

ROBERT WYSOCKI

Uniwersytet Zielonogórski

Zakład Zarządzania Strategicznego

**STAN PRZYGOTOWANIA LUBUSKICH JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO DO REALIZACJI PROJEKTÓW PARTNERSTWA
PUBLICZNO-PRYWATNEGO W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ**

1. Wprowadzenie

Określenie „partnerstwo” obejmuje wiele różniące się pojęcia i praktyki. Używa się go, w celu opisanego szerokiej różnorodności typów relacji w niezliczonych sytuacjach i położeniu. Uważa się, że istnieje niezliczony zakres działań w ramach partnerstwa gdyż „metody realizacji takich publiczno-prywatnych partnerstw są ograniczone jedynie przez wyobraźnię i ekonomiczny rozwój podmiotów je realizujących, wpływając na coraz to nowsze ujęcie teoretyczne tego tematu”¹. Formalnie obowiązująca definicja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce podkreśla, że przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym². Niezależnie od sposobu definiowania pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego S.P. Osborn stwierdza, że każde indywidualne partnerstwo jest kombinacją różnych wymiarów. Poddając analizie poszczególne przypadki partnerstwa zauważa, że w każdym partnerstwie występuje pięć głównych wymiarów: cel, podmiot, czas, miejsce, metoda³. „Cel” odpowiada na pytanie do czego dąży partnerstwo. Wymaga określenia co jest bezpośrednim celem, czy kieruje się podejściem strategicznym, czy projektowym? „Podmiot” odpowiada na pytania - kto jest zaangażowany w partnerstwo i kim są główni partnerzy? Precyzuje, jaka jest struktura ich relacji w partnerstwie? Zadaniem „czasu” jest udzielenie odpowiedzi na pytania kiedy i jakie są terminy i etapy rozwoju procesu partnerstwa? Stawia też pytanie, czy z czasem zmieniają się relacje i działania? „Miejsce” odpowiada na pytanie gdzie i jaki jest wymiar przestrzenny partnerstwa? „Metoda” wskazuje jakie są mechanizmy wdrażania partnerstwa?

Realizacja projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga odpowiedniego przygotowania pod względem wiedzy teoretycznej jak i praktycznej. Ma ona istotne znaczenie dla rozwiązywania problemów zarządzania projektami opartymi na partnerstwie publiczno-prywatnym. Należy zauważyć, że PPP jest szeroko stosowane i dyskutowane na świecie, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych. W tym świetle

¹ Por. Lyons S.T., Hamlin R.E., *Creating an Economic Development Action Plan*, Praeger, New York 1991, s. 55. [za:] McQuaid R.W., *The theory of partnership. Why have partnerships?* [w:] Osborn S.P. (red), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007, s. 10.

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. Nr 19, Poz. 100, art. 1.

³ Por. Osborn S.P. (red), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007, s. 13.

rodzi się pytanie o stan przygotowania polskich samorządów do realizacji projektów w formule PPP. Pewnych informacji w tym zakresie dostarcza ukazujący się cyklicznie raport podsumowujący sytuację na rynku projektów publiczno-prywatnych w Polsce⁴. Niemniej jednak nie udziela on odpowiedzi na pytania: Jaki jest stosunek polskich samorządów do PPP? Jaka jest ich wiedza w tym zakresie?

2. Cel, zakres i metoda badania

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby określenia stosunku pracowników urzędów gmin województwa lubuskiego do projektów realizowanych w formule PPP, jak również określenie poziomu ich wiedzy i przygotowania do realizacji tego typu projektów.

Badania w zakresie wybranych problemów PPP przeprowadzono w ramach projektu pt. Zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego⁵. Skupienie uwagi na problemach partnerstwa publiczno-prywatnego było jednym z aspektów oceny sprawności zarządzania projektami unijnymi. Formuła realizacji projektów unijnych oparta jest na partnerstwie. Świadczy o tym fakt, że projekty unijne realizują cele publiczne, ponadto są tylko w pewnej części finansowane ze środków unijnych (publicznych), a ich realizacja często uzależniona jest od podjęcia współpracy (partnerstwa) podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego⁶.

Uwzględniając zdobyte doświadczenia i wiedzę pracowników lubuskich urzędów gmin w zakresie zarządzania projektami unijnymi badaniami objęto celowo wybraną grupę 26 gmin (urzędów gmin), która stanowi 32% ogółu gmin województwa lubuskiego. Struktura badanej grupy przedstawia się w następujący sposób: gminy miejskie stanowią 15,38%, gminy miejsko-wiejskie – 61,54%, gminy wiejskie – 23,08%. W badaniu uczestniczyli pracownicy urzędów gmin, którzy byli, lub aktualnie są, w bezpośredni sposób związani z realizacją projektów unijnych. Pracownicy naczelnego kierownictwa (burmistrz, wójt, sekretarz, skarbnik – NK) stanowią 23% osób biorących udział w badaniu. Pracownicy szczebla średniego (kierownicy wydziałów/referatów – K) stanowią 14%. Pracownicy szczebla wykonawczego, tj. pierwszej linii (pracownicy wydziałów/referatów/samodzielne stanowiska – P) stanowią 63%. Ponadto z badanej grupy wyszczególniono (wyodrębniono) te osoby, które formalnie pełniły funkcję kierownika projektu (Project Managera – PM). Funkcję kierownika projektu pełnili zarówno pracownicy szczebla najwyższego, średniego jak i pierwszej linii.

Osoby, które uczestniczyły w badaniu związane są przede wszystkim z projektami infrastrukturalnymi tzw. „twardymi”⁷. Zatem ich punkt widzenia może oscylować bardziej wokół problemów związanych z infrastrukturą aniżeli wokół problemów „czysto” społecznych. Niemniej jednak, szerszego spojrzenia na problematykę PPP należałoby

⁴ Rynek PPP w Polsce 2010. Raport Investment Support podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r. <http://www.dobrepraktykippp.eu>.

⁵ Grant promotorski N N115 307238. Badania dotyczące aspektu PPP przeprowadzono w drugiej połowie 2010 roku.

⁶ Por. m.in. Program Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A, Rzeczpospolita Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2000-2006, Podręcznik beneficjenta, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005.

⁷ Zob. Fic D., Wysocki R., *Issues in stakeholder management in the realization of district project in the Lubuskie province*, *Management* vol. 15, no. 1, Zielona Góra 2011.

oczekiwać od naczelnego kierownictwa (NK) oraz kierowników (K) wydziałów i referatów. Próba oceny stanu przygotowania lubuskich urzędów gmin do PPP jest oceną subiektywną (niepełną). Ocena uwzględnia jedynie punkt widzenia pracowników tychże urzędów.

Podstawą oceny jest model „diamentu partnerstwa publiczno-prywatnego”⁸. W modelu tym wyróżnia się cztery podstawowe elementy: potrzebę publiczną, usługę, partnera publicznego, partnera prywatnego. Model ten poszerzono o pięć wymiarów, które charakteryzują każde partnerstwo⁹. Prowadząc badania w zakresie stanu przygotowania lubuskich jednostek samorządu terytorialnego (gmin) do realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego skupiono uwagę na następujących (wybranych) aspektach: przedmiocie i korzyściach, które związane są z potrzebą i celem PPP; podmiotach, czyli uczestnikach PPP; czasie trwania PPP; interesariuszach, którzy łączeni są z miejscem realizacji projektu PPP; wiedzy i procedurach regulujących przebieg tego typu projektów.

3. Przedmiot i korzyści związane z PPP

Pytanie dotyczące określania sektorów, w jakich możliwa byłaby realizacja przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego miała na celu wskazanie tych obszarów, które z punktu widzenia gmin województwa lubuskiego wydają się najbardziej właściwe dla realizacji tego typu projektów.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że opinie co do obszarów, w których możliwa jest realizacja projektów PPP są zbieżne. Do obszarów tych można zaliczyć: informatykę (informatyzację gminy), mieszkalnictwo, ochronę zdrowia, rewitalizację terenów miejskich, sport i rekreację, transport, gospodarkę wodną i gospodarkę odpadami. Niemniej jednak można zauważyć różnice co do ważności (istotności) poszczególnych obszarów. W przypadku kierownictwa naczelnego za istotne uznano obszary: gospodarkę wodną i gospodarkę odpadami oraz ochronę zdrowia. Ponadto, należy zauważyć, iż żadna z badanych grup, nie wskazała innych obszarów poza wymienionymi na liście.

Kolejne pytanie dotyczyło określenia zakresu w jakim powinny być realizowane przedsięwzięcia w formule PPP. Pytanie miało na celu uzyskanie informacji o tym, na ile pracownicy samorządów podchodzą selektywnie do przedsięwzięć tego typu. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, że zarówno pracownicy szczebla najwyższego, średniego, pierwszej linii oraz kierownicy projektów podchodzą raczej w sposób selektywny do wyboru projektów, które mogłyby być realizowane w formule PPP. Za priorytetowe uznano: budowę budynków komunalnych - 6 wskazań, budowę basenu - 3 wskazania, budowę ośrodka zdrowia (ochronę zdrowia) - 2 wskazania, dostęp do sieci internetowej - 2 wskazania, budowę zakładu utylizacji odpadów stałych (gospodarkę odpadami) - 2 wskazania, transport, dowóz dzieci do szkoły - 2 wskazania, kanalizację z oczyszczalnią ścieków - 2 wskazania, rewitalizację terenów miejskich - 1 wskazanie, zagospodarowanie „Starego Miasta” - 1 wskazanie, budowę obiektów sportowych - 1 wskazanie, rewitalizację terenów przemysłowych - 1 wskazanie. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można wnioskować, że problemy, które gminy chciałby (planują)

⁸ Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 4.

⁹ Por. Osborn S.P. (red), *Public-Private Partnerships...* 7, s. 13.

rozwiązać korzystając z PPP są swoiste dla badanych gmin. W nielicznych przypadkach takich jak, budowa budynków komunalnych czy budowa basenu, priorytety pokrywają się, zatem możliwe jest przenoszenie rozwiązań i doświadczeń z bliźniaczych projektów. W pozostałych przypadkach priorytety są różne.

Tabela 1. Planowane obszary realizacji projektów w formule PPP w gminach województwa lubuskiego

Sektory	NK	K	P	PM
Informatyka	20,00%	0,00%	42,86%	16,67%
Mieszkalnictwo	40,00%	100,00%	64,29%	66,67%
Obiekty użyteczności publicznej	0,00%	0,00%	7,14%	16,67%
Obronność	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ochrona zdrowia	60,00%	33,33%	35,71%	16,67%
Rewitalizacja terenów miejskich	40,00%	100,00%	35,71%	50,00%
Sport i rekreacja	0,00%	66,67%	50,00%	50,00%
Szkolnictwo	0,00%	0,00%	7,14%	16,67%
Transport	20,00%	33,33%	28,57%	50,00%
Więziennictwo	0,00%	0,00%	7,14%	16,67%
Woda, ścieki, gospodarka odpadami	80,00%	0,00%	50,00%	50,00%
Inne	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Źródło: Opracowanie własne.

W zakresie spodziewanych korzyści z realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, respondentów pytano o to: czy realizacja przedsięwzięć w formule PPP przyczyni się do podniesienia poziomu jakości świadczonych usług przez gminę? Czy przedsięwzięcia PPP mogą przyczynić się do szybszego rozwoju gminy? Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że opinie respondentów są zgodne co do możliwości lepszego, tj. bardziej pełnego zaspokajania oczekiwań/wymagań mieszkańców gmin poprzez realizację projektów PPP. Opinie pracowników urzędów gmin są także pozytywne i raczej zgodne, co do możliwości szybszego rozwoju gminy poprzez realizację projektów PPP. Oznacza to, że zdaniem pracowników samorządów terytorialnych aktualne potrzeby mieszkańców gmin mogą być lepiej, pełniej i szybciej zaspokajane. Jak również potrzeby, które do tej pory nie były realizowane mają szansę być zaspokojone poprzez realizację przedsięwzięć PPP.

4. Podmioty, uczestnicy PPP

W zakresie podmiotów, uczestników partnerstwa publiczno-prywatnego respondentów pytano o to: na ile atrakcyjna jest formuła PPP dla pracowników urzędów gmin jako forma realizacji projektów? Czy zdaniem pracowników urzędów, gminy powinny same bez pomocy partnera prywatnego realizować projekty (przedsięwzięcia)?

W pytaniu o atrakcyjność PPP jako formę realizacji projektów odwołano się do doświadczeń z realizacji projektów unijnych. Projekty realizowane w formule PPP, na

bazie zdobytych doświadczeń, mogą być postrzegane jako wymagające dużo większego zaangażowania aniżeli projekty unijne. Zatem pytanie miało na celu uzyskanie informacji na temat tego, czy pracownicy urzędów gmin są skłonni podjąć się nowej formy realizacji projektów, czy też raczej nie. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że pracownicy urzędów gmin, szczególnie pierwszej linii, realizację projektów w formule PPP postrzegają jako średnio atrakcyjną. Można zatem spodziewać się, że będą do nich podchodzić z pewną dozą nieufności. Projekty PPP mogą być traktowane jako kolejne utrudnienie w bieżącej działalności. W przypadku kierownictwa naczelnego projekty PPP postrzegane są zdecydowanie jako atrakcyjna forma realizacji projektów. W przypadku kierowników projektów zdania są podzielone. Można stwierdzić, że im bardziej PPP będzie postrzegane jako atrakcyjna forma realizacji projektów, tym bardziej będzie można liczyć na pełniejsze zaangażowanie pracowników urzędów gmin w ich realizację.

Inicjowanie projektów PPP leży przede wszystkim po stronie partnera publicznego. Przyczyną dla której projekty PPP są podejmowane jest m.in. przeświadczenie, że podmioty prywatne bazując na swojej wiedzy i potencjale są w stanie efektywniej realizować określone zadania publiczne. Niemniej jednak ze strony partnera publicznego może pojawić się pewnego rodzaju obawa, która dotyczy zaufania co do „czystości intencji” partnera prywatnego. Chodzi tutaj o cel jakim kierują się organizacje gospodarcze. Brak zaufania do partnera prywatnego może skutkować tym, że podmioty publiczne będą wolały własnymi siłami, czyli w tradycyjny sposób (bezpieczny) realizować zadania publiczne. W tym miejscu należy przypomnieć fakt, że partnerstwo będzie miało szansę zakończyć się sukcesem tylko wtedy, kiedy zostanie osiągnięty odpowiedni poziom zaufania pomiędzy partnerami. Na podstawie udzielonych odpowiedzi nie można stwierdzić, czy gminy widzą potrzebę angażowania partnerów prywatnych w realizację zadań publicznych. Zdania są wyraźnie podzielone. Z punktu widzenia kierownictwa naczelnego przekonanie o potrzebie angażowania partnera prywatnego jest widoczne - 80% respondentów twierdzi, że gminy raczej lub zdecydowanie powinny realizować projekty przy udziale partnerów prywatnych. Podobnego zdania są kierownicy projektów. Brak zdecydowania (jednoznaczności) uwidacznia się na poziomie kadry średniego szczebla - 1/3 pracowników tej grupy zawodowej nie jest zdecydowana, kolejna 1/3 sądzi, że gminy powinny realizować projekty w oparciu o własne siły. Podobnego zdania są pracownicy szczebla podstawowego.

5. Czas trwania PPP

Realizacja projektów PPP nierozzerwalnie związana jest z parametrem czasu. Czas trwania projektu jest jedną z podstawowych cech, która pozwala go scharakteryzować i przypisać do właściwej kategorii. Im czas trwania projektu jest dłuższy, tym trudniejsze jest określenie rzeczywistych efektów i realnych możliwości jego realizacji. Pojawiają się problemy związane z oceną pod względem ekonomicznym. Z reguły przyjmuje się, że projekty PPP są projektami o stosunkowo długim okresie trwania (10, 20 i więcej lat). Niemniej jednak, należałoby określić minimalny przedział czasu, w którym możliwa byłaby realizacja takiego projektu. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że 80% respondentów jest zadania, iż najkrótszy czas trwania projektu PPP może wynieść od jednego roku do 4 lat. Najbardziej typowym okresem jest okres trzech lat (mediana). Natomiast średni okres trwania projektu wynosi 4,5 roku. Czas trwania projektu w granicach od roku do 4 lat jest okresem, w ramach którego możliwe jest wydanie oceny

w zakresie nakładów i korzyści wynikających z realizacji projektu w formule PPP. W przypadku pojawienia się błędów, możliwa jest ich szybka korekta.

Realizację projektu można łączyć z kadencyjnością władz gminy. Od przyjętych kierunków, priorytetów politycznych grup rządzących będzie zależało to w jakim obszarze będą realizowane projekty PPP. Należy przy tym pamiętać, że podjęte długoterminowe zobowiązania (umowy) będą mogły (lub będą) obciążać lub ograniczać swobodę działania kolejnych ekip rządzących. Zatem podejmowanie projektów PPP powinno być oparte przede wszystkim na dogłębnej analizie realnych potrzeb społecznych i najbardziej właściwej formie ich zaspokajania. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można zauważyć, że połowa respondentów stwierdza, że kadencyjność władz gminy ma negatywny wpływ na realizację projektów PPP. Druga połowa stwierdza, że kadencyjność nie ma znaczenia dla projektów tego typu, lub też nie wypowiedziało się w tej kwestii. Tylko nieliczna grupa pracowników pierwszej linii stwierdza, że kadencyjność ma pozytywny wpływ.

6. Interesariusze i miejsce realizacji projektów PPP

Cechą charakterystyczną projektów publicznych jest to, że są one związane z konkretnym obszarem i są realizowane na rzecz społeczeństwa w celu zaspokojenia określonych potrzeb. Powodzenie projektów PPP uzależnione jest przede wszystkim od akceptacji głównych odbiorców ich rezultatów. Związane jest to m.in. z ponoszeniem części kosztów użytkowania rezultatów projektów przez społeczeństwo. Projekty PPP, szczególnie w pierwszych fazach realizacji (cyklu życia), niejednokrotnie wymagają wsparcia przez różnych specjalistów. Ponadto osiągnięcie możliwie największych korzyści z realizacji projektów tego typu wymaga systemowego podejścia do problemów, które projekty te rozwiązują. Wiele problemów publicznych i społecznych wykracza poza granice administracyjne poszczególnych gmin, powiatów, województw. Należy zatem podkreślić, że projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oddziałują na różnych interesariuszy.

Pytanie o poparcie lokalnej społeczności dla projektów PPP podejmowanych przez gminę miało na celu uzyskanie informacji o skłonności tej grupy społeczeństwa do partycypacji w kosztach związanych z użytkowaniem rezultatów projektów. Innymi słowy chodzi o uzyskanie informacji na temat tego, na ile lokalne społeczności są skłonne ponosić określone koszty w zamian za profesjonalne (z założenia) świadczenie usług publicznych. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można zauważyć, że pracownicy badanych urzędów gmin nie są w stanie jednoznacznie określić, czy mieszkańcy gmin byłiby skłonni ponosić określone koszty w zamian za możliwość korzystania z dotychczas niedostępnych usług. Brak jednoznaczności szczególnie widoczny jest na poziomie kierownictwa naczelnego. Problem jednoznaczności może świadczyć o tym, że odpowiedzialność za podjęte decyzje o realizacji projektów PPP ponosić zawsze będą wójtowie/burmistrzowie. Natomiast ponad 50% kierowników wydziałów i referatów, pracowników pierwszej linii oraz kierowników projektów jest zdania, że lokalna społeczność, czyli mieszkańcy gminy, byłiby skłonni poprzeć projekty PPP realizowane przez gminę.

Projekty PPP wymagają odpowiedniego przygotowania. Problemy społeczne, które mają być rozwiązane w drodze realizacji projektów PPP powinny być dogłębnie zbadane. Przeprowadzenie szczegółowych analiz i symulacji wymaga niejednokrotnie specjalistycznej wiedzy. Dlatego też, w początkowych fazach realizacji projektów PPP

ważne jest wsparcie ze strony odpowiednio przygotowanych konsultantów. Pytanie o możliwość bezproblemowego wsparcia gmin przez konsultantów posiadających wiedzę na temat projektów PPP miało na celu uzyskanie informacji o dostępności odpowiednio przygotowanej kadry na lokalnym rynku. Na podstawie udzielnych odpowiedzi można zaważyć, że istnieje znaczny niedobór konsultantów na lokalnym rynku, którzy mogliby wesprzeć gminy w projektowaniu i realizacji projektów PPP. Około 60% kierownictwa jest zdania, że takiej możliwości aktualnie nie ma. Tylko 40% jest zdania, że istnieje szansa na pozyskanie takowego wsparcia. Podobnego zdania są pracownicy pierwszej linii i kierownicy projektów. Z kolei kierownicy wydziałów i referatów są zdania, że na lokalnym rynku generalnie nie ma osób (konsultantów), które posiadałyby wiedzę na temat projektów PPP.

Rozwiązywanie problemów publicznych i społecznych niejednokrotnie wymaga od instytucji publicznych współpracy. Problemy publiczne i społeczne często wychodzą poza obszar jednej gminy. Dlatego też, aby skutecznie rozwiązywać problemy, niezbędna jest współpraca między gminami. Pytanie o to czy projekty PPP wymagają współpracy z innymi gminami miało na celu uzyskanie informacji o tym, czy gminy, które planują realizację projektów w formule PPP są skłonne do podejmowania działań systemowych. Czy są przygotowane do podejmowania współpracy. Ponad 60% pracowników urzędów gmin jest zdania, że współpraca przy projektach PPP jest potrzebna. Około 20% pracowników urzędów gmin jest zdania, że nie ma potrzeby podejmowania współpracy. Z kolei około 30% pracowników urzędów gmin jest niezdecydowana. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że najbardziej skłonne do współpracy z gminami sąsiednimi są osoby, które pełniły funkcję kierownika projektu. Również część kadry kierownictwa naczelnego (40%) jest przekonana o konieczności podejmowania współpracy przy realizacji projektów PPP. Jedynie pracownicy pierwszej linii są sceptyczni w tej kwestii.

7. Wiedza, doświadczenie i procedury regulujące przebieg projektów PPP

Powodzenie projektów PPP uzależnione jest m.in. od właściwego przygotowania kadry. Istotny jest poziom wiedzy teoretycznej i doświadczeń praktycznych osób odpowiedzialnych za realizację projektów PPP. Wiedzę można nabywać w drodze studiów literatury (dostępnych publikacji), szkoleń, kursów, realizacji przedsięwzięć mających zbliżony charakter do projektów PPP. Wiedzę można pozyskiwać także na podstawie analizy różnych studiów przypadków oraz w trakcie wyjazdów studyjnych. Niemniej jednak skuteczna realizacja projektów PPP uzależniona jest od praktycznej umiejętności wykorzystania posiadanej wiedzy i doświadczeń. Istotną rolę odgrywa tutaj umiejętność pracy w zespołach zadaniowych.

Pytanie o stan wiedzy teoretycznej w zakresie PPP wśród pracowników urzędów gmin miało na celu ustalenie ogólnego poziomu rozumienia istoty partnerstwa publiczno-prywatnego. Na rynku istnieje wiele opracowań na temat PPP. Znaczna część dostępna jest w języku angielskim. W Polsce doświadczenia są powoli budowane. Stąd też dostępna literatura może wydawać się niewystarczająca. Należy pamiętać iż ocena stanu wiedzy pracowników urzędów gmin województwa lubuskiego w tym przypadku jest oceną subiektywną.

Tabela 2. Poziom wiedzy teoretycznej wśród pracowników urzędów gmin w zakresie PPP

Skala odpowiedzi*	1	2	3	4	5	6	7
NK	20,00%	20,00%	20,00%	0,00%	20,00%	20,00%	0,00%
K	0,00%	33,33%	0,00%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%
P	7,14%	21,43%	50,00%	0,00%	14,29%	0,00%	7,14%
PM	16,67%	16,67%	33,33%	16,67%	16,67%	0,00%	0,00%

* Gdzie 10 oznacza pełną wiedzę w zakresie PPP.

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Poziom doświadczeń praktycznych pracowników urzędów gmin w zakresie PPP

Skala odpowiedzi*	1	2	3	4	5	6	7
NK	40,00%	40,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%
K	66,67%	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%
P	71,43%	0,00%	7,14%	7,14%	7,14%	0,00%	0,00%
PM	66,67%	16,67%	0,00%	16,67%	0,00%	0,00%	0,00%

* Gdzie 10 oznacza bogate doświadczenia praktyczne w zakresie PPP.

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi można zauważyć, że poziom wiedzy teoretycznej o PPP wśród pracowników urzędów gmin województwa lubuskiego jest stosunkowo niski. Jedynie w przypadku kadry kierowniczej można zauważyć, że około 40% osób tej grupy uważa poziom swojej wiedzy teoretycznej jako dostateczny. W pozostałych przypadkach poziom wiedzy teoretycznej można uznać za powierzchowny. Przyczyny takiego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w słabej znajomości języków obcych¹⁰. W odniesieniu do doświadczeń praktycznych, na podstawie udzielonych odpowiedzi można zauważyć, że niezależnie od szczebla zarządzania, doświadczenia praktyczne w zakresie PPP są na bardzo niskim poziomie. Ponad połowa pracowników urzędów gmin twierdzi, że nie posiada żadnych doświadczeń w tym zakresie.

Ze względu na fakt, iż projekty unijne posiadają wiele cech zbieżnych z projektami realizowanymi w formule PPP, za istotne należałoby uznać przenoszenie doświadczeń z ich realizacji do projektów PPP. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można zauważyć, że w większości przypadków, tj. w około 80%, respondenci są zdania, że doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji projektów unijnych mogą być przydatne w realizacji projektów PPP. Należy zauważyć, że w przypadku kierownictwa naczelnego, jak i kierowników projektów pojawiły się głosy, które poddają w wątpliwość przydatność tych doświadczeń. Przyczyną takiego sposobu ich postrzegania, może być traktowanie doświadczeń jako wiedzy czysto technicznej związanej z pozyskiwaniem i rozliczaniem środków unijnych. Pozyskiwanie wiedzy i doświadczeń może odbywać się m.in. w drodze analizy studium przypadku. Pytanie o to, czy pracownicy urzędów gmin mieli okazję zapoznać się z przebiegiem transakcji realizowanej w formule PPP, miało na celu pozyskanie informacji

¹⁰ Wysocki R., *Raport z badań ankietowych skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego na potrzeby opracowania projektu dotyczącego szkolenia w zakresie języków obcych i zarządzania strategicznego*, Cz. 1 - Języki obce, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005.

o możliwości odniesienia się do konkretnego przykładu projektu. Wiedza zdobyta w ten sposób jest o tyle cenna, że bez ponoszenia znacznych kosztów pozwala ocenić korzyści i zagrożenia (ryzyka) związane z realizacją tego typu projektów. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że w większości przypadków respondenci nie mieli możliwości zapoznania się z przebiegiem realizacji konkretnego przypadku projektu. Okazję do zapoznania się z konkretnym przykładem (projektem) PPP miał jedynie co trzeci kierownik wydziału/referatu oraz kierownik projektu i co piąty pracownik szczebla kierownictwa naczelnego. Sporadycznie okazję taką mieli pracownicy szeregowi.

Istotnych informacji o sytuacji na rynku dostarcza m.in. analiza konkurencji. W tym przypadku chodzi o rozeznanie stosownych praktyk przez gminy sąsiednie. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, że w większości przypadków gminy województwa lubuskiego nie realizowały projektów w formule PPP. W nielicznych przypadkach, bo w około 20%, pojawiły się głosy, że takie projekty mogły być potencjalnie realizowane przez gminy sąsiednie. Biorąc pod uwagę stosunkowo krótki okres obowiązywania uregulowań prawnych w zakresie PPP w Polsce, można przypuszczać, że projekty na temat których wypowiedzieli się respondenci prawdopodobnie znajdują się dopiero w fazie początkowej.

Kluczowym czynnikiem sukcesu dla większości projektów jest umiejętność pracy w zespołach zadaniowych. Pytanie o to czy pracownicy urzędów gmin posiadają takie doświadczenia i umiejętności miało na celu uzyskanie informacji o tym czy są oni gotowi do pracy przy projektach PPP. Projekty PPP ze swojej natury wymagają pracy w zespołach interdyscyplinarnych. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można wnioskować, że ponad połowa pracowników urzędów gmin posiada doświadczenie związane w pracy w zespołach zadaniowych. Z punktu widzenia kierownictwa naczelnego 50% pracowników posiada takie doświadczenia. Natomiast kierownicy wydziałów/referatów są zdania, że takie doświadczenie, w mniejszym bądź większym stopniu, posiadają wszyscy pracownicy urzędów gmin. Różnicę w ocenie sytuacji można tłumaczyć tym, iż kierownictwo naczelne wydaje ocenę z punktu widzenia całego urzędu gminy, natomiast kierownicy wydziałów/referatów oceniają na poziomie podległych sobie komórek. Zdaniem pracowników szeregowych ponad 60% pracowników urzędów gmin posiada doświadczenie w pracy w zespołach zadaniowych. Nieco gorzej sytuację oceniają kierownicy projektów. Ich zdaniem, tylko połowa pracowników posiada takie doświadczenie.

Ze względu na fakt, iż w pracach nad projektem mogą brać udział różni wykonawcy, czas trwania projektów PPP może być różny, a poszczególne fazy mogą przebiegać w odmiennym tempie może się pojawić konieczność wprowadzenia zasad, reguł lub wytycznych, które pozwolą w pewnym stopniu zunifikować sposób prowadzenia projektów PPP. Pytanie o potrzebę stworzenia szczegółowych procedur i wewnętrznych przepisów regulujących przebieg projektów PPP w urzędzie gminy miało na celu uzyskanie informacji o tym, na ile pracownicy urzędów gmin widzą sformalizowanie przebiegu projektów PPP z konieczne. Z jednej strony sformalizowanie przebiegu projektów PPP może ułatwić ich prowadzenie, z drugiej strony może okazać się, że będzie utrudniało wprowadzanie niezbędnych zmian poprawiających sprawność ich realizacji. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że zdecydowana większość pracowników urzędów gmin jest zdania, że potrzebne jest a nawet konieczne wprowadzenie przepisów regulujących sposób realizacji projektów PPP. Jedynie nieznaczna część pracowników pierwszej linii nie ma zdania na ten temat.

8. Zakończenie

Podjęjąc próbę określenia stosunku pracowników urzędów gmin województwa lubuskiego do projektów PPP należy stwierdzić, że problemy (potrzeby publiczne), które gminy zamierzają rozwiązywać (zaspokajać), pomimo pewnych podobieństw, są różne dla poszczególnych gmin. Zatem podejście gmin do PPP można byłoby uznać za bardziej projektowe aniżeli strategiczne. Zdaniem pracowników urzędów gmin, zarówno aktualne jak i przyszłe potrzeby mieszkańców gmin mogą być lepiej, pełniej i szybciej zaspokajane poprzez realizację projektów PPP. Niemniej jednak pracownicy urzędów gmin PPP postrzegają jako średnio atrakcyjną formę realizacji projektów (zadań publicznych). Może to skutkować niechęcią do podejmowania się realizacji zadań z wykorzystaniem nowej formuły. Ponadto za istotny problem należy uznać fakt, że pomimo pozytywnego nastawienia kierownictwa naczelnego do PPP, pracownicy urzędów gmin nie do końca widzą potrzebę angażowania partnerów prywatnych w realizację zadań publicznych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że podejmowanie projektów PPP powinno być poprzedzone dogłębną analizą potrzeb. Problem przeprowadzenia dogłębnej analizy potrzeb związany jest z pozyskaniem poparcia lokalnej społeczności dla projektów PPP. Od uzyskanego poparcia zależeć będzie, czy mieszkańcy gmin będą skłonni ponosić określone koszty w zamian za możliwość korzystania z usług dostarczanych w drodze PPP.

Podjęjąc próbę oceny stanu wiedzy pracowników urzędów gmin województwa lubuskiego w zakresie PPP należy stwierdzić, że pracownicy urzędów gmin posiadają niedostateczną wiedzę i doświadczenia w tym zakresie. Za istotny problem należy uznać ograniczony dostęp do konsultantów PPP na poziomie lokalnym. Natomiast za pozytywne należy uznać to, że pracownicy urzędów gmin posiadają doświadczenie w pracy w zespołach zadaniowych i są skłonni do podejmowania współpracy, jak również to, że widzą potrzebę podejmowania działań systemowych. Ponadto za korzystne należy uznać, że doświadczenia z realizacji projektów unijnych mogą być wykorzystywane w realizacji projektów PPP. A co najważniejsze, zdecydowana większość pracowników urzędów gmin widzi potrzebę opracowania „standardów” regulujących sposób realizacji projektów PPP.

W związku z powyższym za stosowane należałoby uznać podjęcie takich działań jak: propagowanie wiedzy w zakresie PPP na poziomie lokalnym, organizowanie wyjazdów studyjnych, dokumentowanie różnych (swoistych) przykładów PPP, podjęcie próby opracowania (jednolitej) klasyfikacji projektów PPP, czy też opracowanie standardów zarządzania projektami PPP.

9. Literatura

1. Fic D., Wysocki R., *Issues in stakeholder management in the realization of district project in the Lubuskie province*, Management vol. 15, no. 1, Zielona Góra 2011.
2. Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
3. Lyons S.T., Hamlin R.E., *Creating an Economic Development Action Plan*, Praeger, New York 1991.
4. McQuaid R.W., *The theory of partnership. Why have partnerships?* [w:] Osborn S.P.(red), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007.

5. Osborn S.P.(red), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007.
6. *Program Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A*, Rzeczpospolita Polska (Województwo Lubuskie) – Kraj Związkowy Brandenburgia 2000-2006, Podręcznik beneficjenta, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005.
7. *Rynek PPP w Polsce 2010*. Raport Investment Support podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r. <http://www.dobrepraktykipp.eu>.
8. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. Nr 19, Poz. 100.
9. Wysocki R., *Raport z badań ankietowych skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego na potrzeby opracowania projektu dotyczącego szkolenia w zakresie języków obcych i zarządzania strategicznego*, Cz. I - Języki obce, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest omówieniu problemu przygotowania lubuskich jednostek samorządu terytorialnego do realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Problem omawiany jest w aspekcie pięciu głównych wymiarów partnerstwa, do których zalicza się cel, podmiot, czas, miejsce oraz metodę realizacji partnerstwa. W świetle wyników badań zaproponowano działania jakie należałoby podjąć w celu propagowania wiedzy z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie województwa.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, zarządzanie projektami publicznymi.

THE READINESS OF THE UNITS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE LUBUSKIE REGION FOR THE REALIZATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE LIGHT OF RESEARCH RESULTS

Summary

The paper presents the issue of readiness of local government units in the Lubuskie region for the realization of public-private partnership programs. The problem is discussed from the perspective of five major dimensions of aspects of partnership including the goal, the subject, time, place and the method of realization of partnership. The results of the research identify the actions that should be taken in order to disseminate knowledge about public-private partnership at the level of the province.

Keywords: public-private partnership, managing public projects.

Translated by Robert Wysocki

ROBERT WYSOCKI
Zakład Zarządzania Strategicznego
Uniwersytet Zielonogórski



Autor jest stypendystą w ramach Poddziałania 8.2.2 „Regionalne Strategie Innowacji”, Działania 8.2 „Transfer wiedzy”, Priorytetu VIII „Regionalne Kadry Gospodarki” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Unii Europejskiej i z budżetu państwa.