

**Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania**

Mgr Marzena Zyznar-Soczewica

**Czynniki warunkujące realizację projektów w
formule partnerstwa publiczno-prywatnego w
Polsce**

Streszczenie

**Praca wykonana pod kierunkiem
Dr hab. Jacka Pasiecznego
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
Katedra Przedsiębiorczości i Systemów Zarządzania**

Warszawa, 2018

Spis treści

1. Uzasadnienie wyboru tematu.....	3
2. Cele naukowe rozprawy i główne pytania badawcze.....	5
3. Struktura rozprawy doktorskiej.....	6
4. Metodyka badań własnych.....	7
5. Wyniki i wnioski z przeprowadzonych badań.....	10
6. Ograniczenia i kierunki dalszych badań.....	23
7. Spis treści.....	24

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Przez ostatnie dekady państwa rozwinięte i rozwijające się zwróciły się w stronę sektora prywatnego w celu nawiązania współpracy przy tworzeniu infrastruktury publicznej i dostarczaniu usług publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne jest rozumiane jako „partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Współpraca ta opiera się na założeniu, iż każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona. Strony w ten sposób uzupełniają się, zajmując się w ramach partnerstwa właśnie tą częścią wspólnego zadania, którą mogą wykonać najlepiej. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP, osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Każda ze stron czerpie ze współpracy własne korzyści – proporcjonalne do swego zaangażowania”.¹

Przesłanką do podjęcia tego typu współpracy jest przede wszystkim wykorzystanie zasobów finansowych sektora prywatnego przy realizacji zadań publicznych, a także jego wiedzy i umiejętności. W ramach współpracy publiczno-prywatnej podmioty prywatne, w zależności od przyjętego modelu oraz założeń, są zaangażowane w projektowanie, budowę, finansowanie, zarządzanie oraz obsługę przedsięwzięć typu PPP.²

W Polsce współpracę pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w sensie ścisłym, regulują dwa akty prawne: *ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 18 grudnia 2008 r. oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r.*³

Na potrzeby rozprawy doktorskiej, termin partnerstwo publiczno-prywatne obejmował projekty realizowane na podstawie ww. ustaw.

Rynek PPP w Polsce kształtuje się w odmienny sposób niż rozwinięte rynki europejskie i światowe. Cechuje go niska wartość projektów, co jest spowodowane dużą aktywnością jednostek samorządowych w tym obszarze, a z drugiej strony brak projektów realizowanych na szczeblu krajowym. Inaczej też kształtuje się struktura sektorowa

¹ Korbus B., Strawiński M. (red.) (2009) *Partnerstwo publiczno-prywatne: nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa, s. 58-59.

² Maynard A. (1986) *Public and private sector interaction: an economic perspective*, Social Science & Medicine nr 22(11), s. 1161-1166.

³ Jest nowa Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016 poz. 1920).

projektów. Podczas gdy w krajach o rozwiniętych rynkach partnerstwa przeważają duże projekty w infrastrukturze transportowej, energetyce, szpitalnictwie czy edukacji, u nas to głównie infrastruktura sportowa, gospodarka komunalna czy parkingi.⁴

Istotną barierą dla rozwoju partnerstwa w Polsce jest niska skuteczność wszczętych postępowań, zakończonych podpisaniem umowy, co jest głównie spowodowane brakiem wiedzy i umiejętności oraz wypracowanych standardów przygotowania projektów; minimalizowaniem nakładów na analizy przedrealizacyjne czy brakiem fachowego doradztwa⁵; preferowaniem przedsięwzięć w formie koncesji, które nie wymagają zaangażowania finansowego ze strony podmiotu publicznego⁶ czy brakiem regulacji szczegółowych i dostatecznego wsparcia ze strony instytucji rządowych.⁷

Projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego są przedsięwzięciami o dużym stopniu złożoności. Zaplanowanie niezbędnych działań, ich przygotowanie, a w końcu przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego i podpisanie z nim umowy, jest procesem czasochłonnym i skomplikowanym oraz odmiennym i bardziej wymagającym w stosunku do przedsięwzięć realizowanych metodami tradycyjnymi. Partnerstwo wymaga od sektora publicznego nabywania nowej wiedzy i umiejętności w zakresie standardów przygotowania projektów oraz zmiany optyki z podmiotu tylko zamawiającego usługi, na podmiot ściśle współpracujący przy realizacji wspólnego przedsięwzięcia oraz bezpośrednio zarządzający taką współpracą.

Kluczową kwestią, która zajmuje wszystkich zaangażowanych w partnerstwo publiczno-prywatne jest pytanie: Co jest potrzebne, aby zbudować takie partnerstwo z sukcesem? Jakimi cechami powinien charakteryzować się ogólny model współpracy tego typu?

W swojej pracy autorka skupiła się na zidentyfikowaniu głównych uwarunkowań w procesie przygotowania i realizacji projektów PPP, które mogą mieć na niego pozytywny lub negatywny wpływ, co może prowadzić do lepszego rozumienia przebiegu całego postępowania oraz problemów pojawiających się na poszczególnych jego etapach. Polski rynek projektów publiczno-prywatnych jest młody i relatywnie niedojrzały, ale warto już

⁴ Sobiech-Grabka K. (red.) (2015) *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy*, PARP, Warszawa.

⁵ Sarnacka A. (2014) *PPP w ochronie zdrowia*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, nr 11, s. 5-17.

⁶ Cieślak R. (2014) *Raport: Partnerstwo publiczno-prywatne w sporcie i rekreacji 2014*, Cieślak & Kordasiewicz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego, Warszawa.

⁷ Hausner J. (red.) (2013) *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.

teraz przyglądać się i analizować, jakie są główne czynniki sukcesu oraz bariery w ich realizacji, i jakiej są one natury - instytucjonalnej, finansowej, prawnej, ekonomicznej, społecznej, czy psychologicznej. A zatem identyfikacja i zrozumienie uwarunkowań, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, mających wpływ na realizację projektów PPP, może przyczynić się do sprawniejszego i bardziej efektywnego ich realizowania, a także może zachęcać do zaangażowania się w tego typu współpracę te podmioty publiczne, które do tej pory postrzegały projekty partnerstwa jako bardzo skomplikowane i obciążone zbyt dużym ryzykiem.

2. Cele naukowe rozprawy i główne pytania badawcze

Celem głównym rozprawy było zbadanie, na podstawie analizy zebranego materiału empirycznego, uwarunkowań, które mają kluczowy wpływ na przygotowanie i realizację projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Cel główny był realizowany poprzez cele szczegółowe:

Cele poznawcze:

- Ustalenie głównych powodów, kierujących podmiotami publicznymi i prywatnymi, podjęcia współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego;
- Zidentyfikowanie podstawowych czynników sukcesu występujących na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji projektów partnerstwa;
- Zidentyfikowanie głównych problemów występujących na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji projektów partnerstwa;
- Określenie głównych różnic w podejściu do współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi;
- Uzyskanie wiedzy o sposobie współpracy podmiotów publicznych z doradcami zewnętrznymi;
- Poznanie dobrych i złych doświadczeń związanych z realizacją projektów partnerstwa, po obu współpracujących stronach.

Celem praktycznym rozprawy było głębsze zrozumienie istoty realizacji i wzajemnych relacji w tak skomplikowanych przedsięwzięciach jak partnerstwo publiczno-prywatne

oraz wskazanie uwarunkowań, które mogą się przyczyniać do rozwoju współpracy tego typu lub taką współpracę utrudniać.

Aby zrealizować cel główny badania, autorka postawiła następujące pytania badawcze:

1. Dlaczego podmioty publiczne i prywatne decydują się na realizację projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego?
2. W jaki sposób podmioty publiczne przygotowują projekty i prowadzą postępowania o wybór partnera prywatnego?
3. Czy podmioty publiczne korzystają z usług doradców zewnętrznych i jak przebiega ta współpraca?
4. Jak się układa wzajemna współpraca publiczno-prywatna już na etapie realizacji projektów, po podpisaniu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym?
5. Jakie są główne problemy wynikające z podjęcia się realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego i z czego one wynikają?
6. Jakie są główne czynniki sukcesu, mające wpływ na realizację przedsięwzięć publiczno-prywatnych?

3. Struktura pracy

Rozprawa doktorska została podzielona na części: teoretyczną i praktyczną. Część teoretyczną rozpoczyna **rozdział pierwszy**, w którym autorka przedstawia przyczyny urynkowania usług publicznych, wprowadzonego do sektora publicznego za sprawą nowego zarządzania publicznego. W rozdziale zostały opisane podstawy nowego instytucjonalizmu wraz z teorią kosztów transakcyjnych oraz teorią kontraktów w odniesieniu do nauk o zarządzaniu, a także geneza i główne założenia nowego zarządzania publicznego.

Rozdział drugi poświęcony jest partnerstwu publiczno-prywatnemu, jego istocie, definicjom i różnorodnym formom. Omówiony został podział zadań i ryzyka pomiędzy podmioty publiczne i partnerów prywatnych, a także korzyści i negatywne strony wynikające z tego rodzaju współpracy. Autorka przytoczyła również wybrane badania prowadzone na świecie w kontekście czynników sukcesu partnerstwa. Rozdział zamyka omówienie rynku projektów PPP na świecie.

Rozdział trzeci odnosi się do partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Zostały w nim szczegółowo omówione czynniki instytucjonalno-prawne regulujące partnerstwo w Polsce, a także cechy charakterystyczne rozwoju polskiego rynku PPP oraz jego bariery. W rozdziale zaprezentowano również przegląd najważniejszych badań, dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, a także został szczegółowo opisany rynek projektów PPP z podziałem na branże.

W **rozdziale czwartym** został opisany proces realizacji projektów publiczno-prywatnych, od koncepcji, poprzez planowanie, analizy przedrealizacyjne, prowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego, podpisanie z nim umowy, aż po fazę operacyjną i zakończenie projektu.

Rozdział piąty wprowadza do części empirycznej rozprawy i poświęcony jest metodom badawczym wykorzystanym w pracy. Omówione zostało podejście jakościowe w kontekście wywiadów pogłębionych, które były głównym narzędziem prowadzonych badań. Została opisana próba badawcza oraz szczegółowy przebieg procesu badawczego.

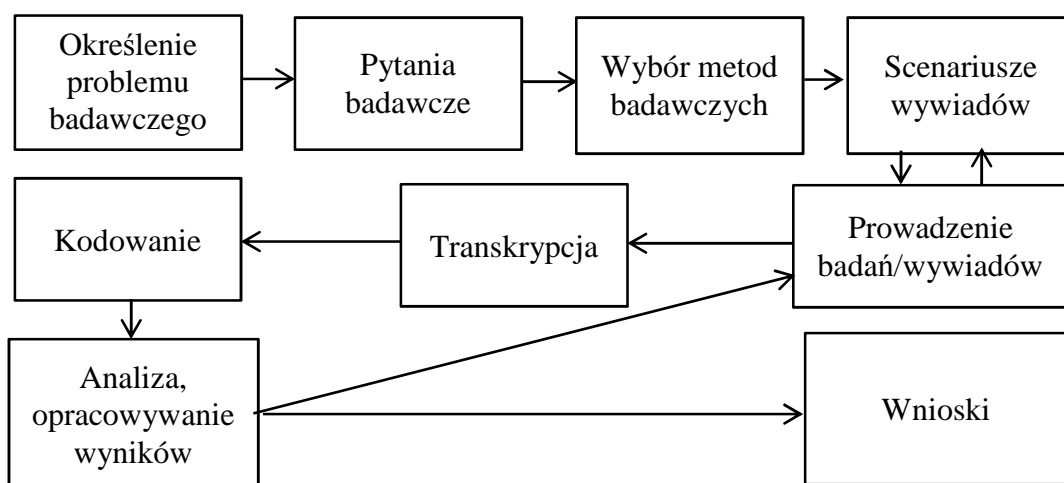
W **rozdziale szóstym** zostały zaprezentowane wyniki przeprowadzonego badania, dotyczące czynników warunkujących realizację projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, na podstawie przeprowadzonych wywiadów pogłębionych z praktykami, bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów PPP, ze strony publicznej, prywatnej oraz doradców zewnętrznych.

Podsumowanie wyników badań zawarte jest we wnioskach. Pracę zamyka zakończenie, gdzie zostały przedstawione osiągnięte założenia oraz możliwe obszary do prowadzenia dalszych badań, na podstawie problematyki przedstawionej w niniejszej dysertacji.

4. Metodyka badań własnych

Pracę nad rozprawą autorka rozpoczęła od określenia problemu badawczego, którym były **czynniki warunkujące realizację projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce** oraz od sformułowania pytań badawczych i wyboru metod prowadzenia badań.

Wykres 1. Przebieg procesu badawczego



Źródło: opracowanie własne.

Autorka przyjęła za metodę badawczą podejście jakościowe przy wykorzystaniu techniki wywiadu, ponieważ obszar badawczy, dotyczący czynników warunkujących realizację projektów PPP, jest w Polsce zagadnieniem stosunkowo nowym, jeszcze słabo rozpoznany. Badania jakościowe w opinii autorki, umożliwiły szerszą eksplorację problemu badawczego poprzez możliwość uzyskania różnorodnych informacji, dotyczących przedmiotu badania, poznanie często odmiennych opinii badanych, a także obserwację ich podejścia do omawianych zagadnień. Podejście jakościowe poprzez swój otwarty charakter, pozwoliło na głębsze zrozumienie relacji badanych ze swoimi partnerami i współpracownikami podczas prac nad projektami PPP, a także umożliwiło pogłębianie pewnych kwestii, które w trakcie prowadzenia badań okazywały się ważne. Nadrzędnym celem prowadzonych badań było uzyskanie jak najszerszych informacji o badanym obszarze od respondentów, a następnie ich zebranie, analiza i przedstawienie interpretacji wniosków omawianej problematyki.

Osoby, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, zostały wyselekcjonowane na zasadzie doboru celowego tak, aby zapewnić zróżnicowanie próby. Głównym kryterium doboru próby badawczej było praktyczne zaangażowanie w realizację projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, natomiast źródłem danych do przeprowadzenia badania była baza projektów PPP prowadzona przez Ministerstwo Rozwoju⁸ (wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) oraz strony internetowe organizacji

⁸ https://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx (pobrano 30.03.2016).

pozarządowych, zajmujących się partnerstwem publiczno-prywatnym - Centrum PPP⁹ i Instytutu PPP¹⁰. Projekty, w których uczestniczyli respondenci, są realizowane między innymi w takich obszarach jak gospodarka komunalna, efektywność energetyczna, termomodernizacja, budynki użyteczności publicznej i mała architektura, parkingi, oświetlenie uliczne, infrastruktura sportowa, ochrona zdrowia czy projekty rewitalizacyjne.

W ramach badań jakościowych autorka przeprowadziła 19 wywiadów, w tym z przedstawicielami podmiotów publicznych – 8 wywiadów, podmiotów prywatnych – 7 wywiadów oraz doradców zewnętrznych - 4 wywiady. Wszyscy badani byli bezpośrednio zaangażowani w realizację projektów PPP. Grupa badawcza została podzielona na 3 odrębne podgrupy (przedstawiciele podmiotów publicznych, partnerów prywatnych oraz doradcy zewnętrzni) w celu spojrzenia na badaną problematykę z punktu widzenia każdej z zaangażowanych w partnerstwo stron oraz uzyskania jak największej różnorodności wypowiedzi. Takie podejście do prowadzonego badania umożliwiło triangulację danych, poprzez wzięcie pod uwagę różnych perspektyw oraz podejść aktorów biorących udział w projektach tego samego typu.

Ponieważ grupa badawcza została podzielona na 3 odrębne podgrupy, dla każdej z nich został zaprojektowany odrębny scenariusz wywiadu, natomiast pytania dotyczyły tych samych zagadnień we wszystkich przypadkach, tylko w ujęciu każdej ze stron.

Zostało sformułowanych 9 szczegółowych zagadnień badawczych, które odzwierciedlały pytania zadawane w prowadzonym badaniu:

1. Motywy podejmowania współpracy w ramach PPP;
2. Przygotowanie i prowadzenie postępowania;
3. Doradztwo zewnętrzne;
4. Lider i zespół projektowy;
5. Poparcie polityczne;
6. Realizacja projektu;
7. Współpraca i partnerstwo;
8. Główne czynniki sukcesu;
9. Problemy i bariery.

⁹ <http://www.centrum-ppp.pl/start.1> (pobrano 12.04.2016).

¹⁰ <http://ipp.pl/> (pobrano 12.04.2016).

Większość wywiadów została przeprowadzona w taki sposób, że autorka rozmawiała z przedstawicielami podmiotu publicznego i partnera prywatnego, realizującymi wspólny projekt. Takie podejście umożliwiło spojrzenie na problem badawczy z obu stron, a zatem na dowiedzenie się „od wewnątrz”, co jest istotne dla każdej z nich, jakie widzą dobre strony oraz główne przeszkody dla udanej współpracy i jak należy je rozwiązywać. Badani opowiadali również o innych projektach, jeżeli byli w takowe zaangażowani oraz przekazywali informacje zasłyszane od innych. Reszta wywiadów została przeprowadzona z uczestnikami różnych projektów.

Doradcy zewnętrzni do badania byli dobierani poprzez przegląd projektów, konferencje branżowe oraz publikacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Głównym kryterium w tym przypadku było duże doświadczenie w zakresie doradztwa w projektach publiczno-prywatnych, zarówno po stronie publicznej jak i prywatnej.

Liczba i sposób prowadzonych wywiadów pozwoliły na zgromadzenie zróżnicowanego materiału badawczego, który obrazuje specyfikę podejścia do problemu badawczego wszystkich zaangażowanych stron oraz często ich odmienne opinie i doświadczenia.

Wywiady zostały przeprowadzone pomiędzy majem 2016 roku a styczniem 2017 roku. Czas ich trwania przebiegał od 60 do 100 minut, przy czym średnia długość wywiadu wynosiła około 80 minut. Wywiady były nagrywane.

Autorka dokonała transkrypcji zgromadzonego w wywiadach materiału empirycznego, w wyniku czego otrzymała materiał liczący ponad 300 stron maszynopisu, po czym materiał ten został poddany analizie jakościowej.

Materiał empiryczny został zakodowany przy pomocy stworzonego wcześniej zestawu kodów, który był na etapie kodowania aktualizowany. Zakodowany materiał został następnie poddany analizie i interpretacji. W trakcie przeprowadzania analizy materiału empirycznego autorka sięgała również do literatury przedmiotu w celu porównania swoich wyników badań z wynikami badań innych badaczy.

5. Wyniki i wnioski z przeprowadzonych badań

Jednym z zagadnień badawczych były motywy podejmowania współpracy publiczno-prywatnej przez podmioty publiczne. Wszyscy badani zgodnie twierdzili, że **głównym motywem angażowania się podmiotów publicznych w partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce są ograniczenia budżetowe, a co za tym idzie, chęć pozyskania**

środków finansowych na inwestycje publiczne. Praktycznie nieograniczone potrzeby strony publicznej i bardzo ograniczone środki do dyspozycji skłaniały tych przedstawicieli strony publicznej, którzy w obliczu trudności jednak szukali alternatywnych form finansowania publicznych przedsięwzięć, do szukania partnerów prywatnych na rynku.

Oprócz aspektu finansowego, który okazał się najważniejszy, badani wskazywali także na istotny czynnik jakim jest **wykorzystanie wiedzy i doświadczenia podmiotów prywatnych**, które operując na rynku konkurencyjnym, są bardziej profesjonalne w swoich dziedzinach, a także zarządzają swoimi przedsięwzięciami w sposób bardziej efektywny, ale przede wszystkim podkreślano **coraz bardziej rosnące znaczenie nowych technologii i potrzebę ich wykorzystania w inwestycjach publicznych.**

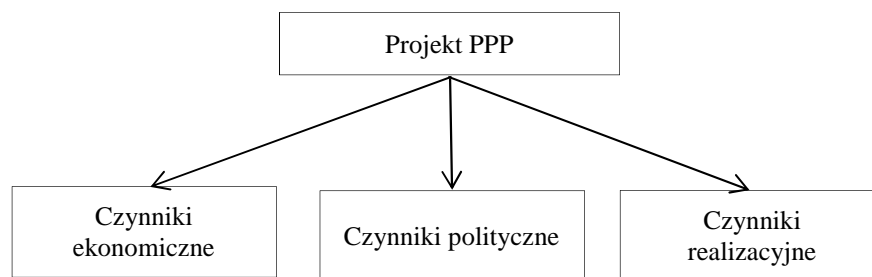
Badani wskazywali również na możliwości zdobywania nowych doświadczeń, nabywanie nowych umiejętności, jak chociażby kompetencji związanych z negocjacjami, które nie były do tej pory właściwe dla przedstawicieli jednostek publicznych, możliwości wypróbowania czegoś nowego – nowych rozwiązań w realizacji zadań publicznych. Podnoszony był również przez niektórych pozytywny aspekt wizerunkowy (odwaga, kreatywność, nowoczesne podejście), wiążący się z angażowaniem w partnerstwo publiczno-prywatne.

Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa prywatne, to angażują się w projekty partnerstwa, jeśli odpowiadają one profilowi wykonywanej przez nie działalności, a gdy już realizują swój pierwszy projekt i zdobyły doświadczenia na tym rynku, to chętnie angażowałyby się w kolejne. Firmy zagraniczne, posiadające swoje oddziały w Polsce, które zdobyły doświadczenia w realizacji PPP na świecie, chciałyby je wykorzystywać na polskim rynku. W swojej działalności nastawiają się na świadczenie różnego rodzaju usług publicznych, jak np. utrzymanie budynków publicznych, efektywność energetyczną, dostarczanie wody, odbiór i oczyszczanie ścieków, składowanie i przetwarzanie odpadów czy oświetlenie uliczne.

W tym miejscu dodać jeszcze należy, że dla partnerów prywatnych współpraca z samorządami przy realizacji projektów publiczno-prywatnych jest źródłem prestiżu oraz postrzegania ich firmy na rynku jako solidna i warta zaufania, a długoletnie kontrakty gwarantują im również stałe przychody na wiele lat.

Z przeprowadzonych badań wynika, że **czynniki warunkujące realizację projektów partnerstwa publiczno-prywatnego można podzielić na trzy kategorie: czynniki ekonomiczne, czynniki polityczne oraz czynniki realizacyjne. Można je uznać za główne filary partnerstwa, które przyczyniają się do sukcesu lub niepowodzenia projektów PPP.** Zidentyfikowanie kluczowych czynników sukcesu (CSFs), jak i głównych problemów projektów PPP, było jednym z głównych celów postawionych w rozprawie.

Wykres 2. Główne filary realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 1. Czynniki warunkujące realizację projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Czynniki ekonomiczne	Czynniki polityczne	Czynniki realizacyjne
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jasno określony cel i założenia projektu ▪ Analizy przedrealizacyjne ▪ Uzasadnione ekonomicznie założenia dla realizacji projektu ▪ Test rynku ▪ Akceptowalny dla obu stron podział zadań i ryzyka ▪ Respektowanie uwarunkowań działalności strony prywatnej ▪ Dostępność finansowania zewnętrznego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wola polityczna do realizacji projektu PPP ▪ Aktywne poparcie polityczne ▪ Ciągłość władzy politycznej ▪ Poparcie dla kontynuacji projektu w przypadku zmiany władzy politycznej ▪ Zdolności decyzyjne osób realizujących projekt ▪ Akceptacja organu stanowiącego ▪ Konsultacje społeczne ▪ Poparcie kluczowych interesariuszy (np. regulator, RIO, związki zawodowe) ▪ Regulacje prawne dotyczące PPP ▪ Wytyczne dotyczące realizacji PPP ▪ Polityka szczebla centralnego wspierająca PPP ▪ Wsparcie instytucji centralnych dla podmiotów publicznych, zaangażowanych w realizację projektów PPP ▪ Polityka szczebla centralnego i samorządowego zachęcająca firmy prywatne do inwestowania w projekty PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiedza dotycząca realizacji projektów PPP ▪ Profesjonalne doradztwo ▪ Kompetentny zespół projektowy ▪ Lider zespołu ▪ Dobrze przygotowane postępowanie ▪ Dyscyplina w prowadzeniu negocjacji ▪ Profesjonalne podmioty prywatne, biorące udział w postępowaniu ▪ Determinacja w dążeniu do realizacji PPP ▪ Zrozumienie dla uwarunkowań w jakich funkcjonuje druga strona ▪ Wzajemna współpraca publiczno-prywatna podczas negocjacji ▪ Otwartość na możliwe rozwiązania ▪ Wzajemny szacunek i zaufanie ▪ Dopracowana umowa o PPP ▪ Osoba lub zespół nadzorujący projekt na etapie wykonawczym ▪ Monitoring i kontrola ▪ Partnerstwo

Źródło: Opracowanie własne.

Uwarunkowania ekonomiczne

Racjonalne założenia ekonomiczne dla projektu PPP, akceptowalne dla obu stron, są podstawowym warunkiem, aby w ogóle myśleć o jego realizacji. Żaden projekt nie znajdzie partnera prywatnego, jeżeli nie będzie przewidywał odpowiedniej stopy zwrotu z zainwestowanego przez niego kapitału¹¹. Tak niski odsetek realizowanych projektów PPP w Polsce, w stosunku do ilości ogłoszeń, w większości wynika właśnie z nierealistycznych założeń ekonomicznych¹².

Założenia ekonomiczne projektu można zweryfikować na dwóch poziomach. W fazie przygotowawczej przeprowadza się test rynku, aby się zorientować, czy w ogóle będą zainteresowani projektem. Jeżeli na etapie ogłoszenia o wszczęciu postępowania nie ma żadnego odzewu ze strony prywatnej, to zwykle oznacza, że założenia ekonomiczne projektu są nieatrakcyjne rynkowo. W takiej sytuacji podmioty publiczne albo rezygnują z przedsięwzięcia albo próbują zmodyfikować swoją ofertę¹³. Badani ze wszystkich stron potwierdzali, że jeżeli stronie publicznej rzeczywiście zależy na realizacji projektu, to zmieni założenia na bardziej rynkowe. Drugim poziomem weryfikacji założeń ekonomicznych jest dialog czy negocjacje, prowadzone z potencjalnymi partnerami podczas postępowania. Podmioty publiczne bardzo często mają nierealistyczne oczekiwania, nie biorą pod uwagę większego doświadczenia drugiej strony, ani faktu, że ona również musi dbać o zabezpieczenie swoich interesów. Takie podejście jest związane z nieznanymi warunkami działalności przedsiębiorstw na rynku, brakiem umiejętności negocjacyjnych, a może co najważniejsze, brakiem zaufania do drugiej strony. W przeprowadzonych badaniach widać, że podmioty publiczne mają problem z zaufaniem, nie słuchają drugiej strony i uważają, że partnerzy prywatni „blefują” lub chcą

¹¹ Zhang X. (2005b) *Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development*, Journal of Construction Engineering and Management, nr 131(1), s. 3-14, Chen C., Doloi H., (2008) *BOT application in China: driving and impeding factors*, International Journal of Project Management, nr 26(4), s. 388-398.

¹² Sobiech-Grabka K. (red.) (2015) *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy*, PARP, Warszawa.

¹³ Kerf M., Gray D., Irwin T., Levesque C., Taylor R., Klein M. (1998) *Concessions for infrastructure: A guide to their design and award*, Technical Paper, World Bank, Washington, D.C., Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E., Encinas J. (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank, Washington, Korbus B., Brudziana W. (2012) *Analiza techniczna, prawna, ryzyk oraz analiza rynku*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, nr 5 s. 5-79.

coś nieuczciwie osiągnąć. Niestety w większości przypadków tak się to kończy, że nikt nie składa oferty, a obie strony tracą niepotrzebnie czas i pieniądze.

Kolejnym ważnym czynnikiem w powodzeniu realizacji projektów PPP jest optymalny podział zadań i ryzyka¹⁴. Problemem jest tendencja podmiotów publicznych do przerzucania wszystkich ryzyk projektowych na stronę prywatną, co wynika z faktu, że strona publiczna tak naprawdę nie rozumie na czym polega istota partnerstwa publiczno-prywatnego i traktuje je częstokroć jak zwykłe zamówienie publiczne oraz nie bierze pod uwagę, że każde ryzyko partner prywatny musi wycenić. Im trudniej będzie mu nim zarządzać, tym jego koszt będzie wyższy, co w konsekwencji prowadzi do tego, że projekt staje się nieopłacalny.

Strona publiczna ciągle jeszcze się uczy, że bez racjonalnych założeń ekonomicznych, akceptowalnych dla obu stron, projektu PPP zrobić się nie da, a zatem można stwierdzić, że **uzasadnione ekonomicznie założenia projektu oraz akceptowalny dla obu stron podział zadań i ryzyka są krytycznymi czynnikami sukcesu dla realizacji projektów PPP.**

Uwarunkowania polityczne

Zdaniem wszystkich badanych **wola polityczna i aktywne poparcie polityczne dla realizacji projektu PPP jest jednym z kluczowych czynników jego sukcesu.** Poparcie tego typu różni się na poziomie mniejszych i większych JST. W mniejszych jednostkach realizacja przedsięwzięć publiczno-prywatnych, pod kątem poparcia politycznego czy prowadzonych polityk, zwykle nie nastrocza większych trudności. Jak stwierdził jeden z badanych „...w małych miastach (...) takimi sprawami zajmuje się burmistrz, a jemu nikt nie podskoczy...”. Może się tak zdarzyć, że organ stanowiący jest z definicji w opozycji, jednakże w mniejszych gminach, realizowane przedsięwzięcia są o wiele bliżej mieszkańców i jeżeli projekt jest sensowny, i korzystny dla lokalnej społeczności, to raczej nikt się nie będzie sprzeciwiał. To samo dotyczy poparcia społecznego. Zwykle osoby zasiadające we władzach samorządowych są powszechnie znane i łatwiej im prowadzić rozmowy ze społecznością lokalną. Badani zwracali również

¹⁴ Ke Y., Wang S., Chan A. (2010a) *Risk allocation in public-private partnership infrastructure projects*, Journal of Infrastructure System, nr 16(4), s. 343-351, Osei-Kyei R., Chan A. (2015) *Review of studies on the Critical Success Factors for Public – Private Partnerships (PPP) projects from 1990 to 2013*, International Journal of Project Management, nr 33(6), s. 1335-1346.

uwagę na większą łatwość prowadzenia postępowań w mniejszych ośrodkach ze względu na uczestnictwo i nadzór osób bezpośrednio decydujących, co w bardziej rozbudowanych strukturach, może stanowić większy problem.

W większych jednostkach, aby realizować projekty PPP, które są trudne, ryzykowne i nieprzetestowane, musi być poparcie polityczne na najwyższych szczeblach władzy, to musi być „szef wszystkich szefów”. W dużych urzędach, częstokroć ścierają się różne grupy interesów, urzędnicy nie zawsze są chętni do realizacji nowych i skomplikowanych przedsięwzięć, ponieważ wymaga to od nich dodatkowego zaangażowania, zmiany podejścia do pełnionych obowiązków, jak również wiąże się z większym ryzykiem czy odpowiedzialnością.

Tak jak poparcie polityczne jest niezbędne do realizacji partnerstwa, tak nagła zmiana koncepcji decydentów, czy zmiany spowodowane wyborami, mogą spowodować zawieszenie projektu lub nawet rezygnację z jego realizacji, i często nie jest ważne, że projekt przyniósłby wartość z punktu widzenia interesu publicznego. Zdaniem badanych, głównie przedstawicieli podmiotów prywatnych i doradców zewnętrznych, ale też przedstawicieli samorządów, wśród polskich urzędników nie wykształciły się jeszcze takie cechy jak ciągłość w kontekście planowania i rozwoju swojej jednostki administracyjnej czy dbałość o środki publiczne. „*Jest taka tendencja, żeby się plecami odwrócić do tego, co zrobił poprzednik.*”.

Znaczenie politycznego poparcia dla projektów PPP znalazło również odzwierciedlenie w badaniach m.in.: Hardcastle i in. (2005) Li i in. (2005b), Jacobson, Choi (2008), Kwak i in. (2009)¹⁵.

¹⁵ Hardcastle C., Edwards P., Akintoye A., Li B. (2005) *Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry: a factory analysis approach*. In *proceedings: public-private partnerships opportunities and challenges*, Hong Kong Convention and Exhibition Centre, Hong Kong, s. 75-83, Li B., Akintoye A., Edwards P., Hardcastle C. (2005) *Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK. Findings from the questionnaire survey*, Engineering, Construction and Architectural Construction, nr 12(2), s. 125-148, Jacobson C., Choi S. (2008) *Success factors: public works and public-private partnerships*, International Journal of Public Sector Management, nr 21(6), s. 637-657, Kwak Y., Chih Y., Ibbs C. (2009) *Towards a comprehensive understanding of public-private partnerships for infrastructure development*, California Management Review, nr 51(2), s. 51-78.

Akceptacja społeczna dla realizacji przedsięwzięć PPP jest również bardzo istotna. Podmioty publiczne zwykle są bardzo wyczulone na pozytywne nastawienie mieszkańców właśnie do projektów PPP, ponieważ partner prywatny inwestuje w przedsięwzięcie swoje środki i będzie pobierał z niego korzyści, a to często powoduje podejrzenia, że zbyt dużo zarobi na gminie czy na mieszkańcach. Badani podkreślali, że trzeba zwracać na ten aspekt szczególną uwagę.

Wspomnieć jeszcze należy o polityce dotyczącej PPP, prowadzonej na szczeblu centralnym. Badani zwracali uwagę, że nie ma szczegółowych regulacji prawnych czy wytycznych, odnoszących się do różnych aspektów realizacji projektów partnerstwa.

Uwarunkowania realizacyjne

Profesjonalne przygotowanie projektu, przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego do współpracy, podpisanie z nim umowy, a następnie zarządzanie projektem na etapie wykonawczym, jest niezbędne dla powodzenia realizacji przedsięwzięć PPP. Trzeba jednak podkreślić, że cały ten proces jest bardzo dużym wyzwaniem dla strony publicznej.

Podmioty publiczne, planujące realizację projektów publiczno-prywatnych, starają się zdobywać jak najszerszą wiedzę na ten temat. Uczestniczą w konferencjach, szkoleniach czy warsztatach. W miarę rozwoju rynku pojawia się coraz więcej przykładów projektów, które się udały, oraz takich, które się nie udały, można je analizować, korzystać z wypracowanych praktyk czy też bezpośrednio czerpać wiedzę z doświadczeń osób zaangażowanych w PPP.

Niemniej jednak ogólna wiedza na temat partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest wystarczająca, kiedy chce się realizować tego typu projekt, ponieważ wymaga on przeprowadzenia wszechstronnych prac analitycznych, podejmowania wielu decyzji na kilkanaście czy kilkadziesiąt lat do przodu, prowadzenia negocjacji, dbałości o interes publiczny ale również umiejętności spojrzenia na stronę prywatną jak na współpracownika i partnera, a nie tylko dostawcy usług, jak to było dotychczas.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest w Polsce stosunkowo nową metodą realizacji zadań publicznych, dlatego też podmioty publiczne zazwyczaj nie posiadają odpowiednich kompetencji, aby zmierzyć się z całym tym skomplikowanym procesem, a zatem w większości przypadków niezbędne jest zatrudnianie doradców zewnętrznych, którzy mają

wiedzę i doświadczenie dotyczące projektów partnerstwa¹⁶. Odpowiadając na postawione w pracy pytanie, dotyczące zatrudniania doradców, można stwierdzić, że wszyscy badani przedstawiciele podmiotów publicznych korzystali w jakimś zakresie z doradztwa zewnętrznego, natomiast wiadomym jest, że nie wszystkie podmioty publiczne inicjujące PPP z takiego doradztwa korzystają, co w konsekwencji zwykle powoduje, że projekty są źle przygotowane i nie znajdują się chętni po stronie prywatnej do angażowania się w nie. Niezatrudnianie doradców nie świadczy jednak zawsze o niefrasobliwości czy nieświadomości podmiotów publicznych. Usługi tego typu, świadczone przez profesjonalistów, są bardzo kosztowne i małe urzędy po prostu nie mogą sobie na nie zwykle pozwolić, i albo w ogóle rezygnują z doradztwa, albo zatrudniają doradców, którzy nie mają doświadczenia.

Jednym z czynników sukcesu w realizacji projektów partnerstwa jest profesjonalny i otwarty na nowe wyzwania zespół projektowy po stronie publicznej wraz z jego liderem/kierownikiem projektu, czyli osobą, która wszystko spina i koordynuje¹⁷. Wszyscy badani zgodnie podkreślali, że powinna być to osoba niezwykle zdeterminowana i energiczna, która oprócz wiedzy na temat partnerstwa, posiada umiejętności w dziedzinie zarządzania. Dla powodzenia projektu, ktoś taki jest niezbędny.

Prowadzenie postępowania w formie negocjacji jest na pewno czymś nowym dla podmiotów publicznych, a wynegocjowanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jest procesem długim i skomplikowanym. Umowa jest głównym dokumentem, na podstawie którego projekt będzie realizowany i wszyscy przedstawiciele strony publicznej potwierdzali, że omówienie wszystkich zapisów umownych było dla nich dużym wyzwaniem. Wielu przyznało, że pewnych rzeczy w umowie nie przewidzieli, co już na etapie realizacji było przedmiotem różnych problemów.

Podmioty prywatne, odnosząc się do swoich doświadczeń w zakresie udziału w postępowaniach przetargowych PPP wносиły wiele uwag, co do przygotowania projektów

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli (2013), *Informacja o wynikach kontroli: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego*, NIK, Warszawa.

¹⁷ Dixon T., Pottinger G., Jordan A. (2005) Lessons from the private finance initiative in the UK – benefits, problems and critical success factors, *Journal of Property Investment & Finance*, nr 23(5), s. 412-423, Liu T., Wang Y., Wilkinson S. (2016) *Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public-Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of Australia and China*, *International Journal of Project Management*, nr 34, s. 701-716.

i prowadzenia postępowań przez stronę publiczną. Dotyczyły one m.in. braku jasno zdefiniowanych wymagań – trudności z określeniem, co właściwie podmiot publiczny chciałby zrealizować, nieprofesjonalnego przygotowania postępowań, braku zaangażowania, braku zdecydowania co do dalszego postępowania czy braku informacji zwrotnej na składane propozycje. Dosłownie wszyscy badani, reprezentujący stronę prywatną, jednomyślnie podkreślali, że bardzo dużym dla nich problemem jest przewlekłość prowadzonych postępowań. Nie znajduje to żadnego zrozumienia u podmiotów prywatnych i jest to w zasadzie jeden z głównych zarzutów do strony publicznej. Były to główne różnice w podejściu do współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, których zidentyfikowanie było jednym z celów pracy.

Badani zwracali również uwagę jak ważne jest wzajemne zrozumienie uwarunkowań w jakich funkcjonują podmioty publiczne i prywatne, wzajemny szacunek i zaufanie, a także otwartość na możliwe rozwiązania.

Podsumowując, trzy główne filary udanego partnerstwa publiczno-prywatnego: ekonomiczny, polityczny i realizacyjny, które zostały wyszczególnione na podstawie przeprowadzonych badań, w dużej mierze potwierdzają wcześniejsze badania Florizone i Cartera (2013)¹⁸ prowadzone pod egidą Grupy Banku Światowego.

Etap realizacji

Projekty PPP są realizowane w Polsce zaledwie od kilku lat i trudno jeszcze odpowiadać na pytania, czy osiągnęły zakładane cele oraz przyniosły wartość dodaną, niemniej jednak, badani podzielili się swoimi pierwszymi doświadczeniami ze wzajemnej współpracy, co było jednym z celów prowadzonych badań.

Wydaje się, że początki były dosyć trudne dla obu współpracujących stron. W większości przypadków, dla strony publicznej jak i prywatnej, były to pierwsze tego typu przedsięwzięcia, a co za tym idzie, partnerzy musieli się uczyć, jak ze sobą współpracować oraz jak rozwiązywać problemy, które się pojawiały. Podmioty publiczne podnosiły problemy związane z niedotrzymaniem terminów, dodatkowymi pracami do wykonania i ich finansowaniem, niedoszacowaniem inwestycji po stronie prywatnej, a w niektórych przypadkach trudności z porozumieniem się. Partnerzy prywatni podkreślali przede wszystkim dodatkowe, nieuzasadnione wymagania strony publicznej, brak jednostki lub

¹⁸ Florizone R., Carter R. (2013) *A winning framework for public-private partnerships: lessons from 60-plus IFC project*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18683> (pobrano 10.11.2016).

osoby do współpracy, która koordynowałaby prace projektowe oraz miała uprawnienia do podejmowania decyzji¹⁹, a także brak rzeczywistej współpracy oraz niezrozumienie idei partnerstwa i traktowanie go jak zwykłe zamówienie publiczne gdzie się „płaci i wymaga”. Każda ze stron trochę inaczej postrzega tę współpracę. Zdarzały się również sytuacje kryzysowe, natomiast wszyscy rozmówcy z obu stron zgodnie podkreślali, że bardzo im zależy, aby ta współpraca układała się jak najlepiej.

Jak już zostało wielokrotnie zaznaczone, przygotowanie i realizacja projektu PPP jest bardzo złożone i skomplikowane, a decydując się na to, podmioty publiczne zwykle nie spodziewają się z jak trudną materią trzeba się zmierzyć. Można wyróżnić wiele czynników, które mają wpływ na cały ten proces i w swojej pracy autorka starała się wyszczególnić większość z nich, odpowiadając na postawione pytania badawcze. Największe wyzwania w tej materii stoją przed podmiotami publicznymi, ponieważ to one inicjują podjęcie współpracy oraz dokonują wyboru partnera do realizacji projektu. Przeprowadzenie takiej procedury wymaga od przedstawicieli strony publicznej nabywania nowych kompetencji i zmiany mentalności. W Polsce, ze względu na uwarunkowania historyczne, brak jest tradycji i doświadczenia we współpracy z podmiotami prywatnymi, co często powoduje brak zaufania oraz zrozumienia punktu widzenia drugiej strony i to potwierdza strona prywatna i doradcy zewnątrzni. Podmioty publiczne zwykle nie są otwarte na szukanie porozumienia czy kompromisu, częstokroć występują z pozycji siły. Mają też problemy z podejmowaniem decyzji. Aby być pełnoprawnymi partnerami, stającymi naprzeciw podmiotów prywatnych podczas negocjacji, potrzebna jest bardziej proaktywna postawa oraz nabywanie nowych kompetencji, ponieważ ich partnerzy oczekują zaangażowania i profesjonalnych rozmów. Natura partnerstwa wymaga też ponoszenia pewnego ryzyka z nim związanego, co również nie było do tej pory właściwe dla działalności administracji publicznej. Partnerstwo potrzebuje też po stronie publicznej lidera, który jest zaangażowany i zdeterminowany, aby je realizować. Wszystkie badane przez autorkę projekty, w których udało się podpisać umowę i są na etapie realizacji, takich liderów miały. Były to osoby bardzo zaangażowane, i pomimo wielu trudności jakie musiały pokonać, przekonane, że realizowane przedsięwzięcia PPP przyniosą wartość dla interesu publicznego.

¹⁹ Robinson H., Scott J. (2009) *Service delivery and performance monitoring in PFI/PPP projects*, Construction Management and Economics, nr 27, s. 181-197.

Partnerzy prywatni też się uczą partnerstwa. Współpraca tego typu wymaga od nich zrozumienia odmienności funkcjonowania sektora publicznego. Trzeba brać pod uwagę, że musi on działać w granicach prawa, ograniczeń budżetowych oraz zawsze mieć na uwadze interes publiczny. Zintegrowanie wszystkich tych uwarunkowań często jest również dużym wyzwaniem.

Partnerstwa muszą się również nauczyć instytucje finansujące. Finansowanie projektów PPP jest jedną z barier rozwoju rynku. Dla banków partnerstwo jest nowym zagadnieniem i nie chcą one udzielać kredytów na kilkanaście czy kilkadziesiąt lat do przodu jeżeli projekt, z ich punktu widzenia, nie daje gwarancji zabezpieczenia spłaty. Niektóre firmy zaangażowane w partnerstwo w Polsce, inwestują w projekty swój własny kapitał.

Wspomnieć jeszcze należy o wsparciu dla realizowanych projektów PPP przez instytucje na poziomie centralnym. W zasadzie można stwierdzić, że takiego rzeczywistego wsparcia jak do tej pory nie było i to jest kolejna bariera w rozwoju rynku PPP. Jeden z badanych tak to ujął: „*Te biedne samorzady zostały pozostawione jakby same sobie, jakby to powiedzieć, muszą rozpoznać przez atak robić*”, dlatego też, pomimo wielu uwag krytycznych, dotyczących działań podmiotów publicznych na polu partnerstwa publiczno-prywatnego, tym, którym się udało doprowadzić do realizacji projektów, należą się ogromne wyrazy uznania, a trzeba przyznać, że musiały sobie radzić z wieloma wyzwaniami, również popełniali jakieś błędy, ale każdy z nich przyznał, że było warto.

Rekomendacje

Czy partnerstwo publiczno-prywatne ma szansę być powszechnie stosowaną metodą realizacji zadań publicznych w Polsce? Jak autorka starała się pokazać w swoich badaniach, wpływ na to ma bardzo wiele różnorodnych czynników i aby to rzeczywiście była powszechnie stosowana metoda realizacji zadań publicznych, jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia.

Po pierwsze, na poziomie centralnym powinny zostać wprowadzone rozwiązania prawne, które będą sprzyjały rozwojowi rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, poprzez regulacje tych wszystkich obszarów, które partnerstwo dotyka, jak chociażby wspomniane już kwestie rozliczania czy opodatkowania przepływów finansowych, realizowanych projektów PPP. Podmioty publiczne powinny dokładnie wiedzieć jak mają postępować w takich sytuacjach, dlatego eliminacja niejasności i niespójności w przepisach jest niezwykle istotna.

Drugą istotną kwestią jest wsparcie, szczególnie mniejszych jednostek publicznych, które chcą realizować projekty PPP, a nie mają odpowiednich środków na doradztwo, ani wystarczających zasobów na przygotowanie projektów i prowadzenie postępowań na wybór partnera prywatnego. Wzorem państw, które mają rozwinięte rynki partnerstwa, powinna powstać jednostka na poziomie centralnym (*PPP Unit*), a także jednostki na poziomie lokalnym, które pomagałyby podmiotom publicznym weryfikować pomysły na projekty PPP, przygotowywać założenia, doradzać czy pomagać przy prowadzeniu postępowań. Administracja centralna powinna jasno komunikować, że aktywnie popiera realizację zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ dopiero takie podejście daje czytelny sygnał podmiotom publicznym, że w razie wątpliwości czy problemów, będą miały gdzie się zwrócić o wsparcie lub pomoc.

Kolejną sprawą jest propagowanie wiedzy o PPP. Ogólną wiedzę na ten temat większość podmiotów publicznych posiada, natomiast potrzebna jest wiedza bardziej specjalistyczna, dlatego tak ważne jest rozpowszechnianie dobrych praktyk, omawianie poszczególnych przedsięwzięć w formie studium przypadku, a także prowadzenie projektów pilotażowych w poszczególnych branżach, które mogą posłużyć do wypracowania wzorcowych rozwiązań czy uniwersalnych modeli postępowania. Tworzenie zestandaryzowanej dokumentacji projektowej czy wytycznych dotyczących realizacji PPP uprościłoby znacząco przygotowanie projektów, a co za tym idzie, obniżyłoby znacznie związane z tym koszty. W kontekście szkoleń dotyczących projektów partnerstwa, autorka uważa, że ważne jest również przekazywanie wiedzy dotyczącej funkcjonowania sektora prywatnego. Częste niezrozumienie uwarunkowań w jakich działają firmy prywatne jest przyczyną wielu nieporozumień pomiędzy stronami. Przedstawiciele strony publicznej powinni również nabywać kompetencje właściwe dla prowadzonej działalności przez sektor prywatny, jak chociażby przygotowanie i prowadzenie negocjacji, zarządzanie projektami czy zarządzanie czasem (co było jednym z najczęściej komunikowanych problemów), tak aby mogli być równymi partnerami „za stołem negocjacyjnym”. Z kolei podmioty prywatne powinny mieć większą wiedzę na temat działania sektora publicznego, jakim ograniczeniom podlega, oraz że jest zobowiązany przede wszystkim dbać o dobro publiczne.

Aby rynek partnerstwa publiczno-prywatnego się rozwijał, a podmioty prywatne chciały w tej formule współpracować, władze powinny dawać różnego rodzaju zachęty do inwestowania w partnerstwo dla firm prywatnych, jak chociażby ułatwienia w otrzymywaniu kredytów, pozwoleń czy dostęp do konsultacji eksperckich. Dla podmiotów prywatnych ważne jest stanowisko rządu, że będzie rozwijało partnerstwo, i że będą ciekawe propozycje na projekty, również na szczeblu rządowym.

Na razie projekty, które są realizowane przecierają szlak i dostarczają pozytywnych przykładów dla innych oraz tworzą dobre praktyki. Jest taka tendencja, że podmioty publiczne, które już realizują swoje pierwsze projekty partnerstwa, planują albo rozpoczynają kolejne i dostrzegają w takiej metodzie nie tylko aspekt finansowy, ale również wyższą efektywność jaką współpraca tego typu może przynieść.

6. Ograniczenia i kierunki dalszych badań

W tym miejscu należy dodać, że prowadzone badania miały swoje ograniczenia. Ilość realizowanych projektów nie pozwoliła na przeprowadzenie wywiadów ze wszystkimi ich uczestnikami. W pracy została zarysowana główna problematyka, wiążąca się z realizacją projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Rynek PPP jest w początkowej fazie swojego rozwoju i problemy zidentyfikowane w pracy z czasem będą ewoluowały, a wraz z rozwojem rynku będzie się zmieniało podejście do tego typu współpracy. Przeprowadzone badanie jakościowe oraz zidentyfikowane w nim problemy, mogłoby posłużyć za materiał wyjściowy do prowadzenia badań ilościowych w celu weryfikacji skali zidentyfikowanych zjawisk, dotyczących opisanych zagadnień.

Wyniki powyższych badań mogą również posłużyć za bazę wyjściową, bądź inspirację, dla kolejnych badaczy tego obszaru. Wraz z rozwojem rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, można będzie badać czynniki warunkujące realizację projektów PPP w zależności od wartości projektów, od wielkości jednostek je realizujących czy też w rozbiciu na poszczególne branże gospodarki. Za kilka lat będzie też można zbadać bardziej precyzyjnie czy projekty już realizowane przyniosły zakładane efekty, czy taki model dostarczania usług publicznych okazał się korzystny oraz jak wyglądała wzajemna współpraca pomiędzy stronami.

Spis treści

Wstęp	8
1. Urynkowanie usług publicznych	17
1.1. Teoria kontraktów i ekonomia kosztów transakcyjnych w nauce o zarządzaniu	17
1.1.1. Nowa ekonomia instytucjonalna	17
1.1.2. Kontrakt jako instytucja	19
1.1.3. Teoria kosztów transakcyjnych	22
1.1.4. Zastosowanie teorii kontraktów i kosztów transakcyjnych w naukach o zarządzaniu	23
1.2. Nowe zarządzanie publiczne	27
1.2.1. Geneza i źródła nowego zarządzania publicznego	27
1.2.2. Charakterystyka nowego zarządzania publicznego	29
1.2.3. Urynkowanie usług publicznych	33
1.2.4. Nowe zarządzanie publiczne na świecie	38
1.2.5. Reformy nowego zarządzania publicznego w Polsce	40
1.2.6. Krytyka nowego zarządzania publicznego	42
2. Partnerstwo publiczno–prywatne	47
2.1. Wprowadzenie	47
2.2. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego	48
2.3. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego	50
2.4. Partnerstwo publiczno-prywatne a standardowe zamówienie publiczne	53
2.5. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego	54
2.6. Podział zadań i ryzyka w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego	56
2.6.1. Podział zadań	56
2.6.2. Ryzyka w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego	58
2.7. Value for money	61
2.8. Zalety i wady stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego	63
2.8.1. Korzyści stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego	63
2.8.2. Negatywne strony realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego	64
2.9. Badania czynników sukcesu partnerstwa publiczno- prywatnego	68
2.10. Partnerstwo publiczno-prywatne na świecie	73
3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce	78

3.1. Wprowadzenie	78
3.2. Uwarunkowania instytucjonalno-prawne	78
3.2.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim systemie prawnym	78
3.2.2. Instytucje wspierające rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego	82
3.3. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego	88
3.3.1. Cechy charakterystyczne polskiego rynku PPP	91
3.3.2. Bariery rozwoju rynku PPP	92
3.4. Przegląd badań polskiego rynku PPP	93
3.4.1. Badania wśród podmiotów publicznych	93
3.4.2. Badania wśród podmiotów prywatnych	95
3.5. Rynek projektów partnerstwa publiczno-prywatnego	96
3.5.1. Projekty realizowane w obszarze efektywności energetycznej	96
3.5.2. Projekty realizowane w obszarze wodno-kanalizacyjnym i gospodarki odpadami	98
3.5.2.1. Projekty wodno-kanalizacyjne	100
3.5.2.2. Projekty w gospodarce odpadami	101
3.5.3. Projekty realizowane w obszarze budowy sieci szerokopasmowych	103
3.5.4. Partnerstwo publiczno-prywatne w obszarze ochrony zdrowia	105
3.5.5. Partnerstwo publiczno-prywatne w budownictwie kubaturowym	107
3.5.5.1. Budownictwo komunalne	107
3.5.5.2. Budynki użyteczności publicznej	108
3.5.6. Infrastruktura sportowo-rekreacyjna	108
3.5.7. Projekty PPP realizowane w innych obszarach	111
3.6. Projekty hybrydowe	111
3.7. Podsumowanie	113
4. Przygotowanie i realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego	115
4.1. Identyfikacja przedsięwzięć do realizacji	116
4.2. Analizy wstępne	118
4.3. Przygotowanie projektu partnerstwa publiczno-prywatnego	120
4.3.1. Doradztwo zewnętrzne	120
4.3.2. Analizy przedrealizacyjne	123
4.3.2.1. Analiza techniczna	123
4.3.2.2. Analiza prawna	124

4.3.2.3. Analiza ryzyka	126
4.3.2.4. Analizy ekonomiczno-finansowe	128
4.3.3. Test rynku	130
4.3.4. Zarządzanie zaangażowaniem interesariuszy	131
4.3.5. Finansowanie projektów partnerstwa publiczno-privatnego	133
4.3.5.1. Źródła finansowania projektów partnerstwa.....	133
4.3.5.2. Project Finance i spółka specjalnego przeznaczenia	134
4.4. Procedura wyboru partnera prywatnego	136
4.5. Umowa o zawarcie partnerstwa publiczno-privatnego	140
4.6. Zamknięcie finansowe	142
4.7. Zarządzanie realizacją projektu partnerstwa publiczno-privatnego.....	143
4.7.1. Zespół do spraw zarządzania projektem	145
4.7.2. Monitorowanie realizacji i jakości dostarczanych usług	145
4.7.3. Zarządzanie zmianami	146
4.7.4. Rozstrzyganie sporów	147
4.7.5. Zakończenie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-privatnym.....	147
4.8. Podsumowanie	148
5. Metody badawcze i proces badawczy.....	150
5.1. Metody badawcze – badania jakościowe.....	150
5.2. Charakterystyka próby badawczej	152
5.3. Przebieg procesu badawczego	153
6. Omówienie wyników badania	158
6.1. Motywy podejmowania współpracy publiczno-privatnej.....	158
6.2. Przygotowanie i prowadzenie postępowania	169
6.3. Wdrożenie projektu.....	222
6.4. Uwarunkowania realizacyjne partnerstwa	236
7. Wnioski.....	248
Zakończenie	262
Bibliografia	264
Spis tabel.....	288
Spis wykresów	289

