

## PPP – DZIEDZINY, KORZYŚCI, BARIERY – OCZAMI PRZEDSTAWICIELI SEKTORA PUBLICZNEGO I PRYWATNEGO (2007-2011)

RAPORT PPPortal.pl

Katowice 2011



**Cytowanie, publiczne odtwarzanie, kopiowanie oraz wykorzystywanie w innej formie danych, informacji i opracowań zawartych w tej publikacji jest dozwolone pod warunkiem podania nazwy raportu oraz źródła – pportal.pl**

Copyright: PPPortal.pl 2011

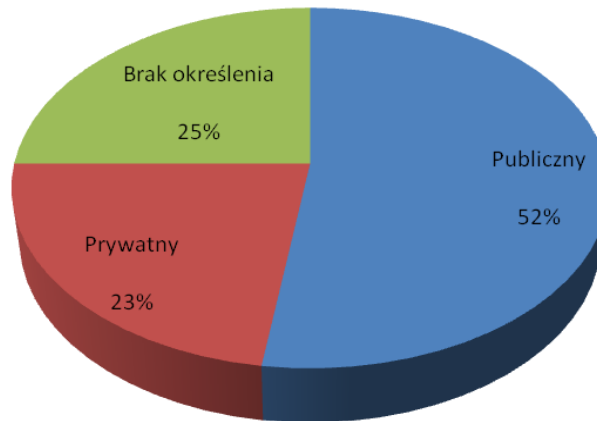
## 1. WSTĘP

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na podstawie ankiet wypełnionych przez uczestników konferencji „PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE – PROJEKTOWANIE, FINANSOWANIE, REALIZACJA”, organizowanej przez Collect Consulting, Kancelarię Prawną Lextra i Zachodnią Izbę Gospodarczą. Konferencja ta odbyła się 12 października 2011 r. we Wrocławiu i była okazją do spotkania zarówno przedstawicieli sektora publicznego, jak i prywatnego i rozmowy na temat aktualnych prawnych, teoretycznych i praktycznych aspektów związanych z inwestycjami realizowanymi w formule PPP. Odpowiedzi ankietowanych porównano z odpowiedziami uczestników konferencji „W PARTNERSTWIE O PARTNERSTWIE” – organizowanej przez Polski Instytut Biznesu, która odbyła się w Katowicach 11 grudnia 2007 r. Jej celem było z kolei zainteresowanie podmiotów życia publicznego i gospodarczego regionu województwa śląskiego (władz samorządowych i administracji publicznej, organizacji realizujących zadania publiczne, przedsiębiorców prywatnych) zastosowaniem zaawansowanej formy współpracy międzysektorowej, jaką jest partnerstwo publiczno-prywatne.

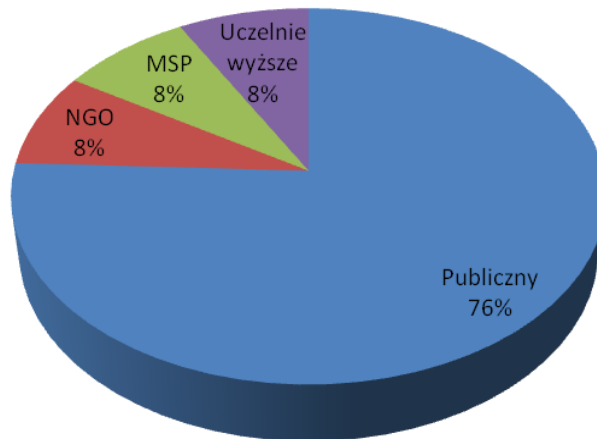
Temat partnerstwa publiczno-prywatnego to zagadnienie złożone i obfitujące do niedawna w wiele kontrowersji, związanych m.in. z kwestiami legislacyjnymi czy obawami dotyczącymi tzw. „czwartego P”. Kwestie te powoli się jednak normalizują, a partnerstwo publiczno-prywatne postrzegane zaczyna być jako niepowtarzalna, obustronna szansa na realizację udanych inwestycji. Raport PPPortal.pl ma w tej sytuacji na celu zbadanie bieżących nastojów – oczekiwań i opinii na temat korzyści oraz barier związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym widzianym oczami przedstawicieli obu zaangażowanych, bądź planujących zaangażowanie w tę formę współpracy, stron. Raport ten ma także na celu porównanie owych bieżących nastrojów – z nastrojami z przeszłości i wykazanie ewentualnych zmian w postrzeganiu PPP.

W konferencji „wrocławskiej” (2011 r.) udział wzięło 86 uczestników. Zwrotność ankiet ukształtowała się na poziomie 51%. Większa część ankietowanych określiła się jako przedstawiciele sektora publicznego (23 ankietowanych), 10 ankietowanych – byli to przedstawiciele sektora prywatnego, 11 ankietowanych nie określiło, do jakiego sektora przynależy. W konferencji „katowickiej” (2007 r.) uczestniczyło 70 osób. Zwrotność ankiet wyniosła 53%. Uczestnikami konferencji w większości byli przedstawiciele reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego województwa śląskiego (28 osób), kolejne grupy stanowili reprezentanci sektora MSP, NGO (organizacje pozarządowe) oraz uczelni wyższych (po 3 osoby).

## Ankietowani 2011 pod względem sektora



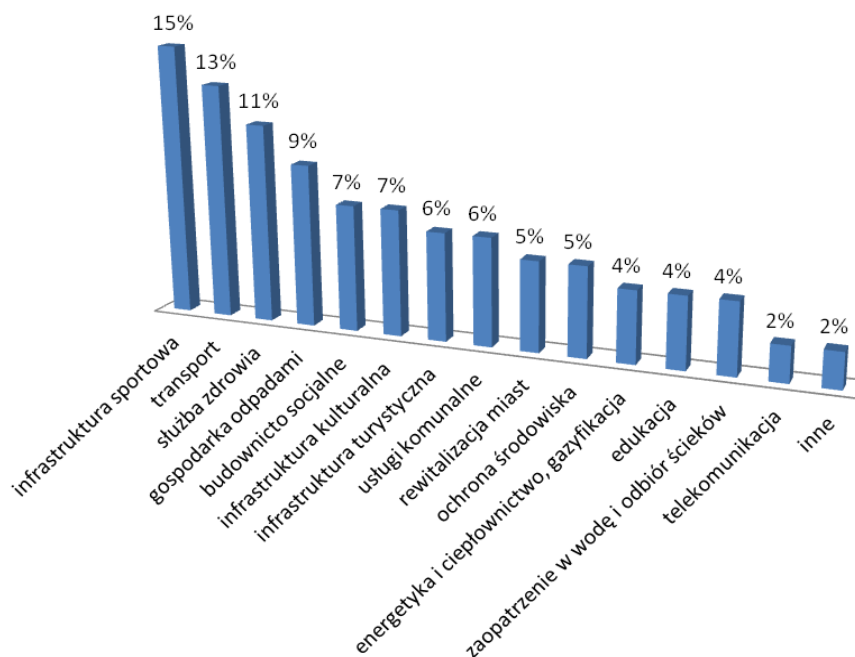
## Ankietowani 2007 pod względem sektora



## 2. MOŻLIWE DZIEDZINY WSPÓŁPRACY SEKTORA PUBLICZNEGO Z SEKTOREM PRYWATNYM

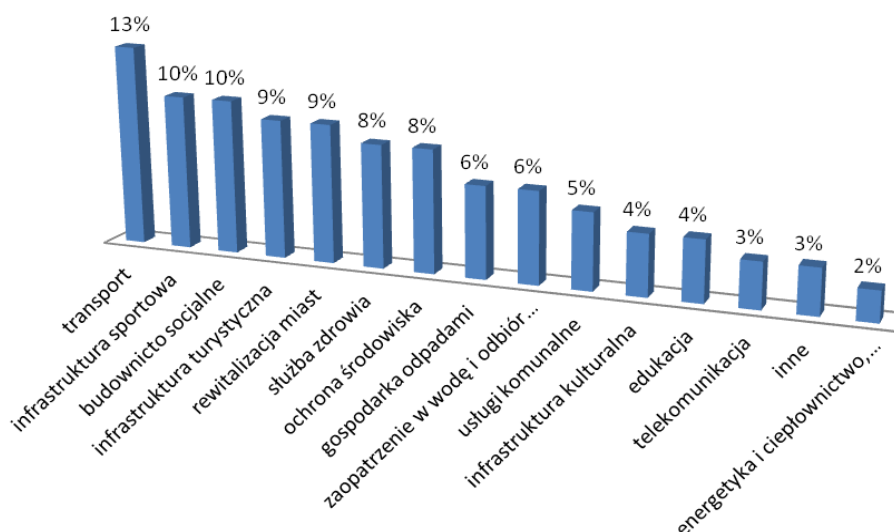
Uczestnicy obu konferencji pytani byli o to, w jakiej dziedzinie widzą potrzebę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. W obu przypadkach mogli oni wybrać maksymalnie 5 odpowiedzi spośród 14 ewentualności, ponieważ intencją autorów ankiety było pokazanie jak najszerszego spektrum projektów możliwych do wykonania w formule PPP. W każdej z ankiet istniała też ewentualność o charakterze otwartym – ankietowani sami mogli zadeklarować brakującą ich zdaniem dziedzinę. Okazało się, że dziedzinami, w których ankietowani w 2011 r. najczęściej widzą potrzebę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym są: infrastruktura sportowa (29 wskazań), transport (24 wskazania) oraz służba zdrowia (20 wskazań). Najrzadziej natomiast wskazywane były dziedziny takie jak: energetyka, ciepłownictwo, gazyfikacja (8 wskazań); edukacja (8 wskazań); zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków (7 wskazań) oraz telekomunikacja (4 wskazania). Czterech ankietowanych zdecydowało się na wybranie ewentualności „inne” i dopisanie brakującej, ich zdaniem, dziedziny. Zdefiniowali oni je jako: „infrastruktura miejska”, „budownictwo mieszkaniowe”, „meblowanie miasta, wyposażenie przystanków komunikacji miejskiej” oraz „zarządzanie mieszkaniami komunalnymi i zasobem komunalnym”.

### Możliwe dziedziny wykorzystania PPP 2011



Ankietowani z 2007 roku wskazali w pierwszym rzędzie transport (13%) jako dziedzinę, w obszarze której istnieje największa potrzeba współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Kolejne obszary możliwej współpracy to, ich zdaniem: budownictwo socjalne i infrastruktura sportowa (oba po 10%) oraz rewitalizacja miast i infrastruktura turystyczna (9%). Jako „inne” określili oni „parki technologiczne” (na które wskazano raz) oraz „bezpieczeństwo publiczne” (wskazane dwukrotnie). W tych dziedzinach najrzadziej dostrzegali oni potrzebę współpracy. Rzadko też wskazywali ewentualności takie jak: edukacja; telekomunikacja, energetyka i ciepłownictwo, gazyfikacja.

## Możliwe dziedziny wykorzystania PPP 2007

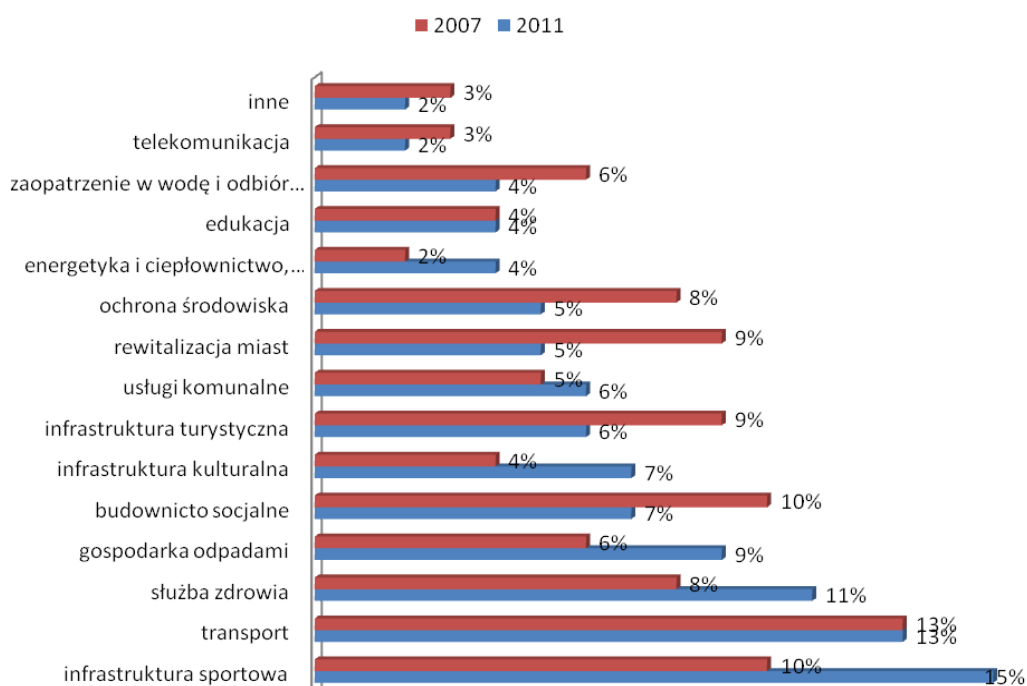


Zarówno respondenci z 2007, jak i 2011 roku, dostrzegali wyraźną potrzebę tworzenia inicjatyw PPP w sektorach takich jak transport i infrastruktura sportowa. Są to więc wciąż branże pojemne i wymagające powstawania dalszych inwestycji. Jak pokazuje porównanie danych – wraz z upływem czasu wręcz rośnie procent ankietowanych dostrzegających tę potrzebę. W przypadku transportu – jest to jednocześnie największy skok liczby wskazań – o 5 procent. W 2011 roku w pierwszej trójce pożądaných branż nie pojawiło się już natomiast, obecne w niej w 2007 roku, budownictwo socjalne – zastąpiła je służba zdrowia, która w 2007 roku wskazywana była dopiero na szóstym miejscu. Porównanie wyników obu badań pokazuje, że największy spadek wskazań – o 4 procent – dotyczy dziedziny rewitalizacji miast. W trójce najrzadziej wskazywanych (prócz kategorii „inne”) branż, również nastąpiło przetasowanie. W 2007 roku były to:

Copyright: PPPortal.pl 2011

edukacja, telekomunikacja i energetyka, natomiast w 2011 r. – edukacja, zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków oraz telekomunikacja. Tak jak w przypadku trzech najczęściej wskazywanych dziedzin – mamy tu więc elementy niezienne na przestrzeni lat oraz rotację – w przypadku trzeciej branży.

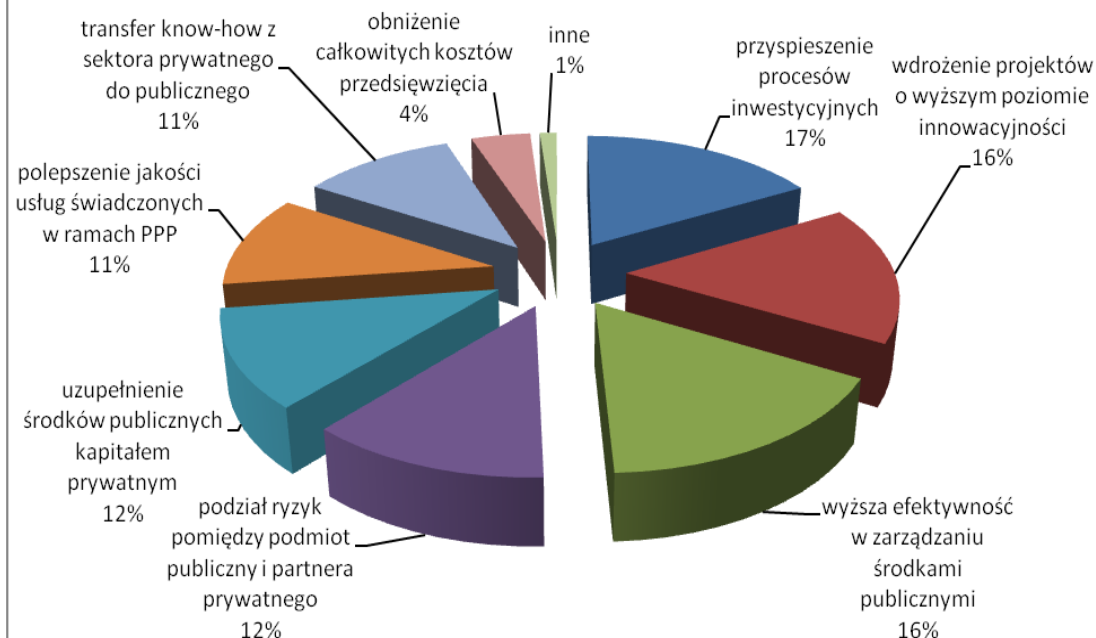
## Możliwe dziedziny wykorzystania PPP 2011 i 2007 - porównanie



### 3. KORZYŚCI Z REALIZACJI PROJEKTÓW W FORMULE PPP

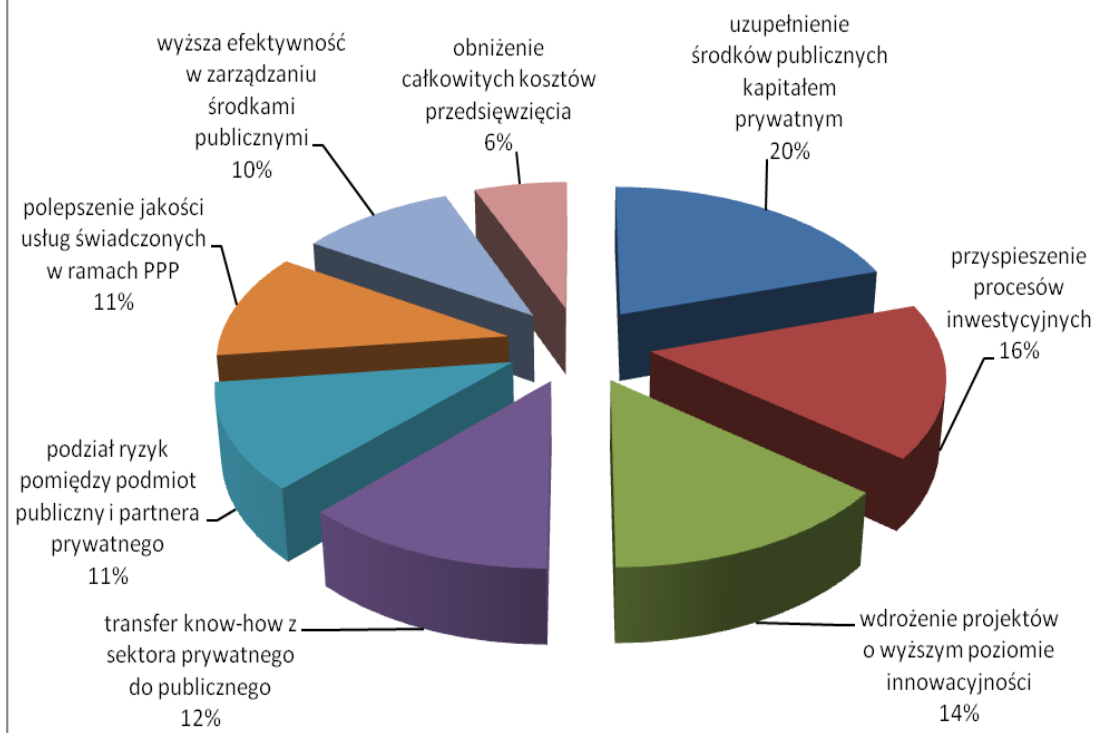
Kolejnym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia rozwoju PPP, jest dostrzeżenie korzyści płynących z partnerstwa. Ankietowani w 2011 proszeni byli o wybranie maksymalnie 5 korzyści, spośród 8 ewentualności. Jako ostatnia ewentualność pojawiła się także, możliwa do uzupełnienia kategoria „inne”. Ankietowani wskazywali najczęściej odpowiedzi takie jak: przyspieszenie procesów inwestycyjnych, wdrożenie projektów o wyższym poziomie innowacyjności oraz wyższa efektywność w zarządzaniu środkami publicznymi. Najczęściej wybierali odpowiedzi – inne, obniżenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia, transfer know-how z sektora prywatnego do publicznego i polepszenie jakości usług świadczonych w ramach PPP. Jako „inne” zdefiniowane zostały w tym przypadku: „efektywne wykorzystanie zasobów/majątku/wiedzy partnera prywatnego i publicznego” oraz „współpraca sektora prywatnego i przejęcie części odpowiedzialności w organizacji miasta jako miejsca do życia”.

## Korzyści wynikające z realizacji projektów PPP 2011



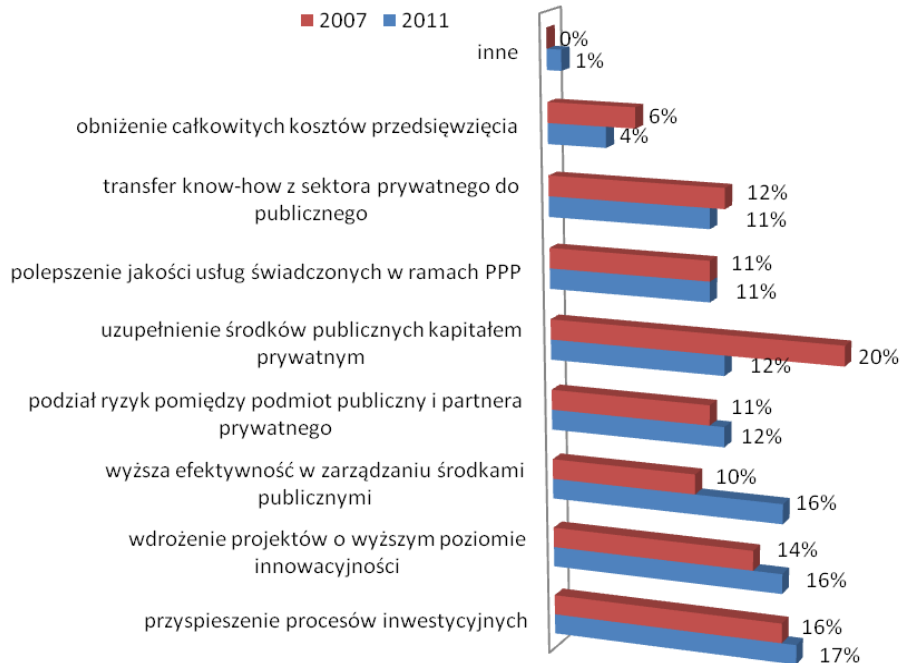
Największą korzyścią z realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym według uczestników konferencji z 2007 było uzupełnienie środków publicznych kapitałem prywatnym (20%) oraz przyspieszenie procesów inwestycyjnych (16%). Obniżenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia jako korzyść wskazało jedynie 6 procent ankietowanych, a wyższą efektywność w zarządzaniu środkami publicznymi – 10%. Żaden z ankietowanych z 2007 roku nie zdecydował się na zdefiniowanie kategorii „inne”.

## Korzyści wynikające z realizacji projektów PPP 2007



Porównanie odpowiedzi z 2011 i 2007 roku pokazuje, że dla ankietowanych wciąż bardzo ważnymi korzyściami są: przyspieszenie procesów inwestycyjnych oraz wdrożenie projektów o wyższym poziomie innowacyjności. Waga tej pierwszej korzyści wciąż rośnie w oczach osób zainteresowanych PPP. Zmalało natomiast znacznie, bo aż o 8%, znaczenie korzyści jaką jest uzupełnienie środków publicznych kapitałem prywatnym. W porównaniu z 2007 rokiem, z biegiem czasu ankietowani zaczęli także coraz bardziej doceniać wyższą efektywność w zarządzaniu środkami publicznymi, jaką daje im PPP.

## Korzyści wynikające z realizacji projektów PPP 2011 i 2007 - porównanie



## 4. BARIERY W PODEJMOWANIU INICJATYW W FORMULE PPP

Ankietowanych zapytano również, które z czynników uważają za najistotniejsze bariery w podejmowaniu inicjatyw w partnerstwie. W tym wypadku także, wskazać mogli maksymalnie 5 odpowiedzi. Najważniejszymi barierami w 2011 roku okazały się: brak dobrych polskich praktyk, niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze publicznym oraz brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w sektorze publicznym. Najmniej ważne są natomiast dla przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego bariery takie jak: ryzyko nadużycia w kontaktach administracji publicznej (samorządu) z sektorem prywatnym; ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego i ograniczenia w finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych.

POTENCJALNA BARIERA

LICZBA WSKAZAŃ 2011

Brak dobrych polskich praktyk	27
Niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze publicznym	23
Brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w sektorze publicznym	18
Wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej	17
Brak prostych i przejrzystych uregulowań prawnych	17
Brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP	15
Procedura wyboru partnera	9
Konieczność wykonania skomplikowanych montażu finansowych	9
Brak przepływu informacji nt. możliwości nawiązania współpracy	8
Niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze prywatnym	7
Silny opór społeczny	7
Wpływy polityczne	7
Brak projektów PPP inicjowanych przez organy administracji rządowej w zakresie ich własnych kompetencji	6
Brak partnerów prywatnych (inwestorów i operatorów)	6
Ryzyko nadużycia w kontaktach administracji publicznej (samorządu) z sektorem prywatnym	4
Ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego	2
Ograniczenia w finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych	1

Najistotniejszą barierą w podejmowaniu inicjatyw w partnerstwie publiczno-prywatnym według ankietowanych z 2007 r. był brak prostych i przejrzystych uregulowań prawnych (21 wskazań), wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej (20 wskazań), niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat PPP w sektorze publicznym (18 wskazań) oraz brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w samorządach (15 wskazań). Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego lepiej ocenili przygotowanie kadry pracowniczej sektora prywatnego do wdrażania i realizacji inicjatyw w partnerstwie w porównaniu z własnymi zasobami kadrowymi. Podobnie jest z określeniem poziomu świadomości i wiedzy nt. PPP – samorządowcy wskazali, iż przedsiębiorcy prywatni posiadają większe kompetencje w tych obszarach od nich. Czynniki, które według ankietowanych z 2007 r. miały najmniejszy wpływ na podejmowanie inicjatyw w partnerstwie, to: ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego; brak projektów PPP inicjowanych przez organy administracji rządowej w zakresie ich własnych kompetencji oraz wpływy polityczne.

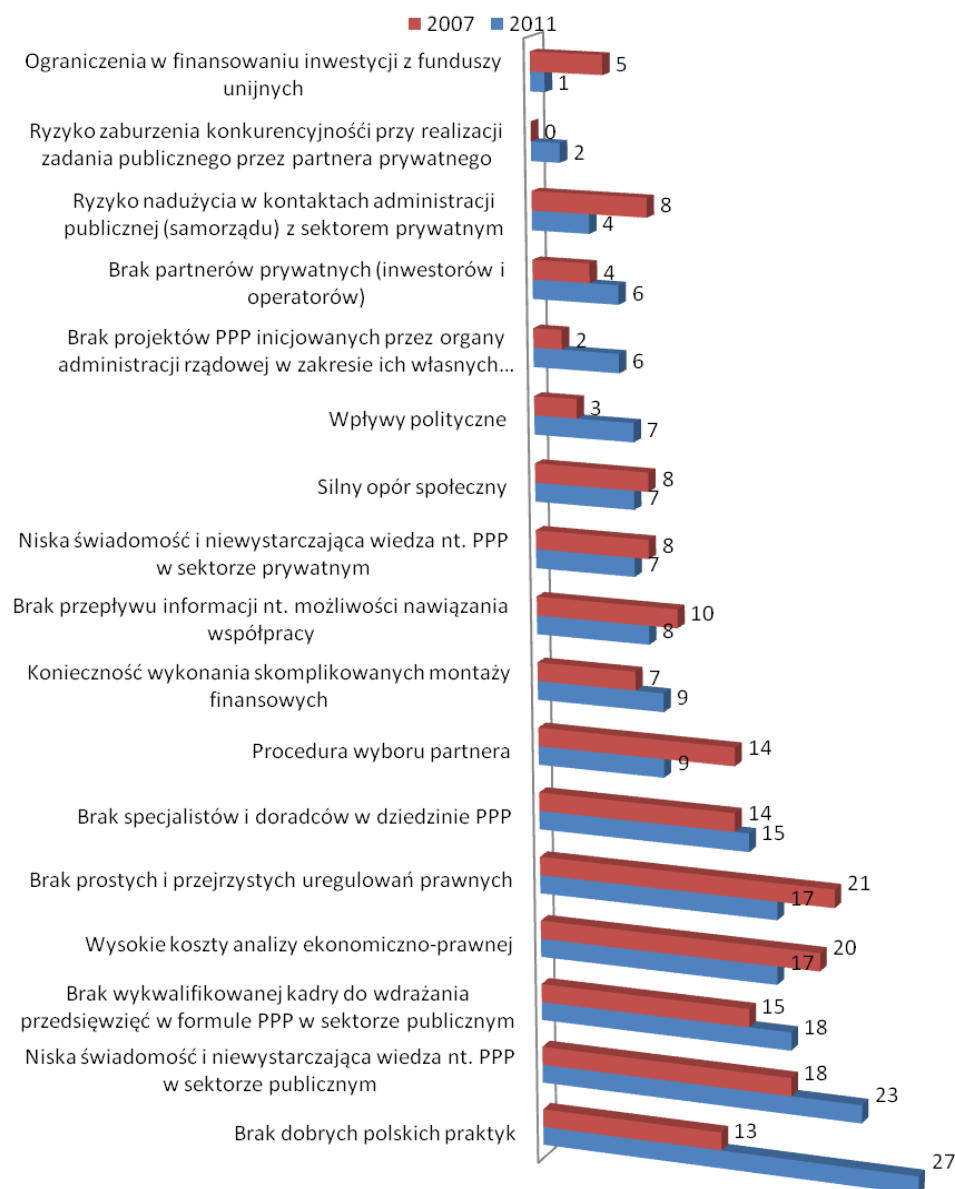
### POTENCJALNA BARIERA

LICZBA WSKAZAŃ 2007

Brak dobrych polskich praktyk	13
Niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze publicznym	18
Brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w sektorze publicznym	15
Wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej	20
Brak prostych i przejrzystych uregulowań prawnych	21
Brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP	14
Procedura wyboru partnera	14
Konieczność wykonania skomplikowanych montażu finansowych	7
Brak przepływu informacji nt. możliwości nawiązania współpracy	10
Niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze prywatnym	8
Silny opór społeczny	8
Wpływy polityczne	3
Brak projektów PPP inicjowanych przez organy administracji rządowej w zakresie ich własnych kompetencji	2
Brak partnerów prywatnych (inwestorów i operatorów)	4
Ryzyko nadużycia w kontaktach administracji publicznej (samorządu) z sektorem prywatnym	8
Ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego	0
Ograniczenia w finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych	5

Porównanie wyników z 2007 i 2011 roku pokazuje, że ankietowani w obu przypadkach podkreślali wyraźnie znaczenie bariery, jaką jest niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat PPP w sektorze publicznym. Podczas gdy w 2007 roku pozostałe, najczęściej wskazywane bariery dotyczyły kwestii prawnych oraz finansowych (brak uregulowań prawnych oraz wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej), w 2011 roku na miejscu najczęściej wskazywanych barier pojawiły się te, wskazujące raczej na niedostatki w kwestiach kadrowych oraz praktycznych (brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w sektorze publicznym i brak dobrych polskich praktyk). W wynikach obu ankiet, wśród najrzadziej wskazywanych barier, pojawia się ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego. Pozostałe, najrzadziej wskazywane bariery różnią się natomiast od siebie. W 2007 roku ankietowani najmniej obawiali się raczej kwestii natury politycznej, natomiast w 2011 – kwestii związanych z aspektami finansowymi i nadużyciami na styku sfer – podmiot publiczny – podmiot prywatny. Procentowo, na przestrzeni lat, najbardziej wzrosło znaczenie bariery jaką jest brak dobrych polskich praktyk, a zmalało znaczenie barier związanych z procedurą wyboru partnera.

## Bariery w podejmowaniu inicjatyw PPP 2011 i 2007 - porównanie



## 5. WNIOSKI I PODSUMOWANIE

Świadomość zarówno partnerów publicznych, jak i prywatnych w zakresie PPP wciąż się rozwija. Przedstawiciele obu sektorów wiedzą sporo na temat korzyści i barier związanych z partnerstwem, potrafią też już precyzyjnie określać swoje potrzeby i obawy w tej kwestii. Dużo jednak jeszcze, pod wieloma względami, zostało do zrobienia. Dziedzinami, w których ankietowani z 2011 najczęściej widzą potrzebę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, są przede wszystkim infrastruktura sportowa, transport oraz służba zdrowia, a więc obszary będące jednocześnie podstawowymi sferami działań samorządów. Warto również podkreślić, że branże te pokrywają się z branżami wyszczególnianymi przez raporty innych instytucji (np. Raport Investment Support „Rynek PPP w Polsce 2010”), jako te, w których powstaje obecnie najwięcej projektów PPP. Najmniejszą potrzebę współpracy ankietowani z 2011 widzą w dziedzinach takich jak edukacja, zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków oraz telekomunikacja – dla których trudno chyba szukać jakiegoś wspólnego mianownika. Świadomość korzyści wynikających z realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym jest w 2011 r. wśród przedstawicieli obu sektorów duża. Większość z nich wskazywała na 4-5 korzyści. Najczęściej wymieniano takie, jak: przyspieszenie procesów inwestycyjnych, wdrożenie projektów o wyższym poziomie innowacyjności i wyższa efektywność w zarządzaniu środkami publicznymi – a więc aspekty ważne z punktu widzenia partnerów publicznych i ich zadań. Najbardziej ankietowani z 2011 r. wskazują natomiast na: polepszenie jakości usług świadczonych w ramach PPP, transfer know-how z sektora prywatnego do publicznego, obniżenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia. Wśród barier w podejmowaniu inicjatyw w partnerstwie, najważniejsze, według ankietowanych z 2011 r., są przede wszystkim: brak dobrych polskich praktyk, niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze publicznym oraz brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP w sektorze publicznym – a więc kwestie związane z możliwościami przeniesienia wiedzy teoretycznej o PPP – na grunt praktyczny oraz tzw. wykwalifikowanym „czynnikiem ludzkim”. Porównanie tych wyników z wynikami z 2007 r., gdy ankietowani wskazywali częściej także na bariery natury prawnej oraz finansowej, pokazuje, że po okresie obaw o kwestie legislacyjne, związanych z Ustawą o PPP z 2005 roku, a unormowanych pod pewnymi względami wraz wejściem w życie Ustawy o PPP z 2008 roku, przyszła pora na analizę kwestii daleko bardziej szczegółowych, związanych z praktyką partnerstwa. Najmniej ważnymi barierami są natomiast, według ankietowanych z 2011 r.: ryzyko nadużycia w kontaktach administracji publicznej (samorządu) z sektorem prywatnym, ryzyko zaburzenia konkurencyjności przy realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego oraz ograniczenia w finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych – a więc głównie kwestie daleko bardziej szczegółowe, związane z naturą konkretnego przedsięwzięcia. W obliczu tego typu wniosków, bardzo ważna wydaje się deklaracja

przeważającej części ankietowanych z 2011 r., że są oni zainteresowani są współpracą z fachowymi doradcami, zajmującymi się PPP.

## 6. KOMENTARZE EKSPERTÓW



Witold Grzybowski – Partner w Collect Consulting S.A

Zwiększone zainteresowanie realizacją zadań publicznych w trybie partnerstwa publiczno- prywatnego zbiega się z okresem wzmożonego wysiłku inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego oraz szczebla centralnego. W warunkach zaostrożonych wymagań i ograniczeń wydatków sektora publicznego partnerstwo publiczno- prywatne jest spójne z występującym w gospodarce światowej trendem poszukiwania rozwiązań pozabilansowego finansowania inwestycji oraz pozyskiwania kapitału w sektorze prywatnym.

Przedstawiony raport pomimo niewielkiej, aczkolwiek wysoce reprezentatywnej próbki respondentów, wskazuje na istotne zmiany w percepcji charakteru i kierunków współpracy sektora publicznego z prywatnym.

Śledząc odpowiedzi respondentów udzielone w roku 2007 oraz ich porównanie z odpowiedziami otrzymanymi w trzecim kwartale roku 2011, wskazuje wyraźnie na zmiany w rozumieniu współpracy sektorów prywatnego i publicznego, określa ponownie główne kierunki zastosowania PPP w działaniach gospodarczych oraz identyfikuje najważniejsze bariery. Lektura raportu jest szybka i ciekawa, pozwala porównać indywidualny punkt widzenia z wypowiedziami respondentów, jak również pomaga w uświadomieniu sobie tego, czego o PPP nie wiedzieliśmy. Życzę Państwu interesującej lektury.



Małgorzata Okularczyk – Członek Zarządu Collect Consulting S.A. oraz ekspert PPPortal.pl

Niniejszy raport wyraźnie odzwierciedla zmieniające się podejście sektora publicznego do partnerstwa publiczno- prywatnego jako mechanizmu realizacji i finansowania zadań, mających zabezpieczyć świadczenie przez samorzady usług publicznych. W przeciągu 4 lat zmianie uległa podstawa prawna pozwalająca na realizację projektów w formule PPP, umożliwiając faktyczne wdrożenie wielu przedsięwzięć. Rosnące zadłużenie samorządów i dążenie Ministerstwa Finansów do jego ograniczenia dodatkowo motywują władze do poszukiwania alternatywnych form finansowania inwestycji publicznych. Pokazuje to przede wszystkim

sposób postrzegania PPP głównie przez pryzmat uzupełnienia środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych kapitałem prywatnym. Jednakże samorządy na wszystkich szczeblach coraz odważniej podejmują współpracę z sektorem biznesu. Poszerza się katalog zadań i usług, w ramach których PPP staje się przysłowiowym złotym środkiem: budowa i utrzymanie dróg, budownictwo socjalne, rewitalizacja przestrzeni publicznych. Wiele sektorów gospodarki tj. ochrona zdrowia, czy gospodarka odpadami wymagają restrukturyzacji i wprowadzania systemowych zmian, co tłumaczy zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym właśnie w tych obszarach. Mimo wszystko, nadal brak nam spektakularnych i dużych projektów, które traktować będzie można jako wyznacznik dobrych praktyk, szczególnie zrealizowanych na poziomie administracji centralnej. Problemem jest również niewystarczająca wiedza przedstawicieli sektora publicznego w zakresie realizacji projektów z wykorzystaniem PPP. Konieczność zmian w połączeniu z niewytaczną wiedzą i kompetencjami budzi oczywiste obawy przed samodzielnym podejmowaniem inicjatyw. Najważniejsza wydaje się jednak być zmiana mentalna, jaka dokonała się w przeciągu tych czterech lat w sektorze publicznym. Projekty PPP to już nie synonim korupcji i prokuratora, ale współpracy samorządu z biznesem dla osiągnięcia obopólnych korzyści.

**Cytowanie, publiczne odtwarzanie, kopiowanie oraz wykorzystywanie w innej formie danych, informacji i opracowań zawartych w tej publikacji jest dozwolone pod warunkiem podania nazwy raportu oraz źródła – ppportal.pl**