będą zbyt wysokie. Dopiero po przeprowadzeniu wyżej wymienionych kalkulacji ekonomicznych decydują się na podpisanie kontraktu.

Badane podmioty publiczne miały natomiast opinię ambiwalentną (czasem wręcz negatywną) o kryterium „podziału zadań i ryzyk”.

Podział zadań nie powoduje dużych trudności. Podmioty publiczne i prywatne dochodzą zazwyczaj w miarę łatwo do konsensu i dzielą działania projektowe pomiędzy siebie, działając według zasady efektywności i skuteczności – przykładowo partner prywatny budujący obiekt będący przedmiotem kontraktu ppp występuje o stosowne pozwolenia, a partner publiczny tworzy specjalną szybką ścieżkę uzyskiwania pozwoleń administracyjnych przez partnera prywatnego.

Podział ryzyk jest określany natomiast przez podmioty publiczne jako proces niezwykle trudny. Przedstawiciele jednostek sektora finansów publicznych zwracają uwagę na to, że zapisy dokonane w tym zakresie w umowie muszą być nadzwyczaj przemyślane, gdyż w razie urzeczywistnienia zapisanego ryzyka odpowiedzialność w stopniu całkowitym spoczywa na podmiocie, który je na siebie przyjął. Rodzaje ryzyk, jakimi mogą dzielić się podmioty publiczne z prywatnymi, zostały uszczegółowione *Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 roku w sprawie rodzajów ryzyk oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie*. Respondenci mówiąc o rodzajach ryzyk bezpośrednio bądź pośrednio odnosili się do zapisów rozporządzenia oraz do wiedzy teoretycznej, którą nabywali na warsztatach dotyczących podziału ryzyk.

Tabela 3. Podział ryzyk – tabela wykorzystywana podczas warsztatów

Rodzaje ryzyka	Miejsce niekorzystnego oddziaływania na projekt	Cechy określonych zagrożeń	Przyporządkowanie ryzyka (podmiot publiczny/prywatny)
		Ryzyka związane z budową	
		Ryzyka związane z dostępnością	
		Ryzyka związane z popytem	

Źródło: Materiały własne.

Respondenci stwierdzali, iż wiedza nabyta na szkoleniach dot. podziału ryzyk niewiele wносиła w proces tworzenia zestawu fakultatywnych ryzyk projektowych, w oparciu o które można by dokonać wyboru partnera prywatnego. W praktyce podmioty publiczne w pierwszym kroku wyodrębniają takie ryzyka, którymi zarówno strona publiczna, jak i prywatna są w stanie zarządzać. W drugim kroku eliminują natomiast te ryzyka, którym strona publiczna nie jest w stanie podołać (np. organizacyjnie, finansowo). W efekcie zakres ryzyk wpisywany do postępowań jako kryterium wyboru partnera prywatnego jest najczęściej bardzo ograniczony, np. do kryteriów finansowych i gwarancyjnych (przedłużony okres gwarancji obiektu, wyższa partycypacja finansowa, zwiększone zabezpieczenie). Waga kryterium podziału zadań i ryzyk jest również niewielka (najczęściej w polskich postępowaniach wynosi 10% do 20%).

5. SPIS WYKRESÓW I TABEL

Spis tabel

Tabela 1. Przekonania respondentów o wysokim i bardzo wysokim poziomie wiedzy na temat ppp dotyczące niektórych mitów związanych z ppp	25
Tabela 2. Podpisane umowy ppp w Polsce w obszarze efektywności energetycznej	55
Tabela 3. Podział ryzyk – tabela wykorzystywana podczas warsztatów	59


Spis wykresów

Wykres 1. Jednostki publiczne, które słyszały o ppp	11
Wykres 2. Znajomość ppp wśród respondentów	12
Wykres 3. Interpretacja pojęcia ppp	13
Wykres 4. Opinie respondentów na temat cech charakterystycznych ppp	14
Wykres 5. Źródła informacji na temat ppp wykorzystywane przez respondentów	16
Wykres 6. Zróżnicowanie źródeł wiedzy na temat ppp wśród respondentów podzielonych ze względu na doświadczenie w realizacji projektów ppp	17
Wykres 7. Ocena wiarygodności źródeł wiedzy o ppp	18
Wykres 8. Określenie własnego stanu wiedzy o ppp przez respondentów	19
Wykres 9. Znajomość aktów prawnych regulujących ppp w Polsce	20
Wykres 10. Znajomość hybrydowych projektów ppp oraz dobrych praktyk związanych z takimi projektami	21
Wykres 11. Stosunek respondentów do popularnych mitów dotyczących ppp, cz. I	24
Wykres 12. Stosunek respondentów do popularnych mitów dotyczących ppp, cz. II.	26
Wykres 13. Źródła informacji o dobrych praktykach ppp	27
Wykres 14. Ocena jakości prawodawstwa dotyczącego ppp	28
Wykres 15. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji	29
Wykres 16. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji w podziale na lata: 2012, 2014 i 2016	30
Wykres 17. Rozważanie formuły ppp przy realizacji inwestycji w podziale na rodzaje jednostek publicznych	31
Wykres 18. Powody nieplanowania inwestycji w formule ppp	32
Wykres 19. Zasoby jednostek potrzebne do realizacji projektów w formule ppp	33
Wykres 20. Zasoby jednostek potrzebne do realizacji projektów w formule ppp w podziale na typ podmiotu	33
Wykres 21. Ocena przygotowania pracowników do realizacji ppp	34
Wykres 22. Pożądane kwalifikacje pracowników zajmujących się inwestycjami ppp	35
Wykres 23. Przeszkody w stosowaniu ppp w instytucjach publicznych	36
Wykres 24. Ocena szkoleń i warsztatów jako formy zdobywania wiedzy nt. ppp	38
Wykres 25. Przydatne zagadnienia w zakresie ppp	38

Wykres 26. Potrzebne szkolenia sektorowe w zakresie ppp	39
Wykres 27. Preferowane formy zdobywania nowej wiedzy	40
Wykres 28. Oczekiwane wsparcie podmiotów publicznych w realizacji projektów ppp, w zależności od doświadczenia podmiotów w ppp	41
Wykres 29. Narzędzia, które ułatwiłyby realizację inwestycji w formule ppp	43
Wykres 30. Świadomość istnienia centralnej jednostki świadczącej pomoc dla wybranych przedsięwzięć ppp wśród podmiotów publicznych a deklarowany poziom wiedzy o ppp	44
Wykres 31. Jednostki przygotowujące projekty ppp	45
Wykres 32. Jednostki, które przygotowywały się do ppp w podziale na rodzaje podmiotów publicznych – 2016 rok	46
Wykres 33. Jednostki, które przygotowywały się do ppp, w podziale na rodzaje podmiotów publicznych – 2014 rok	46
Wykres 34. Doświadczenie we współpracy z doradcami na różnych etapach projektu ppp - porównanie między rokiem 2014 i 2016	47
Wykres 35. Ocena jakości usług doradczych	48
Wykres 36. Doświadczenie w realizacji ppp w badanych jednostkach	48
Wykres 37. Przyczyny wyboru formuły ppp	49
Wykres 38. Doświadczenie we współpracy z jednostkami prywatnymi – porównanie między latami 2012, 2014 i 2016	50
Wykres 39. Wybrane aspekty relacji pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi – porównanie pomiędzy jednostkami, które realizowały, rozważały realizację oraz korzystały ze szkoleń w zakresie ppp w 2014 i 2016 roku	51
Wykres 40. Ocena stwierdzeń dotyczących współpracy pomiędzy firmami prywatnymi i podmiotami publicznymi - porównanie wyników z lat 2012, 2014 i 2016	52

Spis map

Mapa 1. Odsetek respondentów potwierdzających znajomość ppp oraz liczba zawartych umów w przekroju województw	15
---	----



Zespół autorski:
Danuta Jabłońska
Aleksandra Jadach-Sepioto
Bogumiła Krystek-Kucewicz
Katarzyna Spadło
Maciej Szataj
Ewa Pakuła
Gabriela Szymczuk

Ministerstwo Rozwoju
Departament Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: ppp@mr.gov.pl
www.ppp.gov.pl

Egzemplarz bezpłatny