

Tworzenie i reformowanie Jednostek ds. PPP

Analiza Jednostek ds. PPP wśród członków
Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC)
i wnioski sformułowane na jej podstawie

Sierpień 2014 r.

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC) to wspólna inicjatywa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Komisji Europejskiej, państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów kandydujących oraz kilku innych państw. Więcej informacji na temat EPEC i jej członków można znaleźć pod adresem www.eib.org/epec

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstw publiczno-prywatnych, a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Oryginalna publikacja została wydana przez EPEC w języku angielskim. Niniejszy materiał stanowi tłumaczenie oryginału. Tłumaczenie zostało wykonane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki (MG). EPEC nie zweryfikował tłumaczenia z języka angielskiego, w związku z tym zleceniodawca tłumaczenia ponosi odpowiedzialność za jego treść.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają opinie bądź politykę EBI, Komisji Europejskiej lub któregokolwiek z pozostałych członków EPEC. Dlatego żaden z członków EPEC (łącznie z EBI i Komisją Europejską) nie bierze na siebie odpowiedzialności za dokładność informacji zawartych w tej publikacji ani za jakiegokolwiek konsekwencje wynikające z korzystania z niej. Wszelkie ryzyko związane z wykorzystaniem powyższych informacji ponoszą użytkownicy.

EPEC i MG upoważniają odbiorców niniejszej publikacji do jego użytkowania, pobierania, wyświetlania, powielania i drukowania na następujących warunkach: (i) w przypadku korzystania z treści niniejszego dokumentu odbiorcy powinni wskazać źródło cytowanych materiałów oraz (ii) niniejszy dokument ani jego treść nie mogą w żadnych okolicznościach zostać wykorzystane w celach komercyjnych.

Spis treści

Streszczenie i zalecenia	6
1. Wprowadzenie	15
1.1. Definiowanie Jednostek ds. PPP	16
1.2. Czy konieczne jest utworzenie centralnej Jednostki ds. PPP?	19
1.3. Cel i struktura raportu	21
2. Podstawa działalności i funkcje	22
2.1. Wprowadzenie	22
2.1.1. <i>Wybrane kwestie nadrzędne</i>	22
2.1.2. <i>Zakres funkcji</i>	25
2.2. Wspieranie polityki PPP i działania z tym związane	26
2.2.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	26
2.2.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	28
2.3. Działania związane z realizacją programu i projektów	33
2.3.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	33
2.3.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	34
2.4. Zatwierdzanie i kontrola jakości	39
2.4.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	39
2.4.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	41
2.5. Łączenie funkcji	44
2.5.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	45
2.5.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	46
2.6. Funkcje o szerszym zakresie	46
2.7. Dostarczanie środków i finansowanie działań PPP	47
2.8. Funkcje Jednostki ds. PPP: podsumowanie kwestii do rozważenia	48
3. Obsada personalna i zapewnianie środków	51
3.1. Wprowadzenie	51
3.2. Obsadzanie personalne Jednostek ds. PPP	51
3.2.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	51
3.2.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	53
3.3. Dostarczanie środków Jednostkom ds. PPP	58
3.4. Obsada personalna i zapewnianie środków: podsumowanie kwestii do rozważenia	60
4. Struktura zarządzania i struktura własnościowa Jednostki ds. PPP	62
4.1. Wprowadzenie	62
4.2. Łączenie funkcji ze strukturami	62
4.2.1. <i>Podstawowe wnioski</i>	62
4.2.2. <i>Obserwacje i kwestie do rozważenia</i>	65
4.3. Struktura zarządzania i relacje z interesariuszami	65
4.3.1. <i>Jednostki ds. PPP utworzone w ramach ministerstw finansów/ gospodarki</i>	66
4.3.2. <i>Jednostki ds. PPP utworzone w ramach innych organizacji rządowych</i>	68
4.3.3. <i>Podmioty zależne</i>	69
4.3.4. <i>Agencje wykonawcze</i>	71
4.4. Ocena efektywności	74
4.5. Struktura zarządzania i struktura własnościowa: podsumowanie kwestii do rozważenia	74
5. Uwagi końcowe	76
Załącznik – Kluczowe elementy struktury zarządzania agencji wykonawczej	77

Skróty

APPP	Agency for Public Private Partnership (Agencja ds. Partnerstw Publiczno-Prywatnych), Chorwacja
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (Agencja ds. Autostrad, Austria)
CP	Contrat de partenariat (Umowa partnerska)
CFCA	Central Finance and Contracting Agency (Centralna Agencja Finansująca-Kontraktująca), Łotwa
CPMA	Central Project Management Agency (Centralna Agencja ds. Zarządzania Projektami), Litwa
EP	Évaluation préalable
UE	Unia Europejska
ECP	Ekwiwalent pełnego czasu pracy (na potrzeby ustalania liczby pracowników)
HMT	Her Majesty's Treasury (Ministerstwo Gospodarki i Finansów Zjednoczonego Królestwa)
ICPPP	Inter-Ministerial Committee for PPPs (Międzyresortowa Komisja ds. PPP), Grecja
IUK	Infrastructure UK
LIFT	Local Improvement Finance Trust
MAPPP	Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (Jednostka ds. PPP, Francja)
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Polska
MG	Ministerstwo Gospodarki
MF	Ministerstwo Finansów
NDFA	National Development Finance Agency (Krajowa Agencja ds. Finansowania Rozwoju), Irlandia
NTMA	National Treasury Management Agency (Narodowa Agencja ds. Zarządzania Skarbem Państwa), Irlandia
OGC	Office of Government Commerce (Brytyjski Urząd ds. Handlu), Zjednoczone Królestwo
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

PD	<i>Partnerschaften Deutschland ÖPP Deutschland AG</i> (Jednostka ds. PPP, Niemcy)
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
PUK	Partnerships UK
SEITT	<i>Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre</i> (Spółka ds. Infrastruktury Transportu Lądowego, Hiszpania)
SFT	Scottish Futures Trust, Szkocja
SIB	Strategic Investment Board (Rada ds. Inwestycji Strategicznych), Irlandia Północna
UTAP	<i>Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos</i> (Jednostka ds. PPP, Portugalia)
UTFP	<i>Unità Tecnica Finanza di Progetto</i> (Jednostka ds. PPP, Włochy)
VIFG	<i>Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft</i> (Agencja ds. Finansowania Infrastruktury, Niemcy)

Streszczenie i zalecenia

Większość państw europejskich posiada pewną formę centralnej władzy stanowiącej ważną część ich ram instytucjonalnych w zakresie wdrażania PPP, zazwyczaj w postaci specjalistycznej jednostki PPP („Jednostka ds. PPP”). W opinii członków EPEC¹ posiadanie specjalistycznego źródła technicznej wiedzy eksperckiej w ramach administracji rządowej może skutecznie wzmacniać możliwości w zakresie wyboru, przygotowania i realizacji projektów PPP, a także zarządzania nimi. Niemniej jednak samo istnienie Jednostki ds. PPP nie świadczy o zwiększonych możliwościach, które zależą od charakteru funkcji realizowanych przez Jednostkę ds. PPP w stosunku do braków lub słabych punktów danego systemu realizacji PPP oraz jego możliwości i zdolności do likwidowania tych słabości. Powołane Jednostki ds. PPP stanowią źródło użytecznej wiedzy dla innych, która jednak w przypadku jej wykorzystywania powinna być odpowiednio dostosowana do danej sytuacji.

We współpracy z członkami EPEC, zespół EPEC przeprowadził badania ram instytucjonalnych 24 członków EPEC (określonych w „Raportach nt. Jednostek”), których część jest ogólnodostępna na stronie internetowej EPEC. Istnienie centralnej Jednostki ds. PPP została stwierdzona w 18 z 24 zbadanych ram instytucjonalnych. W związku z powyższym, celem tego sprawozdania jest wyciągnięcie wspólnych wniosków ze wszystkich „Raportów nt. Jednostek”, aby zidentyfikować tendencje i wnioski na przyszłość. Niniejsze opracowanie jest oparte na informacjach, które były aktualne w dniu publikacji poszczególnych raportów nt. konkretnej jednostki, czyli w okresie od października 2011 r. do marca 2014 r. Raport odnosi się także, jednak w mniejszym stopniu, do doświadczenia Jednostek ds. PPP i programów tych członków EPEC, dla których „Raporty nt. Jednostki” nie zostały przygotowane.

Główne funkcje Jednostki ds. PPP

Przegląd Jednostek ds. PPP wśród członków EPEC wskazuje, że realizują one jedną z trzech głównych funkcji omówionych poniżej lub jakieś ich połączenie, tj. (i) wspierają politykę PPP i wykonują czynności z tym związane, (ii) wspierają realizację programu i projektów oraz (iii) pełnią funkcję zatwierdzającą i przeprowadzają kontrolę jakości. Realizacja różnych funkcji w połączeniu ze sobą może rozszerzać możliwości Jednostki ds. PPP (np. działania związane z realizacją projektu mogą prowadzić do bardziej świadomego rozwijania polityki PPP). W innych dziedzinach konieczne może być przewidzenie i uniknięcie potencjalnych konfliktów interesów, lub zarządzanie nimi (np. poprzez połączenie wsparcia projektowego z funkcjami zatwierdzającymi). W niektórych przypadkach działania (i lokalizacja) Jednostki ds. PPP stanowią część szerszego zakresu aktywności związanych z planowaniem i realizacją infrastruktury publicznej. Jest to interesująca tendencja odzwierciedlająca fakt, że (i) dziedziny związane z PPP są często ważne w przypadku innych form realizacji infrastruktury publicznej (i *vice versa*) oraz (ii) że PPP stanowią tylko część szerszego zakresu podejść do realizacji inwestycji w infrastrukturę publiczną. Na koniec, poza byciem źródłem wsparcia w kształtowaniu polityki i realizacji projektów

¹ www.eib.org/epec/about/members/index.htm

i/lub przeprowadzaniem kontroli jakości, niektóre Jednostki ds. PPP mogą również finansować lub dostarczać środki na działania z zakresu PPP.

Wspieranie kształtowania polityki PPP i czynności z tym związane. Analiza przedstawiona w raporcie wskazuje, że prawie wszystkie zbadane Jednostki ds. PPP pełnią tę funkcję w całości lub w części. Doświadczenie pokazało, że istnieje potrzeba zapewnienia nie tylko wstępnego wsparcia w dziedzinie polityki PPP, ale także wsparcia ciągłego wraz z rozwojem programu PPP w miarę upływu czasu. Funkcja ta może mieć także szerszy zakres: poza rozwijaniem polityki PPP, może ona obejmować także promowanie PPP i zwiększanie świadomości w ich zakresie, komunikację, interakcję z rynkiem i jego kształtowanie, koordynację działań PPP na wszystkich szczeblach administracji rządowej, rozwój ustandaryzowanych umów PPP, promowanie projektów PPP, szkolenia oraz gromadzenie informacji dotyczących projektów PPP i zarządzanie tymi informacjami.

Opisane funkcje, wykonywane przez same Jednostki ds. PPP lub wraz z innymi podmiotami należącymi do otoczenia instytucjonalnego, mogą prowadzić, m.in., do:

- lepszej koordynacji działań PPP z dotyczącymi realizacji infrastruktury wymogami na wszystkich szczeblach administracji rządowej;
- bardziej spójnych i zgodnych przepisów prawa i regulacji w zakresie PPP;
- dostępności dobrej jakości, adekwatnych materiałów informacyjnych na temat kwestii związanych z PPP;
- zwiększonych możliwości rozwijania dobrych praktyk na wszystkich szczeblach administracji rządowej i zwiększonej świadomości w tym względzie;
- dostępności dobrze przygotowanych, ustandaryzowanych dokumentów z zakresu PPP;
- zwiększonych możliwości stymulowania reform w sektorze publicznym w obszarze wyboru, przygotowania i realizacji projektów PPP;
- większej wiedzy sektora publicznego na temat zdolności rynku i zwiększonych kompetencji w kwestii ich rozwoju;
- zwiększonej świadomości rynku na temat projektów PPP;
- lepszego zarządzania linią projektową;
- skuteczniejszej komunikacji, a więc i zwiększonego wsparcia publicznego na rzecz polityki PPP i zmniejszonego ryzyka politycznego;
- zwiększonej dostępności informacji na temat projektów i lepszego zrozumienia długoterminowych konsekwencji budżetowych; oraz
- zwiększonej zdolności oceny kosztów i korzyści PPP oraz lepszego wykorzystania doświadczenia z poprzednich projektów.

Wsparcie realizacji programu i projektów. Funkcja ta obejmuje świadczenie wsparcia technicznego na poziomie projektu (lub czasami na poziomie programu) w zakresie wyboru, przygotowania i zamawiania projektów PPP oraz zarządzania nimi. Zamiast

dążyć do pełnienia roli doradcy transakcyjnego, Jednostka ds. PPP zazwyczaj skupia się na zwiększeniu świadomości organów zamawiających, co do rzeczywistych wymagań, tj. zasobów, czasu i wiedzy specjalistycznej, których spełnienie jest potrzebne do realizacji udanych projektów. Może zatem obejmować też ich wspieranie w określeniu i stworzeniu odpowiedniej kompozycji wymaganej wiedzy specjalistycznej, pochodzącej z rynku doradztwa, oraz zarządzania nią. Równie istotną funkcją może też być wspieranie lepszego wykorzystania i szerzenia obecnego doświadczenia sektora publicznego w realizacji projektów na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

Szereg Jednostek ds. PPP będących członkami EPEC stwierdziło, że udział w organach nadzoru powołanych w celu kierowania projektem (lub programem projektów) stanowi wydajny i efektywny sposób udzielania wsparcia na poziomie projektu. Jednostka ds. PPP może także stanowić ważne źródło krótkoterminowego wsparcia technicznego, jeżeli jest ono potrzebne w danej kwestii z niewielkim wyprzedzeniem (np. poprzez utworzenie działu wsparcia technicznego).

W większości przypadków organy zamawiające są odpowiedzialne za podlegające im projekty przez cały okres ich realizacji. W niektórych przypadkach Jednostki ds. PPP będące członkami EPEC pełnią funkcję organów zamawiających projekty, ponosząc odpowiedzialność za projekt na etapie udzielania zamówienia i na wczesnych etapach operacyjnych. Funkcja ta nakłada na Jednostkę ds. PPP obowiązek posiadania personelu o znacznych kompetencjach technicznych i doświadczeniu projektowym.

Właściwe ministerstwo lub program inwestycji może posiadać własny specjalistyczny zespół PPP wspierający określony sektor lub program inwestycji. Niemniej jednak na potrzeby niniejszego raportu i jego zakresu przyjmuje się, że Jednostki ds. PPP pełnią szereg ról w różnych sektorach i na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Od zespołu PPP ukierunkowanego sektorowo, stanowiącego część właściwego ministerstwa, można więc oczekiwać bliskiej współpracy z centralną Jednostką ds. PPP.

Udzielanie wsparcia w zakresie realizacji projektów może prowadzić, m.in., do:

- lepszego przygotowania organu zamawiającego do określenia odpowiedniego połączenia wiedzy specjalistycznej z sektora publicznego i prywatnego wymaganej do przygotowania projektów PPP i zarządzania nimi (oraz do zarządzania tą wiedzą);
- dostępności wsparcia technicznego w celu szybszego rozwiązania problemów związanych z projektem;
- zwiększonej zdolności rządu w pozyskiwaniu informacji dotyczących kwestii związanych z realizacją projektów i wyciągania z wniosków z tych informacji; oraz
- lepszego przygotowania projektów PPP i zarządzania nimi.

Zatwierdzanie i kontrola jakości. Blisko połowa objętych badaniem Jednostek ds. PPP z krajów członkowskich EPEC pełni tę funkcję, jednak robią to w różnych punktach decyzyjnych w cyklu rozwoju projektu. Obejmują one decyzje o przygotowaniu projektu jako potencjalnego PPP, o rozpoczęciu procedury udzielania zamówienia na projekt PPP oraz o zawarciu długoterminowej umowy PPP. Aby Jednostka ds. PPP mogła skutecznie pełnić swoją funkcję w zakresie zatwierdzania lub przeprowadzania kontroli jakości, należy zapewnić jej odpowiednie uprawnienia i upoważnienia w tej dziedzinie. Ze względu na swoją strukturę lub potencjalny konflikt z pełnionymi przez siebie funkcjami w zakresie wsparcia projektów, niektóre Jednostki ds. PPP mogą nie posiadać uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji. W takim przypadku specjalistyczna wiedza techniczna Jednostki ds. PPP może nadal zostać wykorzystana jako cenne źródło wsparcia dla odrębnego organu zatwierdzającego w administracji rządowej. Funkcje te mogą także stanowić część szerszej kontroli jakości i procesu zatwierdzania w obszarze inwestycji publicznych. Doświadczenie niektórych członków EPEC pokazuje, że istotne jest unikanie procesów decyzyjnych czy wspierających, które faworyzują lub dyskryminują zastosowanie PPP.

Przypisanie funkcji zatwierdzania i przeprowadzania kontroli jakości do Jednostki ds. PPP, która tę funkcję wykonywać będzie samodzielnie lub wraz z innymi podmiotami wchodzącymi w ramy instytucjonalne, może prowadzić, m.in., do:

- zmniejszenia ryzyka tego, że słabo rozwinięte projekty zajdą zbyt daleko w procesie lub, w najgorszym wypadku tego, że długoterminowe umowy PPP zostaną podpisane na nieodpowiednich warunkach;
- zwiększonej zgodności z uzgodnioną polityką PPP na wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz zwiększonej spójności w wykorzystaniu i charakterze PPP w skali całego programu;
- uzyskania korzyści w formie standardowej dokumentacji i dobrych praktyk, zwłaszcza w kwestii optymalnej alokacji według zasady *value for money*;
- silniejszej odpowiedzi rynku na projekty przygotowane i zarządzane w bardziej spójny sposób;
- zwiększonych możliwości oceny i monitorowania wszelkiego wynikającego z długoterminowego PPP oddziaływania rachunkowego, statystycznego i budżetowego na administrację rządową; oraz
- ogólnej pomocy w zapewnieniu, aby projekty były bardziej przystępne cenowo, bankowalne, wykonalne oraz aby ich wartość była adekwatna do poniesionych nakładów przed podpisaniem jakiegokolwiek długoterminowego zobowiązania z partnerem prywatnym.

Jedynie niewielka liczba Jednostek ds. PPP krajów członkowskich EPEC samodzielnie i w pełni realizuje trzy główne funkcje opisane powyżej, natomiast wiele Jednostek ds. PPP realizuje różne kombinacje tych funkcji. Niektóre z tych funkcji mogą być wykonywane przez podmioty wchodzące w skład otoczenia instytucjonalnego bądź na poziomie sektora (np. wspieranie projektów). Podkreśla to

istotność rozważenia całości otoczenia instytucjonalnego przy określaniu zakresu zadań Jednostki ds. PPP.

Obsada personalna i finansowanie

Zbadane Jednostki ds. PPP będące członkami EPEC nie posiadają dużych zespołów. Rozmiar zespołu zależy w większym stopniu od funkcji Jednostki ds. PPP niż od rozmiaru programu PPP. Niektóre Jednostki ds. PPP nie mają możliwości realizacji powierzonych im zadań. Może to odzwierciedlać potrzebę zrozumienia charakteru i złożoności tych prac przez organizację macierzystą.

Obsadzenie personalne Jednostek ds. PPP może stanowić wyzwanie ze względu na szeroki zakres wiedzy specjalistycznej i doświadczenia, jakie są często wymagane: w szczególności praca związana ze wspieraniem projektów wymaga specjalistycznych kompetencji technicznych i transakcyjnych, w związku z którymi może zająć potrzebę rekrutacji osób z sektora prywatnego. To z kolei może w niektórych sytuacjach stwarzać problemy dla instytucji publicznych w zakresie oferowania konkurencyjnych pakietów celem pozyskania i utrzymania osób posiadających specjalistyczne umiejętności i doświadczenie. Jednocześnie zapewnienie doświadczonych osób posiadających umiejętności w realizacji projektów nabyte w sektorze publicznym może okazać się kluczowe dla Jednostki ds. PPP posiadającej wystarczającą wiarygodność, by skutecznie współpracować z organami zamawiającymi. Pozycja Jednostki ds. PPP w administracji rządowej i jej elastyczność operacyjna mogą mieć silny wpływ na zdolność Jednostki ds. PPP do pozyskania i utrzymania odpowiedniego personelu, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego.

Zwłaszcza we wczesnych latach działalności, niektóre Jednostki ds. PPP wykorzystują mechanizm delegowania pracowników jako sposób na pozyskanie umiejętności specjalistycznych oraz korzyści z zaangażowania osób posiadających doświadczenie. Ponieważ w późniejszych stadiach działalności Jednostki ds. PPP zazwyczaj miały większe trudności z pozyskaniem oddelegowywanych pracowników, może to nie rozwiązywać problemów kadrowych w dłuższej perspektywie. Należy mieć na uwadze, że nadmierne poleganie na tym podejściu może mieć wpływ na pamięć instytucjonalną Jednostki ds. PPP po powrocie oddelegowanych pracowników do organizacji wysyłających.

Powołanie dyrektora Jednostki ds. PPP może być szczególnym wyzwaniem o fundamentalnym znaczeniu. Osoba ta musi prowadzić działania w sposób wiarygodny i widoczny zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym oraz jednocześnie motywować i prowadzić zespół, od którego często wymagana będzie praca w zmiennym otoczeniu.

Większość zbadanych Jednostek ds. PPP zapewnia darmowy dostęp do świadczonych przez nie usług – bez pobierania opłat w momencie świadczenia usługi. Niewielka część Jednostek ds. PPP pobiera opłatę za świadczenie usług (lub część świadczonych usług). Takie podejście może przyczynić się do efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów Jednostek ds. PPP oraz zapewnienia

wysokich standardów jakości. Tam gdzie stosowany jest model pobierania opłat, Jednostki ds. PPP stwierdziły, że istotne jest przewidywanie i rozwiązywanie wszelkich konfliktów pomiędzy generowaniem dochodu a zagwarantowaniem poprawnej realizacji odpowiednich projektów PPP. Wpływ na postrzeganie wiarygodności Jednostki ds. PPP przez pozostałą część administracji rządowej oraz rynku musi być kontrolowany. Konieczne jest też monitorowanie ryzyka zaistnienia sytuacji zniechęcającej do korzystania ze wsparcia Jednostki ds. PPP (ze względu na to, że jest ono odpłatne). Należy także brać pod uwagę potrzebę spełniania wszystkich zasad dotyczących zamówień publicznych.

Struktura zarządzania i struktura własnościowa

Jednostki ds. PPP będące członkami EPEC wykorzystują różnorodne struktury organizacyjne. Jednostki ds. PPP są tworzone, jako podmioty podlegające ministerstwu znajdującemu się w centralnej części struktury administracji rządowej (zazwyczaj ministerstwo finansów), jako agencje wykonawcze (będące własnością ministerstwa centralnej administracji rządowej) lub odrębne spółki akcyjne. Jednostki ds. PPP *ukierunkowane na realizację polityki PPP* mają zazwyczaj postać jednostek funkcjonujących wewnątrz ministerstw centralnej administracji rządowej. Niemniej jednak, niektórzy członkowie EPEC stwierdzili, że struktura agencji lub spółki może zapewnić elastyczność operacyjną i nacisk w sytuacji, gdy konieczne jest zapewnienie specjalistycznego wkładu technicznego na wysokim poziomie. Niektóre Jednostki ds. PPP wykorzystują komisje, które pełnią funkcję nadzorczą lub wspierającą. Komisje te mogą angażować osoby z sektora publicznego i prywatnego zajmujące stanowiska wysokiego szczebla. Pomaga to zapewnić, Jednostkom ds. PPP posiadanie bieżących informacji na temat rozwoju sytuacji na rynku oraz na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

Struktura zarządzania, pozycja Jednostki ds. PPP w administracji rządowej oraz hierarchia podległości względem, lub w ramach, najwyższych szczebli administracji rządowej, są kluczowe w kontekście efektywności Jednostki ds. PPP. Wyżej wymienione aspekty zapewniają Jednostce ds. PPP możliwość:

- skutecznej współpracy z innymi podmiotami na wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz na rynku;
- wykonywania swoich uprawnień;
- zarządzania konfliktami interesów;
- czerpania korzyści z kompetencji i doświadczenia organizacji macierzystej oraz jej powiązań; oraz
- pozyskania odpowiednio wykwalifikowanego personelu.

Podejście do tworzenia lub reformowania Jednostki ds. PPP

Podejście do tworzenia lub reformowania Jednostki ds. PPP powinno przede wszystkim wynikać z kontekstu, w jakim prowadzi ona działalność. Niemniej jednak niniejszy raport zaleca stosowanie podejścia polegającego na zastosowaniu listy kontrolnej priorytetów.

Główne priorytety

Poparcie polityczne. Zapewnienie silnego i stałego poparcia politycznego wysokiego szczebla dla Jednostki ds. PPP. Takie poparcie pomoże zapewnić, by:

- wkład specjalistyczny w zakresie rozwoju polityki PPP został wykorzystany w jak najlepszy sposób;
- Jednostka ds. PPP posiadała uprawnienia i zdolność, do skutecznej współpracy ze wszystkimi szczeblami administracji rządowej;
- program PPP był uznawany na rynku za wiarygodny, a przez to generował duże zainteresowanie rynku projektami PPP; oraz
- Jednostka ds. PPP rekrutowała i utrzymywała wysoce wykwalifikowany personel.

Analiza wymagań. Należy przeprowadzić wszechstronną analizę oczekiwanego charakteru procesów i zdolności administracji rządowej w zakresie realizacji PPP oraz słabości i braków umiejętności w nich. Analiza powinna przewidywać zrozumienie i połączenie działań Jednostki ds. PPP z wymaganiami polityki PPP i priorytetami inwestycyjnymi administracji rządowej. Zapewni to identyfikację odpowiednich funkcji Jednostki ds. PPP i wskaże, w jaki sposób ma ona prowadzić działalność, a w szczególności pomoże zagwarantować, że cel i sposób prowadzenia działalności Jednostki ds. PPP są istotne i możliwe do wykonania, że wszelkie jej ograniczenia w obszarze zdolności współpracy z innymi podmiotami na wszystkich szczeblach administracji rządowej zostały zidentyfikowane i podjęto wobec nich odpowiednie działania oraz, że będzie ona posiadać zasoby konieczne do prowadzenia działalności.

Wysoce wykwalifikowany personel. Należy zapewnić odpowiednie dopasowanie kwalifikacji personelu, a w szczególności dyrektora Jednostki ds. PPP, do funkcji wymaganych od niej. Złożoność realizacji i zarządzania PPP, a co za tym idzie ilość i jakość zasobów, może być większa, niż się zakłada. Biorąc pod uwagę, że głównym celem Jednostki ds. PPP jest dostarczanie specjalistycznego wsparcia w strukturach administracji rządowej, kwalifikacje personelu mają zasadnicze znaczenie. Strukturę zarządzania Jednostki ds. PPP i jej politykę operacyjną należy planować tak, aby umożliwić jej pozyskanie i utrzymanie osób posiadających odpowiednie kompetencje.

Pozycja Jednostki ds. PPP. Należy zagwarantować, aby Jednostka ds. PPP podlegała podmiotom na wyższych szczeblach decyzyjnych w administracji rządowej oraz aby znajdowała się w centralnym obszarze administracji. W połączeniu z wysoce wykwalifikowanym personelem pomoże to zapewnić wiarygodność Jednostki ds. PPP oraz jej zdolność do skutecznego działania na wszystkich szczeblach administracji rządowej i na rynku. Wywrze to także silny wpływ na zdolność Jednostki ds. PPP do rekrutacji i utrzymania wysoce wykwalifikowanego personelu.

Inne obszary kluczowe

Pomimo tego, że powyższe obszary można względnie uznać za priorytetowe, na liście kontrolnej kluczowych obszarów do uwzględnienia powinny się znaleźć także następujące obszary:

Funkcje i zakres działania. Gdy analiza wymaganych obszarów wsparcia dostarczy wystarczająco jasne wyniki, należy określić funkcje i zakres działania Jednostki ds. PPP. Podczas ich określania należy wziąć pod uwagę trzy główne, opisane powyżej role oraz uwzględnić sektory i ograniczenia rynkowe, które prawdopodobnie będą głównym obszarem zainteresowania programu PPP. Pozwoli to z kolei na określenie odpowiednich kompetencji wymaganych przez Jednostkę ds. PPP oraz ustalenie, czy struktura PPP jest proporcjonalna do zakresu i złożoności programu PPP.

Zarządzanie interesariuszami. Należy zidentyfikować interesariuszy Jednostki ds. PPP oraz sposób zarządzania nimi. Powinno się uwzględnić oczekiwany sposób interakcji Jednostki ds. PPP z właściwymi ministerstwami, organami zamawiającymi, organami nadzoru oraz, w szerszym kontekście, wymagane działania w zakresie komunikacji i kompetencje.

Finansowanie. Należy określić sposób finansowania Jednostki ds. PPP. Trzeba uwzględniać realistyczne oszacowanie zasobów koniecznych do pozyskania i utrzymania personelu zdefiniowanego w analizie obsady personalnej oraz inne wymogi operacyjne. Zalecane jest zastosowanie podejścia obejmującego pełne finansowanie, co umożliwi dostęp do wsparcia bez pobierania opłat w momencie jego świadczenia. Jednakże podejścia obejmujące pobieranie opłat od użytkowników za całość lub część usług mogą być skuteczne, jeżeli każdy z wyżej wymienionych problemów (dostęp, konflikt interesów, wiarygodność i zamówienia publiczne) został wzięty pod uwagę.

Struktura zarządzania. Należy określić odpowiednią strukturę zarządzania oraz procedury Jednostki ds. PPP, w tym elastyczność operacyjną niezbędną do pozyskania osób posiadających odpowiednie kompetencje i możliwości współpracy z innymi podmiotami na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Powinno to zagwarantować posiadanie przez Jednostkę ds. PPP wyraźnie określonego mandatu i polityki nadzoru wydajności, optymalizacji zasobów, nominacji na stanowiska i prowadzenia działalności zgodnie z dobrymi praktykami (np. praktykami z zakresu przejrzystości, rozliczania z wykonania powierzonych obowiązków, komunikacji, planowania finansowego i sprawozdawczości). W wyniku tego działania powinny zostać zidentyfikowane sposoby kierowania Jednostką ds. PPP przez organy nadzoru i sposoby wspierania jej przy użyciu wiedzy z wyższego szczebla w zakresie kwestii związanych z sektorem publicznym i prywatnym.

Ocena efektywności. Należy określić sposób, w jaki Jednostka ds. PPP będzie oceniać swoją efektywność i stale monitorować zmiany w środowisku pracy. Trzeba rozważyć najlepszy sposób wyposażenia Jednostki ds. PPP, by umożliwić jej elastyczne podchodzenie do zmian w polityce, potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i warunków rynkowych. Pomoże to zapewnić Jednostce ds. PPP zdolności do dalszego wspierania realizacji programu PPP przy pomocy osób

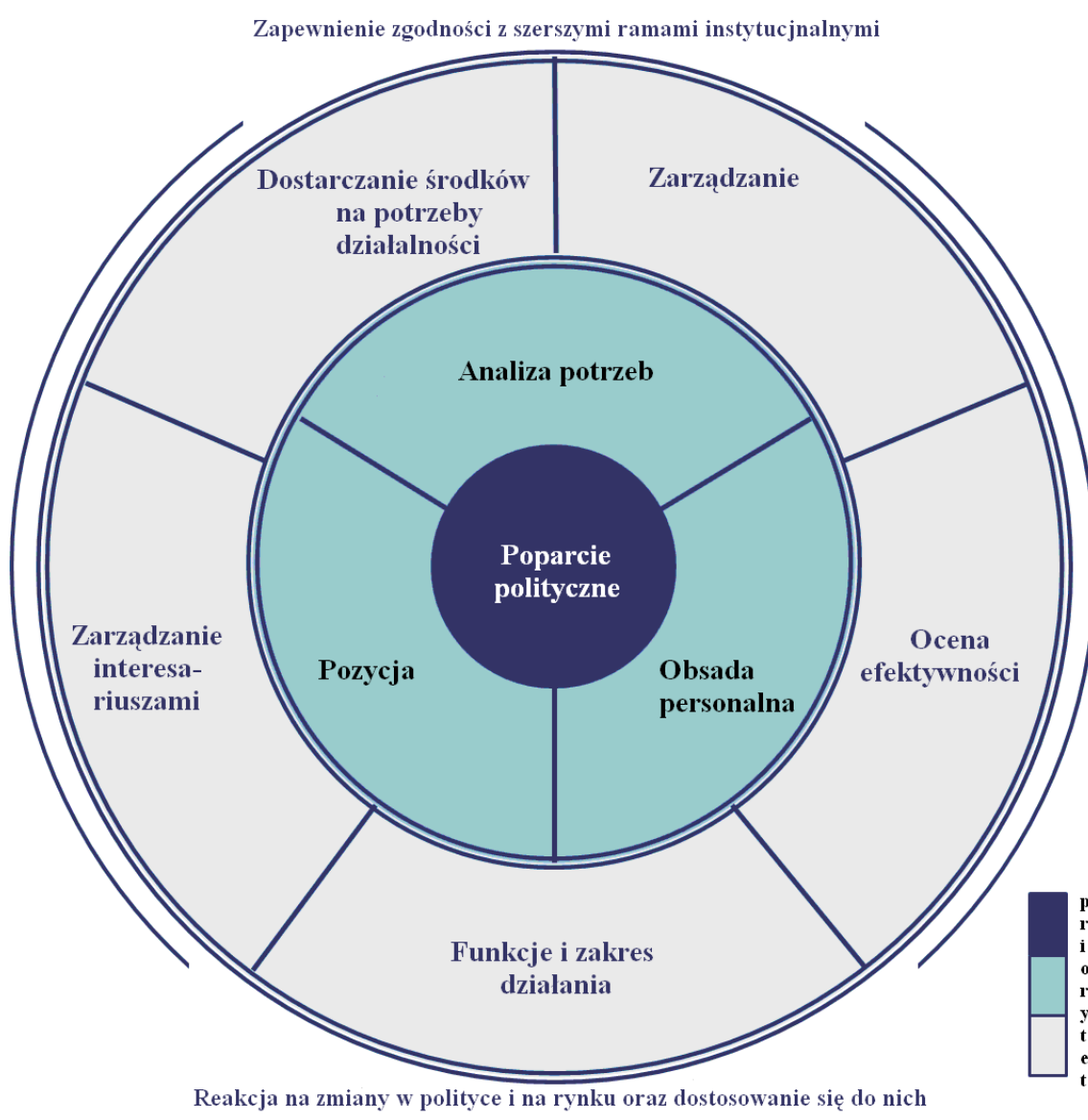
posiadających odpowiednie kompetencje oraz do reagowania na nowe problemy i niedobory zdolności w miarę ich powstawania.

Należy jednak pamiętać, że kwestie związane z tworzeniem lub reformowaniem Jednostki ds. PPP są wzajemnie powiązane oraz, że proces ten może się powtarzać. Dla przykładu, funkcje Jednostki ds. PPP będą określone przez wymogi obsady personalnej, które z kolei mogą zależeć od pozycji i hierarchii podległości Jednostki ds. PPP w ramach administracji rządowej.

Wykres 1 poniżej zawiera podsumowanie tych zaleceń.

Wykres 1 – Identyfikacja i hierarchia działań związanych z tworzeniem

lub reformowaniem Jednostki ds. PPP



1. Wprowadzenie

Aby realizować większą liczbę, lepszych projektów PPP, wiele państw członkowskich EPEC wprowadziło reformy instytucjonalne i administracyjne mające na celu zwiększenie swojej zdolności do realizowania i zarządzania projektami PPP. Utworzenie specjalistycznych Jednostek ds. PPP („Jednostek ds. PPP”) w wielu przypadkach stanowiło kluczowy czynnik w tym procesie reformacji.

Niemniej forma i funkcje Jednostek ds. PPP nie są jednakowe ze względu na różnice występujące w prowadzeniu polityki i w zdolnościach administracyjnych. Niektóre Jednostki ds. PPP były bardziej skuteczne w osiągnięciu wyznaczonego przez siebie celu lub dostosowaniu się do nowych potrzeb i trendów niż inne. Niektóre zniknęły lub zostały zrestrukturyzowane w wyniku zmian w systemie politycznym lub makroekonomicznym.

Na członkach EPEC ciąży presja, by szukać innowacyjnych podejść oraz pozyskać wymagane kompetencje konieczne do zrealizowania projektów infrastrukturalnych w środowisku, które podlega częstym zmianom. Jednocześnie rozwój sytuacji w kontekście politycznym może stworzyć środowisko polityczne, które jest mniej lub bardziej korzystne dla PPP. Bardziej dojrzałe programy² także kładą nacisk na zmieniające się priorytety, takie jak zarządzanie istniejącymi ustaleniami w zakresie PPP czy też ich renegotjacja. Na niektórych rynkach, PPP zostały ściślej zintegrowane z procesem realizacji projektów infrastrukturalnych o szerszym zakresie, co miało konsekwencje dla Jednostki ds. PPP. Należy jednak oczekiwać, że nawet te jednostki, które odniosły największy sukces, będą poddawać swoją strukturę organizacyjną i pełnione przez siebie funkcje ponownej ocenie oraz definiować je na nowo. Jednocześnie nowi gracze będą mogli czerpać z doświadczenia innych, aby ustalić najlepszy sposób budowania kompetencji i rozwijać podejścia do zarządzania kwestiami, które mogą być dla nich nowe lub nieznane.

Jednostki ds. PPP zazwyczaj są jedynie elementem tworzenia mechanizmu realizacji programów PPP na szczeblu krajowym lub regionalnym. Ocena i rozwój innych elementów, takich jak ogólne otoczenie instytucjonalne, administracyjne i prawne dla PPP oraz zdolności rynku finansowego i wykonawców, są równie istotne. Skuteczne działanie Jednostki ds. PPP jest mało prawdopodobne, jeżeli inne, równoległe procesy administracji rządowej są niewystarczające.³ Niniejszy raport nie ma na celu odniesienia się do całości szerszego zakresu spraw, lecz gdzie możliwe przedstawia potencjalne konteksty, które mogą być istotne dla Jednostki ds. PPP.

We współpracy z członkami EPEC, zespół EPEC dotychczas przeprowadził przeglądy ram instytucjonalnych 24 członków EPEC (określonych w „Raportach nt.

² W niniejszym raporcie – tam, gdzie to stosowne – termin „program” odnosi się do międzysektorowych programów PPP na szczeblu krajowym lub regionalnym w celu odróżnienia ich od programów ukierunkowanych sektorowo.

³ Jest to jeden z kluczowych wniosków zawartych w raporcie Banku Światowego dotyczącym Jednostek ds. PPP z 2007 r. Patrz www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/WB%20-%20PPP%20Units%202007.pdf

Jednostek”).⁴ Część wyżej wymienionych „Raportów nt. Jednostek” jest ogólnodostępna na stronie internetowej EPEC.⁵ Obecność centralnej Jednostki ds. PPP została zidentyfikowana w 18 z 24 zbadanych środowisk instytucjonalnych.⁶ Zapewnia to odpowiedni poziom zbiorowego doświadczenia, z którego można wyciągnąć pewne konkluzje oraz na podstawie którego można zidentyfikować trendy i wnioski na przyszłość. Raport nie mógł więc zostać przygotowany bez udziału, wkładu i pomocy członków EPEC w przygotowaniu „Raportów nt. Jednostek” oraz ich udziału w spotkaniach z tym związanych.

Należy pamiętać, że niniejszy raport jest oparty na informacjach, które były aktualne w dniu publikacji raportu na temat konkretnej Jednostki, czyli pomiędzy październikiem 2011 r. a marcem 2014 r. Niniejsze opracowanie odnosi się także, jednak w mniejszym stopniu, do doświadczenia Jednostek ds. PPP i programów tych członków EPEC, dla których Raporty Jednostek nie zostały przygotowane.

1.1. Definiowanie Jednostek ds. PPP

Jednostki ds. PPP (czasami zwane także „agencjami” lub „grupami zadaniowymi”) mogą pełnić różnorodne role. W niniejszym sprawozdaniu termin „Jednostka ds. PPP” odnosi się do jednostki działającej w różnych sektorach i w ramach różnych projektów na szczeblu krajowym lub regionalnym/wojewódzkim/gminnym⁷ administracji krajowej. W tym kontekście Jednostką ds. PPP może być Departament/Wydział ministerstwa prowadzącego działalność międzysektorową, osobna agencja lub podmiot posiadający osobowość prawną, lub podmiot, który jest przynajmniej częściowo własnością państwa.

Z 18 zbadanych Jednostek ds. PPP wśród krajów członkowskich EPEC, trzy jednostki działają wyłącznie na regionalnym szczeblu administracyjnym. Wiele Jednostek ds. PPP szczebla krajowego, choć nie wszystkie, prowadzi działalność zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym/gminnym, jednak na różne sposoby. Ponadto często tworzone są w różnych właściwych ministerstwach zespoły (lub jednostki) PPP zorientowane na dany sektor. We Francji na przykład właściwe ministerstwa posiadają znaczną autonomię w zakresie procesu PPP w podlegających im sektorach, takich jak sektor sprawiedliwości, zdrowia, szkolnictwa wyższego, obronny i kolejowy. *Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft* (VIFG) w Niemczech to specjalistyczna agencja Ministerstwa Transportu, która kładzie nacisk, m. in., na rozwój PPP w sektorze drogowym.

Tworzone mogą być także odrębne jednostki zarządzające programem PPP zorientowanym sektorowo, blisko współpracujące z krajowymi lub regionalnymi Jednostkami ds. PPP i/lub jednostkami działającymi w ramach właściwych

⁴ Austria, Belgia – Walonia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Czarnogóra, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Turcja, Zjednoczone Królestwo – Anglia, Zjednoczone Królestwo – Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo – Szkocja.

⁵ Patrz www.eib.org/epec

⁶ Centralna Jednostka PPP w MF w Słowacji została utworzona w 2007 i rozwiązana dnia 1 września 2011 r.

⁷ Jednostki PPP na gminnym szczeblu administracji rządowej są rzadziej spotykane – przykładem jest Leeds Private Finance Unit (Zjednoczone Królestwo).

ministerstw, w celu realizacji programu inwestycji określonego dla danego sektora – przykładem jest Organizacja ds. Budowy Szkół działająca w ramach greckiego Ministerstwa Edukacji czy Local Improvement Finance Trust (LIFT), program tworzenia partnerstw w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej oraz innych usług lokalnych w Anglii.⁸ Niniejszy raport nie obejmuje jednostek realizujących programy sektorowe, ale uznaje się, że ich forma i funkcje w niektórych sytuacjach mogą pokrywać się z formą i funkcjami Jednostek ds. PPP realizujących programy krajowe lub regionalne oraz, że zmagają się one z wieloma podobnymi problemami.⁹

Wykres 2 poniżej przedstawia schemat potencjalnego zakresu odpowiednich instytucji, które mogą odgrywać rolę w realizacji krajowego programu PPP, z zaznaczonymi na czerwono organami stanowiącymi przedmiot niniejszego raportu. Niniejszy schemat jest oparty na wspólnym stanowisku na temat otoczenia instytucjonalnego ustalonego na podstawie poszczególnych „Raportów nt. Jednostek” w państwach członkowskich EPEC: rzeczywisty zakres i skala różnych instytucji różni się znacząco wśród państw członkowskich i żadne z nich osobno nie posiada wszystkich tych organów. Należy jednak pamiętać, że Jednostka ds. PPP jest prawdopodobnie tylko jednym z graczy, aczkolwiek kluczowym, składających się na administracyjne otoczenie instytucjonalne wspierające krajowy lub regionalny program PPP.

Działania Jednostki ds. PPP nie zawsze mogą być uznane za działania podmiotu odrębnego, lecz mogą stanowić część szerszego zbioru działań związanych z infrastrukturą, przeprowadzanych przez wydział/departament – na przykład – ministerstwa finansów. Jest to ważny, nowy trend: niektórzy członkowie EPEC, tacy jak Infrastructure UK (IUK) czy Scottish Futures Trust (SFT), postrzegają rozwój polityki PPP oraz związane z tym działania w obszarze wsparcia i zatwierdzania, jako część szerszego zakresu działań dotyczących inwestycji infrastrukturalnych. Potwierdza to, że PPP jest jednym z wielu instrumentów realizacji inwestycji infrastrukturalnych i świadczenia usług z nimi powiązanych. Problemem jest wykorzystanie PPP do odpowiednich projektów i we właściwy sposób. Jest to odzwierciedlone w strukturze Jednostki ds. PPP, która nie zawsze stanowi odrębny, możliwy do zidentyfikowania organ, a dział lub zespół w ramach większego organu administracji rządowej lub agencji.

Pomimo tego, że wiele zbadanych Jednostek ds. PPP aktywnie współpracuje z rynkiem oraz dostarcza informacje i dane, bardzo rzadko doradzają one podmiotom z sektora prywatnego (tj. poza dostarczaniem istotnych informacji na temat polityk lub projektów). Ze względu na oczywisty konflikt interesów, ich polityka operacyjna zazwyczaj ogranicza ich działania do wspierania sektora publicznego.¹⁰

Niektóre zbadane Jednostki ds. PPP posiadają także minimalne progi rozmiaru projektów, w jakie mogą być zaangażowane, co może odzwierciedlać zastosowanie adekwatnych przepisów prawnych dotyczących PPP.¹¹

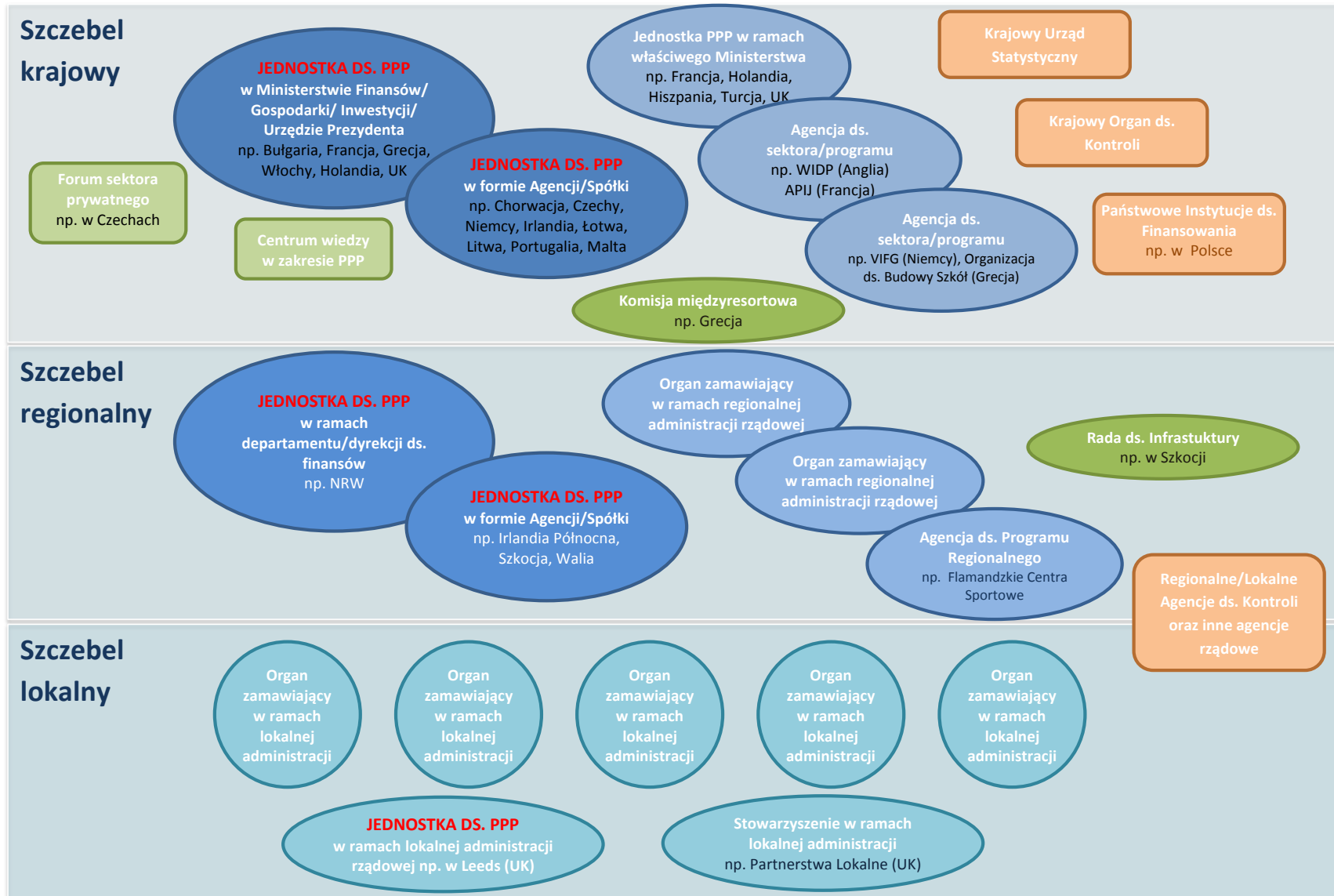
⁸ Patrz www.communityhealthpartnerships.co.uk/about-the-lift-programme

⁹ EPEC przygotowuje obecnie sprawozdanie z przykładowych podejść do realizacji programów sektorowych.

¹⁰ Jednostka PPP w CPMA na Litwie jest upoważniona do doradzania sektorowi prywatnemu w pewnych okolicznościach.

¹¹ Przykładem jest UTAP w Portugalii.

Wykres 2 – Schemat potencjalnych organów wewnątrz ram PPP



1.2. Czy konieczne jest utworzenie centralnej Jednostki ds. PPP?

Nie wszystkie państwa członkowskie EPEC, które realizują projekty PPP posiadają „centralną” Jednostkę ds. PPP: w sześciu spośród badanych państw nie zidentyfikowano centralnej Jednostki ds. PPP (nie dotyczy to jednostek posiadających szerszą funkcję infrastrukturalną), a pomimo to skutecznie realizują one projekty PPP.

Może to w pewnym stopniu odzwierciedlać szersze struktury administracji rządowej, w tym także wysoką autonomię organów zamawiających na szczeblu krajowym i regionalnym. Jako przykład można tutaj wymienić Fińską Agencję Transportu, która skutecznie zrealizowała wiele projektów PPP w zakresie transportu. Kolejnym przykładem jest Austria, gdzie pewna liczba projektów PPP została zrealizowana przez różne organy sektora publicznego na szczeblu (federalnym) krajowym (np. Austriacką Agencję ds. Autostrad, ASFINAG) i (wojewódzkim i/lub gminnym) regionalnym (np. kilka gminnych projektów PPP z zakresu służby zdrowia sponsorowanych przez organy zabezpieczenia społecznego), a także specjalne organy działające według prawa publicznego.

Hiszpania także opracowała, przez wiele lat, znaczną liczbę projektów PPP bez tworzenia centralnej Jednostki ds. PPP w rozumieniu zgodnym z powyższą definicją. Na szczeblu krajowym, podmioty ukierunkowane sektorowo, takie jak *Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre* (SEITT), są silnie zaangażowane w realizację projektów PPP z zakresu transportu (patrz Ramka 1). Na szczeblu regionalnym, w wielu przypadkach składającym się w 100% z podmiotów będących własnością publiczną, za realizację projektów infrastrukturalnych za pomocą PPP oraz innych form udzielania zamówień publicznych odpowiedzialne są podmioty międzysektorowe.

Ramka 1: Działalność SEITT (Hiszpania)

SEITT jest odpowiedzialna za realizację projektów PPP z zakresu transportu w ramach Krajowego Ministerstwa Rozwoju. Świadczy także wsparcie doradcze na rzecz administracji regionalnej w kwestii koncesji infrastrukturalnych w różnych sektorach transportu (np. w sektorach drogowym, kolejowym, portowym i lotniczym). Działania SEITT w tym zakresie obejmują:

- wspieranie rozwoju analizy biznesowej w stosunku do koncesji;
- analizę struktur koncesji taryfowych;
- udzielanie wsparcia w definiowaniu polityki rozwoju koncesji;
- przygotowanie warunków udzielania koncesji;
- ocenę zasadności i strukturyzację finansową koncesji; oraz
- udzielanie wsparcia hiszpańskim firmom na potrzeby rozwijania projektów PPP za granicą oraz rządów innych krajów.

Źródło: strona internetowa SEITT

Pomimo tego, że Polska i Turcja nie posiadają Jednostki ds. PPP uznawanej za centralną, różnorodne funkcje w realizacji projektów PPP pełni szereg różnych ministerstw oraz innych organów publicznych (patrz Ramki 2 i 7).

Ramka 2: Polskie instytucje związane z projektami PPP

Pomimo braku centralnej Jednostki ds. PPP, dwa podmioty wewnątrz administracji rządowej odgrywają w otoczeniu instytucjonalnym kluczowe role:

- Ministerstwo Gospodarki (MG) jest odpowiedzialne za tworzenie otoczenia prawnego PPP w Polsce oraz wszelkie konieczne zmiany legislacyjne z nim związane. MG jest także odpowiedzialne za szereg innych działań przewidzianych w Ustawie o PPP, w tym promowanie i ocenę projektów PPP, przygotowywanie ustandaryzowanych umów, oferowanie szkoleń i udostępnianie informacji na temat najlepszych praktyk. Wydział PPP w ramach MG został utworzony w 2013 r. MG stworzyło także bazę projektów PPP i prowadzi Międzyresortowy Zespół ds. PPP (jako organ doradczy Ministra Gospodarki), w skład którego wchodzi przedstawiciele różnych ministerstw, partnerów społecznych i sektora prywatnego;
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR) jest odpowiedzialne za tworzenie otoczenia prawnego na potrzeby koncesji w Polsce oraz polityki rozwoju regionalnego, która obejmuje opracowywanie wytycznych związanych z PPP – w szczególności dotyczących hybrydowych projektów PPP, które wykorzystują zarówno fundusze z UE oraz finansowanie prywatne. MIR posiada także departament dedykowany projektom PPP (Departament ds. Wsparcia Projektów PPP), który wspiera organy władzy publicznej we wszystkich sektorach, ale nie posiada żadnych formalnych uprawnień decyzyjnych w stosunku do projektów. Ministerstwo wspiera także projekty pilotażowe mające na celu przygotowanie wzorów dokumentacji, prowadzi bazę hybrydowych projektów PPP oraz formułuje wytyczne dla polskich PPP. Ponadto koordynuje utworzoną w 2011 r. Platformę PPP, która zrzesza wiele podmiotów na różnych szczeblach administracji rządowej, w tym lokalne organy zamawiające i ministerstwa na szczeblu krajowym; oraz
- inne istotne instytucje to Ministerstwo Finansów, które wydaje zgody na finansowanie projektów przekraczających wyznaczony rozmiar z budżetu państwa, oraz Urząd Zamówień Publicznych (odpowiedzialny za ogólne zasady udzielania zamówień publicznych) i Główny Urząd Statystyczny (odpowiedzialny za ogólne ujęcie statystyczne PPP).

Na przykładzie Polski można także stwierdzić, że realizacja programu PPP zazwyczaj obejmuje szeroką gamę podmiotów oraz że funkcje różnych istniejących organów mogą ulegać zmianom.

Wiele administracji rządowych stwierdziło, że pewne formy centralnej koordynacji i specjalistycznych kompetencji mogą zwiększyć wydajność i efektywność realizacji

krajowych lub regionalnych programów PPP. Wskazuje to na potrzebę zastosowania mechanizmów, dzięki którym aspekty PPP, które wpływają na różne sektory lub szersze działania polityczne, będą odpowiednio rozumiane i zarządzane przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów. Ujęcie księgowe PPP przez administrację rządową, rejestrowanie i monitorowanie zobowiązań długoterminowych, rozwój linii projektowej i kształtowanie rynku to przykłady, które można tutaj wymienić. Jest mało prawdopodobne, aby kwestie te zostały włączone w zakres danego właściwego ministerstwa realizującego konkretny projekt PPP. Korzyści wynikające z utworzenia bardziej scentralizowanego systemu zarządzania PPP mogą stać się bardziej widoczne w miarę ewolucji liczby i zakresu PPP. Dlatego, zaleca się przeprowadzanie regularnej analizy rozwojowej krajowego lub regionalnego programu PPP. Przy założeniu programu projektów o odpowiednim rozmiarze i biorąc pod uwagę zakres funkcji, które należy uwzględnić, za nieustanawianiem centralnej Jednostki ds. PPP lub przynajmniej pewnej formy centralnie ukierunkowanej zdolności zarządzania PPP muszą przemawiać mocne argumenty.

Kluczowym punktem jest wyjście poza strukturę organizacyjną *per se* i zadanie pytania, co należy zrobić, aby skutecznie zrealizować projekty PPP, jeszcze przed podjęciem decyzji, jaka struktura organizacyjna jest najodpowiedniejsza. Musi się to odbywać z uwzględnieniem czynników kształtujących politykę stosowania PPP, rozmiar i profil programu krajowego lub regionalnego oraz strukturę administracyjną i procesy administracji rządowej. W poniższych rozdziałach przedstawiono wspomniane kwestie w bardziej szczegółowy sposób.

1.3. Cel i struktura raportu

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie informacji i pobudzenie do myślenia na temat sposobów, w jakie państwa członkowskie EPEC budują swoją zdolność realizacji projektów PPP, z naciskiem na identyfikację podstaw działalności i kwestii, które warto rozważyć przy tworzeniu lub reformowaniu struktur realizacji krajowych lub regionalnych programów PPP.

Kwestie te przedstawiono w raporcie w podziale na trzy kluczowe, ale ściśle ze sobą związane kwestie dotyczące Jednostek ds. PPP, a mianowicie:

- podstawa działalności i funkcje – Rozdział 2;
- obsada personalna i dostarczanie środków – Rozdział 3; oraz
- struktura zarządzania i własnościowa – Rozdział 4.

Każdy Rozdział przedstawia wyniki analizy z Raportów Jednostek wraz z omówieniem tych wyników. Kwestie, które należy rozważyć, zostały zaznaczone symbolem ➔. Są one także podsumowane na końcu każdego rozdziału.

Rozdział 5 zawiera uwagi końcowe.

Załącznik określa kluczowe elementy struktury zarządzania agencji wykonawczej.

2. Podstawa działalności i funkcje

Kluczowe pytania:

- Jaka jest podstawa działalności Jednostki ds. PPP?
 - Czym zazwyczaj zajmują się Jednostki ds. PPP?
 - Czy Jednostka ds. PPP może łączyć różne funkcje?
-

2.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale zdefiniowano i omówiono zakres i cel funkcji pełnionych przez Jednostki ds. PPP. Na podstawie danych z „Raportów nt. Jednostek” przygotowano krótką analizę porównawczą, której wyniki zostały następnie omówione w kontekście systemu realizacji projektów PPP. Na podstawie tej analizy wyznaczono kwestie, które należy rozważyć podczas określania lub dalszego rozwijania funkcji Jednostki ds. PPP.

Jako że kwestie te są dość rozległe, rozdział dzieli ten temat na szereg części składowych. Kwestie nadrzędne omówiono w pierwszej kolejności, a następnie rozważa się trzy główne grupy funkcji realizowanych przez różne Jednostki ds. PPP. Omówiono także różne sposoby łączenia tych trzech kategorii funkcji oraz sytuacje, w których Jednostki ds. PPP mogą odgrywać szerszą rolę niż PPP, a także w jaki sposób Jednostki ds. PPP mogą we własnym zakresie dostarczać środki na potrzeby działań PPP lub je finansować.¹²

2.1.1. Wybrane kwestie nadrzędne

Wymagania kształtują funkcje: termin „Jednostka ds. PPP” może sugerować, że istnieje wyłącznie jeden rozpoznawalny zbiór funkcji realizowanych przez Jednostkę ds. PPP. Jest to nieprawda, a analiza przeprowadzona wśród członków EPEC wskazuje, że funkcje Jednostek ds. PPP znacznie różnią się w zależności od kraju. Jest to istotna kwestia, ponieważ funkcje realizowane przez Jednostkę ds. PPP są, lub przynajmniej powinny być, zaplanowane w odpowiedzi na braki lub słabości danego systemu realizacji PPP. Charakter tych słabości jest zróżnicowany, nawet wśród członków EPEC. Wynika to z różnic pomiędzy systemami administracji publicznej, otoczeniem prawnym, rynkami, rozmiarami krajowych i regionalnych programów PPP, zorientowaniem sektorowym, i co najważniejsze, różnic w podstawowych czynnikach kształtujących politykę stosowania PPP. Kluczowe przesłanie brzmi: to wymogi powinny kształtować funkcje Jednostki ds. PPP, a nie *vice versa*. Dlatego, podczas tworzenia lub reformowania Jednostki ds. PPP ważnym

¹² W tym kontekście „dostarczanie środków” odnosi się do zasobów finansowych niepodlegających zwrotowi (np. kapitału publicznego lub dochodów budżetowych), podczas gdy „finansowanie” odnosi się do zasobów finansowych, których zwrot jest potencjalnie możliwy (np. pożyczki lub kapitał własny z sektora publicznego lub prywatnego).

punktem wyjściowym jest przeprowadzenie analizy otoczenia instytucjonalnego i czynników kształtujących politykę stosowania PPP.

- *Przed utworzeniem lub reformowaniem Jednostki ds. PPP należy rozważyć kluczowe czynniki kształtujące politykę rozwoju krajowego lub regionalnego programu PPP oraz ewentualne braki i słabości, którym trzeba będzie zaradzić, jeżeli program ma być skutecznie zrealizowany.*

Jednostki ds. PPP stanowią zazwyczaj część szerszego otoczenia instytucjonalnego: wiele innych podmiotów, może być odpowiedzialne za funkcje mające wpływ na realizację PPP (np. właściwe ministerstwa, organy zamawiające, organy kontroli w centralnej i regionalnej administracji rządowej). Utworzenie Jednostki ds. PPP może być koniecznym, ale nie wystarczającym rozwiązaniem. Dlatego też ważne jest, aby zrozumieć, w jaki sposób Jednostka ds. PPP może prowadzić działalność w istniejącym otoczeniu instytucjonalnym. Przykładem są Niemcy, gdzie od *Partnerschaften Deutschland* (PD) wymagana jest współpraca z szeroką gamą zaangażowanych w PPP podmiotów na federalnym, landowym i gminnym szczeblu administracji rządowej.

Jednakże w przypadku kilku państw członkowskich EPEC, brak jasności co do roli Jednostki ds. PPP względem innych organów sektora publicznego spowodował pogorszenie ich skuteczności.

- *Należy rozważyć, jakie inne instytucje mogą być zaangażowane w realizację krajowego lub regionalnego programu PPP oraz jak Jednostka ds. PPP mogłaby z nimi współpracować.*

Co więcej, badanie ram instytucjonalnych PPP członków EPEC wskazuje na to, że zakres i wpływ Jednostki ds. PPP oraz jej zdolność do skutecznej koordynacji działań często zależą od dużo szerszych kwestii, związanych z zakresem uprawnień delegowanych do centralnej administracji rządowej oraz na jej szczebel regionalny i gminny.

- *Należy rozważyć zakres uprawnień delegowanych do centralnej administracji rządowej oraz na jej szczebel regionalny i gminny.*

Kluczowym czynnikiem jest rozmiar programu krajowego lub regionalnego oraz ukierunkowanie sektorowe: często niemożliwe jest przewidzenie rozmiaru, jaki osiągnie program PPP w miarę upływu czasu, oraz sektorów, w których będzie realizowany. Stanowi to problem związany z niewystarczającym lub nadmiernym rozwinięciem centralnej zdolności realizacji PPP – nawet pojedynczy projekt może mieć szersze konsekwencje w obszarach, które wykraczają poza kompetencje ministerstwa sponsorującego, takich jak obszar budżetowy, rachunkowość i udzielanie zamówień publicznych. Niemniej jednak, stworzenie dedykowanej jednostki na samym początku może być trudne do uzasadnienia. Jeżeli państwa członkowskie EPEC łączą swoje programy PPP z planami infrastrukturalnymi o szerszym zakresie i dłuższej perspektywie, oczekiwany rozmiar i ukierunkowanie sektorowe mogą pomóc w ustaleniu oczekiwanych wymagań Jednostki ds. PPP.

- Podczas planowania struktury Jednostki ds. PPP należy rozważyć oczekiwany rozmiar i ukierunkowanie sektorowe programu PPP oraz zastosowanie długofalowych planów inwestycji infrastrukturalnych.

Funkcje ulegają zmianie w miarę upływu czasu: pojedyncze „Raporty nt. Jednostek” są aktualnym, na moment przygotowania danego raportu, obrazem otoczenia instytucjonalnego PPP danego państwa. W wielu przypadkach funkcje, struktura i tryb działania Jednostki ds. PPP uległy zmianom jeszcze przed przygotowaniem lub opublikowaniem raportu – w niektórych przypadkach zmiany te były znaczne.

Przykładem jest Holandia, gdzie rola Jednostki ds. PPP zmieniała się wraz ze wzrostem liczby i zakresu PPP (patrz Ramka 3 poniżej). Wskazuje to, że jedna z wewnętrznych funkcji Jednostki ds. PPP powinna skupiać się na długofalowej strategii samej jednostki, strategii gwarantującej, że funkcje jednostki pozostaną adekwatne w kontekście polityki, realizacji programu krajowego lub regionalnego i czynników rynkowych. Holandia czerpie także korzyści z długofalowego podejścia do planowania infrastruktury krajowej, które może być pomocne w identyfikacji potencjalnych projektów PPP.

Niektóre państwa członkowskie EPEC przeprowadziły badania swoich Jednostek ds. PPP po ich kilkuletniej działalności w celu sprawdzenia, czy ich funkcje i struktura zarządzania są w dalszym ciągu aktualne. Przykładem jest badanie przeprowadzone w 2010 r. przez *Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé* (MAPPP) we Francji, którego wynikiem było wprowadzenie zmian w ustaleniach dotyczących struktury zarządzania. W Zjednoczonym Królestwie, podobnie jak w powyższym przypadku, sprawozdania „Bates I” i „Bates II”¹³ doprowadziły do powołania Treasury Taskforce (Grupy Zadaniowej Skarbu Państwa), a następnie Partnerships UK (PUK).

Ramka 3: Ewolucja roli holenderskiej Jednostki ds. PPP

Od lat 90-tych XX wieku, rola Ministerstwa Finansów (MF) w zakresie wspierania PPP uległa zmianom w trzech różnych etapach:

- pierwszy etap obejmował rozwój rynku PPP. Duża część podwalin dla PPP, takich jak metodologia i wytyczne, została przygotowana w tym okresie przez Centrum Wiedzy PPP, utworzone w 1999 r. przez MF;
- drugi etap był w dużej części oparty na koordynacji działań z zakresu PPP. Obejmował on rozpowszechnianie metodologii, wiedzy specjalistycznej i doświadczeń na wszystkich szczeblach administracji rządowej przez Centrum Wiedzy PPP;
- trzeci i obecny etap jest skoncentrowany na nadzorowaniu otoczenia PPP i jego wdrażaniu. Wraz ze zmniejszoną potrzebą promowania PPP i przygotowania wytycznych na dojrzewającym rynku, potrzeba ustanowienia Centrum Wiedzy PPP niepodlegającego MF została uznana za mniej istotną, w wyniku czego w lipcu 2006 r. Centrum Wiedzy zostało

¹³ Sir Malcolm Bates przeprowadził dwa badania w drugiej połowie lat 90-tych XX wieku.

bezpośrednio zintegrowane z MF. Obecnie centralna Jednostka ds. PPP funkcjonuje w ramach Departamentu ds. Inwestycji Publiczno-Prywatnych w Dyrekcji ds. Finansowania w MF.

Bezpośrednie zaangażowanie personelu centralnej Jednostki ds. PPP w indywidualne projekty PPP jest mniejsze. Nie ma też obowiązku, aby Jednostka ds. PPP była częścią zespołu projektowego (aczkolwiek część kadry pracowniczej może spędzić nie więcej niż połowę swojego czasu przy pracy nad indywidualnymi projektami). Jednakże centralna Jednostka ds. PPP nadal kontroluje kluczowe decyzje podejmowane w stosunku do poszczególnych projektów i jest zaangażowana w inne kwestie polityki PPP.

- ➔ *Należy rozważyć regularne kontrolowanie funkcji Jednostki ds. PPP w stosunku do polityki, sytuacji administracyjnej i rynkowej oraz rozwoju krajowego lub regionalnego programu PPP, a także rozważyć, w jaki sposób Jednostka ds. PPP może reagować na zmiany w tych obszarach.*

2.1.2. Zakres funkcji

Na podstawie funkcji wskazanych w Raportach Jednostek, funkcje Jednostki ds. PPP mogą być przyporządkowane do trzech głównych obszarów:

- Wspieranie i rozwój polityki PPP;
- Wspieranie realizacji programu krajowego/regionalnego i projektów; oraz
- Zatwierdzanie/przeprowadzanie kontroli jakości projektów.

Jednostki ds. PPP często pełnią więcej niż jedną z tych funkcji lub realizują je w różnych kombinacjach. Choć powyższą klasyfikację funkcji należy traktować jako orientacyjną, stanowi ona listę kontrolną, która pomaga zidentyfikować główne potencjalne funkcje nowej lub reformowanej Jednostki ds. PPP oraz sposób, w jaki mogą one zostać połączone.

Każda z wyżej wymienionych kategorii została bardziej szczegółowo omówiona w poniższych sekcjach. W każdym przypadku podsumowano wyniki przedstawione w „Raportach nt. Jednostek”, z których wyciągnięto kluczowe obserwacje i wnioski na przyszłość.

2.2. Wspieranie polityki PPP i działania z tym związane.



2.2.1. Podstawowe wnioski

Na podstawie ustaleń w momencie przygotowania każdego z 18 „Raportów nt. Jednostek” i z uwzględnieniem działań Jednostek ds. PPP w zakresie rozwoju i wspierania polityki PPP:

- ponad dwie trzecie Jednostek ds. PPP jest odpowiedzialnych za rozwijanie lub wspieranie rozwoju polityki PPP, co w wielu przypadkach obejmuje rozwój standardowej dokumentacji PPP. Jeżeli Jednostki ds. PPP nie pełnią tej funkcji, jest to wynikiem skoncentrowania się na realizacji projektów;
- 70% Jednostek ds. PPP tworzy, a kolejne 25% wspiera rozwijanie i propagowanie najlepszych praktyk z zakresu PPP;
- wszystkie Jednostki ds. PPP kształtują lub wspierają rozwój świadomości rynku na temat PPP;
- nieco ponad połowa Jednostek ds. PPP prowadzi lub wspiera szkolenia z zakresu PPP dla sektora publicznego, oraz
- około dwie trzecie Jednostek ds. PPP jest odpowiedzialnych za rozwój i prowadzenie bazy danych o PPP na podlegających im rynkach.

Podsumowując, prawie wszystkie zbadane Jednostki ds. PPP prowadzą działania mające na celu udzielenie wsparcia w zakresie rozwoju polityki PPP i inne czynności z tym związane. Jednakże podzbiór działań w ramach funkcji dotyczącej polityki PPP różni się w zależności od Jednostki ds. PPP.

Tabela 1 przedstawia różne działania uznawane za funkcje związane z polityką PPP, wraz z przykładami państw członkowskich EPEC, które je realizują (w zakresie określonym w „Raportach nt. Jednostek”).

Tabela 1 – Odzworowanie funkcji związanych z polityką PPP wraz z przykładami Jednostek ds. PPP, które je realizują¹⁴

Funkcje związane z polityką PPP	Lokalizacja Jednostek ds. PPP, które pełnią tę funkcję
Rozwój i wspieranie polityki PPP	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opracowywanie ustawodawstwa (pierwotnego i wtórnego), polityki lub wytycznych w zakresie przygotowania i funkcjonowania PPP 	Belgia-W (W), ¹⁵ Bułgaria (W), Chorwacja, Francja, Niemcy (W), Grecja, Włochy (W), Łotwa, Litwa (W), Malta, Holandia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opracowywanie ujednoczonych umów lub postanowień umownych 	Belgia-W (W), Czechy (W), Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy (W), Łotwa, Litwa (W), Holandia, Portugalia (W), Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
Budowanie zdolności, wymiana wiedzy, ogólne promowanie PPP i komunikacja	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opracowywanie i propagowanie dobrych praktyk (w tym także na szczeblu międzynarodowym) 	Belgia-W (W), Bułgaria, Chorwacja, Czechy (W), Francja, Niemcy, Grecja, Łotwa, Litwa, Irlandia, Włochy (W), Holandia, Portugalia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promowanie PPP (np. poprzez zwiększanie świadomości rynkowej) 	Belgia-W (W), Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Francja, Niemcy, Grecja, Łotwa, Litwa, Irlandia (W), Włochy, Malta, Holandia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prowadzenie szkoleń 	Bułgaria (W), Chorwacja, Czechy, Francja, Niemcy, Grecja, Łotwa, Litwa, Holandia (W), Portugalia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
Monitorowanie rynku PPP	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwój i zarządzanie bazą projektów PPP 	Chorwacja, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Holandia, Portugalia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja

¹⁴ W niektórych państwach, działania mogą być wykonywane przez podmioty inne niż zidentyfikowane Jednostki PPP (np. w Polsce).

¹⁵ „(W)” oznacza, że Jednostka PPP odgrywa rolę wspierającą w związku z tym działaniem.

2.2.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Rozwój polityki

Źródło specjalistycznej wiedzy na temat polityki PPP w ramach administracji rządowej: większość państw członkowskich EPEC stwierdziło, że rozwój polityki PPP w formie ustawodawstwa pierwotnego lub wtórnego bądź wytycznych (w zależności od charakteru systemu administracyjnego) stanowi ważną część systemu realizacji PPP oraz że Jednostka ds. PPP może odgrywać kluczową rolę w tym działaniu. Korzyści płynące ze spójnej i konsekwentnej polityki PPP to, między innymi, zapewnienie wyraźnych wytycznych dla wszystkich szczebli administracji rządowej, przewidujących dlaczego i kiedy należy rozważyć zastosowanie PPP i jakie podejście zaadoptować do jego realizacji. Umożliwia to organom zamawiającym zaplanowanie inwestycji i wykonanie strategii udzielania zamówień w oparciu o spójny zbiór przepisów. W miarę realizacji projektów PPP równie istotny staje się, rozwój polityki związanej z kwestiami operacyjnymi takimi jak zarządzanie umowami, przeprowadzanie analiz porównawczych i zapewnianie stałej adekwatności wartości inwestycji do poniesionych kosztów (*value for money*) oraz oszczędności operacyjnych.

Biorąc pod uwagę, że polityka PPP może być wymagająca pod względem technicznym, główny organ wiedzy specjalistycznej z zakresu PPP może zapewnić, by decydenci polityczni wyższego szczebla byli dobrze poinformowani, a kształtowana przez nich polityka była przemyślana. Kluczowe kwestie techniczne mogą obejmować, m. in., zrozumienie długofalowych konsekwencji budżetowych polityki PPP oraz opracowanie takich podejść do alokacji ryzyka, które będą bankowalne i będą mogły dostarczać wysokie *value for money*. Mogą także obejmować ujednoczenie kosztów i korzyści stosowania PPP z innymi celami polityki PPP, takimi jak rozwój średnich i małych przedsiębiorstw.

Francuskie MAPPP odgrywało na przykład ważną rolę w opracowywaniu wytycznych, narzędzi analitycznych i arkuszy informacyjnych na rzecz wszystkich organów zamawiających, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.¹⁶

Ciągłość wsparcia: Rozwój polityki PPP jest często ciągłym procesem stanowiącym odpowiedź na zmiany na rynku lub inne wydarzenia związane z polityką. Dlatego też Jednostki ds. PPP często znajdują się w sytuacji, w której muszą kontynuować sprawowanie istotnej roli po ustanowieniu wstępnych ram w zakresie PPP. Ustanowienie Jednostki PPP ds. rozwoju polityki zazwyczaj nie jest krótkoterminowym rozwiązaniem, pomimo tego, że w niektórych sytuacjach początkowe oczekiwania wskazywały inaczej.

Kształtowanie reform w sektorze publicznym: Jednostki ds. PPP będące członkami EPEC są często na pierwszej linii frontu, jeśli chodzi o wdrażanie reform. Realizacja projektów infrastrukturalnych i świadczenie usług publicznych we współpracy z sektorem prywatnym może wymagać zmiany podejścia i toku myślenia, co może

¹⁶ Na przykład: *Les contrats de partenariat: guide méthodologique, modèle financier d'évaluation préalable, clausier-type du contrat de partenariat*. Patrz www.economie.gouv.fr/ppp/outils-0

być czymś niespotykanym dla niektórych podmiotów z sektora publicznego odpowiedzialnych za realizację projektów – np. rozwój specyfikacji wyjściowych zamiast wejściowych lub zarządzanie nowymi formami udzielania zamówień. Taka sytuacja może powodować opór, ale też być motywem, dla którego administracja rządowa będzie skłonna stosować nowe i odmienne podejścia, takie jak PPP. Rozdziały 3 i 4 przedstawiają szczegółową analizę konsekwencji tego działania w kontekście optymalizacji zasobów Jednostek ds. PPP i ich struktury. Jeżeli taka misja Jednostki jest zatwierdzona, to istnieje większa szansa, że wymagana struktura i kadra pracownicza Jednostki ds. PPP oraz jej wsparcie będą na odpowiednim poziomie. Oczywiście, Jednostki ds. PPP nie powinny być tworzone po to, aby ułatwić „obchodzenie systemu”, biorąc pod uwagę że często to właśnie system może wymagać zreformowania.

Sygnalizowanie polityki na rynku: poprzez określenie polityki PPP, Jednostki ds. PPP mogą wzmocnić sygnały dla rynku w sprawie politycznego zobowiązania wobec krajowego lub regionalnego programu PPP oraz potwierdzić, że projekty PPP będą realizowane, udzielane w ramach zamówień publicznych i zarządzane w sposób konsekwentny. Zachęci to oferentów oraz umożliwi im rozwijanie własnych predyspozycji do realizowania projektów i tym samym pomoże zapewnić silną odpowiedź konkurencyjną na rynku.

Kształtowanie rynku: w celu zapewnienia zdrowej konkurencji zdolności uczestników rynku do składania ofert na realizację projektów PPP zazwyczaj muszą być stymulowane, zwłaszcza na wczesnych etapach krajowego lub regionalnego programu PPP lub w przypadku zabezpieczenia alternatywnych i nowych źródeł dostaw. W szczególności lokalni oferenci nie są zaznajomieni z ryzykiem i długoterminowym charakterem umów PPP. Takie zmiany mogą wywoływać opór ze strony rynku. Jednostki ds. PPP zauważyły, że w niektórych sytuacjach muszą brać udział w „kształtowaniu” rynku, aby wysokiej jakości oferenci mogli zgłaszać swoje oferty w przetargach PPP. Przykładem może być tutaj rozwój i koordynowanie długofalowych linii projektów (które mogą również angażować Jednostki ds. PPP w rozwój krajowych planów infrastrukturalnych) czy też rozwój polityki w kierunku, który umożliwi pozyskanie nowych źródeł kapitału długoterminowego.

Niektóre Jednostki ds. PPP skoncentrowały się na tych aspektach oraz innych kwestiach związanych z krajowym lub regionalnym programem PPP (w niektórych jednostkach skupiono się na tym, by kłaść mniejszy nacisk na wspieranie projektów): np. holenderska Jednostka ds. PPP skupia się na takich kwestiach, jak przyszłe zastosowanie funduszy emerytalnych w rozwoju rynku PPP i doskonalenie praktyk z zakresu zarządzania operacyjnymi umowami PPP. Podobnie jak w powyższym przypadku, IUK (Anglia) przeprowadza szereg działań na szczeblu programu, takich jak mobilizowanie dodatkowych źródeł finansowania długoterminowego i rozwijanie ujednoczonych ogólnoprogramowych postanowień umownych (oraz w związku z szerszymi kwestiami dotyczącymi realizacji projektów infrastrukturalnych).

- *Należy rozważyć konieczność pozyskania specjalistycznej wiedzy dotyczącej PPP w celu pobudzenia do reform i ciągłego wspierania rozwoju polityki i rynku PPP.*

Koordinacja systemu realizacji PPP: Jednostki ds. PPP stanowią zazwyczaj część szerszego systemu realizacji projektów. Jednakże, często ważną rolę odgrywaną przez Jednostkę ds. PPP jest zapewnienie koordynacji wśród wszystkich zaangażowanych podmiotów. Nie tylko gwarantuje to większą spójność i jednolitość w zakresie polityki we wszystkich sektorach (np. w stosunku do metodologii *value for money*), ale też zwiększa wydajność i skuteczność. Przykładem może być koordynacja strumienia projektów w celu zapewnienia, by rynek nie był przeciążony, lub koordynacja reakcji na niewywiązanie się przez wykonawcę z obowiązków wobec kilku organów zamawiających. Na przykład w Polsce, wyzwaniem jest zapewnienie koordynacji na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

- *Należy rozważyć konieczność koordynacji innych podmiotów i podejść związanych z PPP na wszystkich szczeblach administracji rządowej w celu wspierania spójności i jednolitości w ramach całego programu krajowego/regionalnego.*

Ujednolicenie umów: pewna liczba Jednostek ds. PPP jest zaangażowana w opracowywanie ujednoczonych postanowień na potrzeby umów PPP i dokumentów przetargowych. W przypadku umów PPP obejmuje to także opracowanie spójnego podejścia do umownej dystrybucji ryzyka związanego z PPP, pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Poprzez opracowanie kluczowych postanowień dla dokumentacji na poziomie centralnej administracji rządowej, za pomocą Jednostki ds. PPP sektor publiczny może uzyskać większe korzyści ze współpracy z rynkiem. Pozwoli to uniknąć opracowywania lub negocjowania tych postanowień w stosunku do każdego projektu osobno, co w niektórych przypadkach może doprowadzić do negocjacji, w sprawie wymogów sektora publicznego, do ich najniższego wspólnego mianownika. Ponadto w miarę zmian w warunkach rynkowych i polityce, Jednostka ds. PPP zyskuje lepszą pozycję do rozważenia wszelkich poprawek wymaganych w stosunku do nowego projektu oraz do współpracy z rynkiem w tym zakresie. Oszczędność czasu i kosztów związana z przygotowywaniem umów PPP i postanowień dokumentów przetargowych w ramach całego programu krajowego/regionalnego może także sprawić, że proces ten będzie bardziej przystępny cenowo, a także, że sektor publiczny wykorzysta wysokiej jakości zasoby w tych działaniach. Przykładami jednostek, które zastosowały takie podejście, są IUK (Anglia), MAPPP (Francja), PD (Niemcy), SFT (Szkocja) i włoska *Unità Tecnica Finanza di Progetto* (UTFP).

- *Należy rozważyć konieczność zapewnienia przez Jednostki ds. PPP specjalistycznego zasobu umożliwiającego współpracę z rynkiem oraz potrzebę opracowania i uaktualniania ujednoczonej dokumentacji umownej w zakresie PPP.*

Budowanie zdolności, informacja i komunikacja

Ze względu na istotność tej kwestii nie jest zaskakujące, że dwie trzecie zbadanych Jednostek ds. PPP jest zaangażowana w zbieranie, zarządzanie, analizowanie, raportowanie i publikację danych dotyczących projektów PPP. Jednostki ds. PPP przeprowadzają te działania z wielu powodów, takich jak:

Promowanie polityki PPP i zwiększanie świadomości w tym zakresie: na wczesnych etapach rozwoju krajowego lub regionalnego programu PPP ważną kwestią jest podnoszenie świadomości organów zamawiających na temat PPP. Jednakże, doświadczenie niektórych Jednostek ds. PPP pokazuje, że należy dążyć do tego, aby wybór pomiędzy PPP a innymi formami udzielania zamówień nie był tendencyjny w wyniku określonego procesu lub mechanizmu dostarczania środków w sektorze publicznym. Zamiast tego należy kłaść nacisk na promowanie dobrych praktyk z zakresu PPP – na wypadek, gdyby PPP zostało uznane za odpowiednie rozwiązanie. Niektóre Jednostki ds. PPP były także zaangażowane, w ramach szerszych relacji międzyrządowych, w udostępnianie i promowanie wiedzy specjalistycznej z zakresu PPP na szczeblu międzynarodowym.

Promowanie projektów PPP na rynku: oprócz promowania polityki PPP, niektóre Jednostki ds. PPP są także zaangażowane w zwiększanie świadomości rynkowej na temat projektów PPP. Może mieć to szczególne znaczenie w przypadku młodszych rynków. Takie wsparcie może być korzystne w kontekście podnoszenia świadomości na temat potencjalnych projektów z udziałem międzynarodowych wykonawców i inwestorów, jako że właściwe ministerstwo lub lokalna administracja rządowa mogą nie mieć możliwości realizacji takich celów. Prezentowanie projektów w odpowiedni sposób i na odpowiednim etapie ich realizacji jest bardzo istotne dla zagwarantowania ich wiarygodności. W ten sposób Jednostka ds. PPP może uniknąć rozpowszechniania źle opracowanych „list życzeń” w zakresie projektów, które odstraszą potencjalnych, poważnych oferentów.

Szkolenia: szereg Jednostek ds. PPP przeprowadza także szkolenia lub powierza przeprowadzenie szkoleń podmiotom zewnętrznym, nadzorując jedynie treść materiałów szkoleniowych. Niektóre Jednostki ds. PPP mogą także wykorzystywać w celu rozpowszechnienia dobrych praktyk inne mechanizmy. Przykładem jest tymczasowe oddelegowanie personelu Jednostki ds. PPP do sektorowych Jednostek ds. PPP we właściwych ministerstwach. Niektóre Jednostki ds. PPP wspierały także odpowiednie podmioty administracji rządowej w rozwijaniu i nadzorowaniu mechanizmów poprawy jakości. Działanie to może obejmować urzędników państwowych posiadających kwalifikacje do przeprowadzenia wzajemnej oceny podlegających im PPP (oraz innych projektów) w obrębie ram kontroli jakości (takich jak proces kontroli GatewayTM stosowany przez Urząd ds. Handlu w Zjednoczonym Królestwie). Podejścia te mają na celu uniknięcie tworzenia Jednostki ds. PPP jako „wyspy doskonałości”, a zamiast tego dążą do wykorzystania jej do kształtowania reform i rozpowszechniania specjalistycznej wiedzy i dobrych praktyk w zakresie PPP.

Zapewnianie jasnych i spójnych informacji na temat polityki PPP obywatelom: Jednostki ds. PPP mogą być zaangażowane w pomoc przy zapewnianiu spójności i klarowności informacji dotyczących PPP, które są wydawane przez ministrów i urzędników wyższego szczebla. Mogą także odgrywać rolę w kompetentnych i konsekwentnych reakcjach na krytykę ze strony mediów. Skomplikowanie PPP i różne motywacje kryjące się za stosowaniem tej formuły często wymagają odpowiedniego uproszczenia złożonych kwestii, tak by były one zrozumiałe dla podmiotów odpowiedzialnych za ich rozpowszechnianie na wszystkich szczeblach

administracji rządowej i wśród odpowiednich interesariuszy. Ważne jest również komunikowanie roli Jednostki ds. PPP.

Podjęcie odpowiednich środków w odpowiedzi na kontrole, krytykę i zapytania o informacje: działania te mogą stanowić ważną rolę centralnej Jednostki ds. PPP, polegającą na zapewnianiu sprawdzonego zasobu informacji na potrzebę odpowiedzi na pytania i krytykę ze strony parlamentu lub krajowych organów kontrolnych w zakresie rządowej polityki PPP i wykonania projektów przewodnich. Niezbędny może być też posiadanie odpowiednich informacji i kwalifikacji, oraz możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania ze strony obywateli lub mediów, w tym także kwestie podniesione na podstawie przepisów regulujących swobodny dostęp do informacji publicznej.

Zarządzanie bazami danych i wspieranie przejrzystości: Jednostki ds. PPP są często zaangażowane w centralne gromadzenie informacji na temat projektów PPP i zarządzanie tymi informacjami w celu zapewnienia, na przykład, identyfikacji i właściwego wykonania długoterminowych zobowiązań budżetowych (np. poprzez wspieranie departamentu ds. budżetu w ministerstwie finansów w jego zadaniach). Jednostka ds. PPP w Portugalii (UTAP) przewidziała te funkcje w swoim zakresie upoważnień. Niektóre Jednostki ds. PPP opracowały także ogólnodostępne bazy projektów i instrumenty do monitorowania projektów. Są one pomocą dla rynku i przyczyniają się do większej przejrzystości. Nie należy wszelako bagatelizować zasobów wymaganych do zbierania informacji nt. projektów oraz do zapewnienia ich prawdziwości i aktualności.

- *Należy rozważyć rolę Jednostki ds. PPP w zapewnianiu specjalistycznego wsparcia na rzecz zrozumiałego komunikowania polityki PPP, odpowiedzi na trudne pytania dotyczące polityki PPP i realizacji projektów oraz zapewnianiu, by informacje dotyczące projektów były rejestrowane i monitorowane na potrzeby przygotowywania założeń budżetowych oraz do innych celów.*

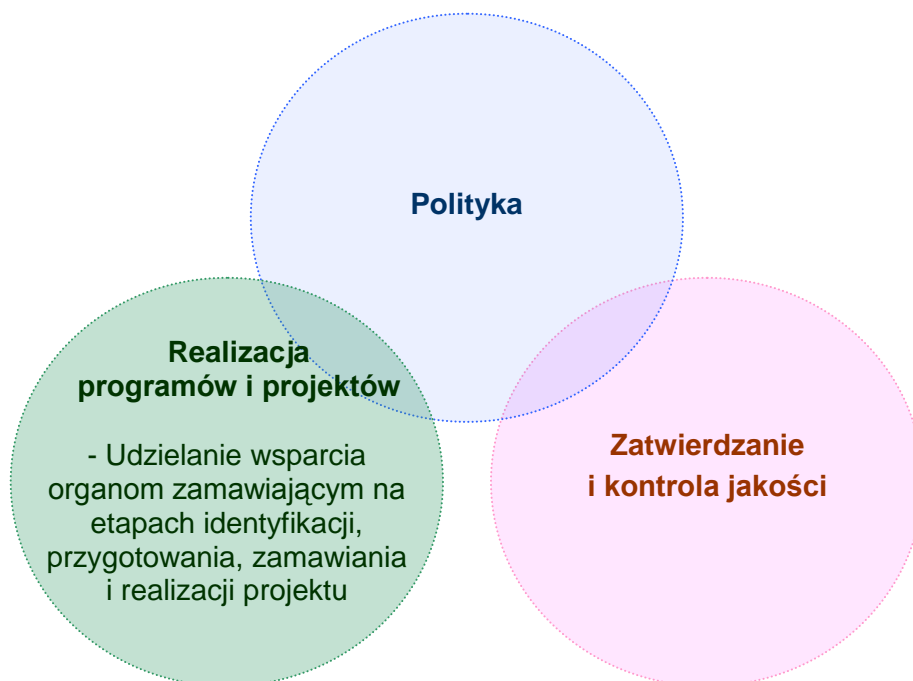
Ocena ex post

Od czasu do czasu (nierutynowo), niektóre Jednostki ds. PPP przeprowadzają oceny *ex post* krajowych i regionalnych programów bądź projektów (oprócz osobnych ocen wydajności lub *value for money* przeprowadzanych przez krajowy organ kontroli). Ocena ta jest przeprowadzana przez specjalistyczne biuro konsultingowe nadzorowane przez Jednostkę ds. PPP. Oceny są wykorzystywane, między innymi, do kształtowania dalszego rozwoju polityki PPP.¹⁷

- *Należy rozważyć rolę Jednostki ds. PPP w ocenie lub zarządzaniu oceną krajowych lub regionalnych programów i projektów PPP na potrzeby dalszego rozwoju polityki.*

¹⁷ EPEC obecnie przygotowuje sprawozdanie dotyczące ocen *ex post*.

2.3. Działania związane z realizacją programu i projektów



2.3.1. Podstawowe wnioski

Działania związane z realizacją krajowego/regionalnego programu i projektów zazwyczaj obejmują udzielanie wsparcia odrębnemu organowi zamawiającemu, którym najczęściej jest właściwy minister lub organ regionalny odpowiedzialny za procedurę zamówienia, rozwój i realizację projektu PPP. Około połowa zbadanych Jednostek ds. PPP pełni tę funkcję. W ramach tej funkcji:

- blisko połowa Jednostek ds. PPP jest zaangażowana na etapie identyfikacji i studium wykonalności w cyklu projektowym lub wspiera organy zamawiające w poszukiwaniu doradców. Większość z Jednostek ds. PPP zaangażowanych w ten proces odgrywa raczej rolę wspierającą niż wiodącą;
- około jedna czwarta Jednostek ds. PPP stanowi część zespołu projektowego na etapie opracowywania i zamówienia. Kolejne 25% Jednostek ds. PPP może pełnić funkcję wspierającą na tych etapach, ale wyłącznie jeśli jest to wymagane;
- około jedna trzecia Jednostek ds. PPP jest zaangażowana w negocjacje umowy i ocenę ofert; oraz
- około połowa Jednostek ds. PPP bierze udział w komisji nadzorującej realizację projektu i proces udzielania zamówienia.

Powyższe obserwacje sugerują, że w sytuacji gdy Jednostki ds. PPP są zaangażowane w działania związane z projektem, przeważnie pełnią one rolę wspierającą lub nadzorczą i nie biorą bezpośredniego udziału w działaniach na poziomie projektu.

Jak wspomniano powyżej, organy zamawiające, którymi są właściwe ministerstwa oraz inne jednostki administracji rządowej w wielu państwach członkowskich EPEC, często posiadają zespoły PPP ukierunkowane sektorowo. Dlatego też rolą centralnej Jednostki ds. PPP jest wspieranie takiego rozwiązania, a nie jego zastępowanie. Aby skutecznie sprawować tę rolę, jakość i wiarygodność dodatkowego wsparcia ze strony centralnej Jednostki ds. PPP są kluczowe dla ustanowienia efektywnej, ścisłej współpracy z tymi organami zamawiającymi oraz ich zespołami PPP.

Tabela 2 poniżej przedstawia główne działania na poziomie projektu w procesie PPP oraz przykłady wsparcia udzielanego przez Jednostki ds. PPP.

2.3.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Spełnienie zapotrzebowania na specjalistyczne umiejętności

Szeroki zakres wymaganych umiejętności: jednym z kluczowych wyzwań dla sektora publicznego jest szeroki zakres umiejętności specjalistycznych, który w wielu przypadkach jest wymagany w procesie wyboru projektów do realizacji w formie PPP, przygotowania ich do prezentacji na rynku, udzielania zamówień na takie projekty, ich późniejszego wdrożenia oraz zdolności do zarządzania umowami. Wymagane są kwalifikacje i wiedza z zakresu prawa, technologii, finansów i zarządzania projektami. Zapotrzebowanie na umiejętności specjalistyczne i ich charakter nie zawsze są jednak oczywiste dla organu zamawiającego, zwłaszcza gdy proces PPP jest nowy. Może to doprowadzić do przywiązywania niedostatecznej wagi do zestawu kwalifikacji wymaganych na potrzeby procesu PPP.

Ponadto w wielu przypadkach pozyskanie specjalistycznych umiejętności z rynku w zakresie, w jakim kwalifikacje te nie są dostępne w sektorze publicznym, może być bardziej wydajne i skuteczne niż próba pozyskania takich umiejętności wewnątrz jednostki. Większość krajowych lub regionalnych programów PPP polega w dużym stopniu na angażowaniu doradców zewnętrznych. Niemniej jednak powołanie właściwych doradców na odpowiednich warunkach oraz późniejsze zarządzanie nimi może stanowić dla mniej doświadczonych organów zamawiających wyzwanie (patrz wytyczne EPEC dotyczące „*Roli i wykorzystania doradców w przygotowywaniu i realizacji projektów PPP*”).¹⁸

¹⁸ Patrz www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en.pdf

Tabela 2 – Odzworowanie funkcji związanych z projektem wraz z przykładami Jednostek ds. PPP, które pełnią te funkcje¹⁹

Funkcje związane z projektem	Lokalizacja Jednostek ds. PPP, które pełnią tę funkcję ²⁰
Wspieranie organów zamawiających na etapie <u>identyfikacji</u> projektów	
<ul style="list-style-type: none"> Zaangażowanie w identyfikację potencjalnych projektów PPP i planowanie linii projektów 	Chorwacja, Niemcy, Grecja (W), ²¹ Zjednoczone Królestwo-Anglia (W), Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja (W)
<ul style="list-style-type: none"> Opracowanie scenariusza biznesowego/studium wykonalności 	Grecja (W), Irlandia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja (W)
<ul style="list-style-type: none"> Ocena wykonalności PPP 	Belgia-W (W), Chorwacja, Grecja (W), Łotwa, Holandia, ²² Portugalia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Anglia (W), Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
Wspieranie organów zamawiających na etapie <u>przygotowania</u> projektów	
<ul style="list-style-type: none"> Udzielanie wsparcia w wyborze doradców zewnętrznych i zarządzaniu nimi 	Irlandia, Grecja (W), Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Szkocja, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna
<ul style="list-style-type: none"> Zasiadanie w komisjach sterujących/nadzorczych powołanych na potrzeby projektu 	Belgia-W, Grecja, Irlandia, Litwa, Portugalia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja (W)
<ul style="list-style-type: none"> Udział w zespole projektowym/grupie projektowej 	Belgia-W, Irlandia, Portugalia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja (W)
Wspieranie organów zamawiających na etapie <u>zamówienia</u>	
<ul style="list-style-type: none"> Funkcjonowanie jako organ zamawiający dla projektu 	Irlandia
<ul style="list-style-type: none"> Udział w negocjowaniu umowy 	Irlandia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Grecja (W), Portugalia
<ul style="list-style-type: none"> Udział w końcowych negocjacjach z preferowanych oferentem 	Grecja, Irlandia, Portugalia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna
<ul style="list-style-type: none"> Udział w finansowym zamknięciu projektu 	Irlandia, Grecja, Portugalia, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> Podpisanie ostatecznej umowy PPP 	Irlandia
Wspieranie organów zamawiających na etapie <u>realizacji</u> projektu	
<ul style="list-style-type: none"> Nadzorowanie płatności na rzecz partnera prywatnego 	Grecja, Portugalia
<ul style="list-style-type: none"> Zarządzanie umowami PPP 	Grecja (W), Portugalia ²³
<ul style="list-style-type: none"> Monitorowanie realizacji projektu 	Belgia-W (W), Grecja (W), Łotwa, Portugalia (W), Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna

¹⁹ Na podstawie cyklu projektowego PPP wykorzystanego w Przewodniku po materiałach informacyjnych, przygotowanego przez EPEC (patrz www.eib.org/epec/g2g/index.htm). Podane informacje odzwierciedlają informacje przedstawione w Raportach Jednostek ds. PPP w momencie ich przygotowania. W niektórych państwach działania mogą być realizowane przez inne podmioty niż wskazane Jednostki PPP.

²⁰ Jeżeli pojawiło się takie żądanie, inne Jednostki PPP również mogą wykonywać te działania (np. Centrum PPP w Czechach).

²¹ „(W)” oznacza, że Jednostka PPP odgrywa rolę wspierającą.

²² Jeżeli pojawiło się takie żądanie ze strony Jednostki PPP.

²³ W przypadku wymagania, by jednostka pełniła funkcję kierownika umowy.

Zarządzanie wsparciem ze strony doradców zewnętrznych: Jednostki ds. PPP mogą odgrywać ważną rolę we wspieraniu organów zamawiających w zakresie identyfikacji i tworzenia odpowiedniego zestawu umiejętności specjalistycznych z sektora publicznego i prywatnego oraz zarządzania nimi, a także identyfikacji faktycznych środków budżetowych wymaganych do tego celu.

- *Należy rozważyć, w jaki sposób organy zamawiające samodzielnie rozwiną specjalistyczne wsparcie doradcze lub uzyskają do niego dostęp. Konieczne jest także rozważanie roli, jaką Jednostka ds. PPP pełni we wspieraniu ich w tym zakresie.*

Rozwijanie wewnętrznego wsparcia technicznego: w niektórych przypadkach Jednostka ds. PPP może sama zapewnić wewnętrzne umiejętności specjalistyczne, zwłaszcza w stosunku do kwestii, które występują wielokrotnie na poziomie programu krajowego lub regionalnego i/lub wiążą się z bliską współpracą z organami decyzyjnymi wyższego szczebla. Jednostki ds. PPP mogą zatem odgrywać ważną rolę w określonym etapie cyklu życia projektu, między innymi w zarządzaniu umowami i renegocjacji zapisów umowy w odniesieniu do całego programu,²⁴ zwłaszcza w przypadku, gdy kwestie te mogą dotyczyć złożonych problemów oraz gdy konieczne jest podjęcie ważnych decyzji i władze chcą zapewnić, by negocjacje i przyjęte podejście były realizowane w sposób konsekwentny. W Portugalii jest to obecnie podstawowa działalność UTAP.

- *Należy rozważyć obszary, w których bardziej wydajne i skuteczne może okazać się dla Jednostki ds. PPP rozwinięcie i zapewnienie własnego specjalistycznego wsparcia na rzecz projektu oraz podstaw jego świadczenia na rzecz organów zamawiających.*

Wyciąganie wniosków z dotychczasowego doświadczenia sektora publicznego w zakresie realizacji projektów PPP: w przypadku wielu państw członkowskich EPEC, Jednostka ds. PPP została utworzona po zrealizowaniu szeregu projektów przez określone właściwe ministerstwo lub określony organ zamawiający w takich sektorach jak np. sektor transportu (a w przypadku Bułgarii, surowce naturalne). Doświadczenie zdobyte w sektorze publicznym w zakresie zarządzania ogólną realizacją projektu PPP jest szczególnie cenne. Jednostki ds. PPP osiągają najlepsze wyniki, gdy uwzględniają doświadczenie pozyskane we właściwych ministerstwach oraz wykorzystują to doświadczenie i udostępniają je innym organom zamawiającym, które są mniej zaznajomione z PPP (kwestia ta została omówiona bardziej szczegółowo w Rozdziale 3).

- *Kiedy i gdzie jest to możliwe, należy wykorzystać i rozpowszechnić specjalistyczną wiedzę na temat realizacji projektów, zdobytą przez niektóre organy zamawiające.*

²⁴ Patrz sprawozdanie EPEC dotyczące „Zarządzania PPP w trakcie okresu ich funkcjonowania”, dostępne pod adresem: www.eib.org/epec/resources/epec_managing_ppp_during_their_contract_life_en.pdf

Formy zaangażowania w udzielanie wsparcia projektowego

Udział w zarządzaniu projektem: niektóre Jednostki ds. PPP będące członkami EPEC stwierdziły, że skutecznym sposobem udzielania wsparcia na rzecz organów zamawiających jest ich udział w charakterze członka programu lub komitetu sterującego projektem. Powyższe może stanowić skuteczny sposób zarządzania starszym i doświadczonym personelem Jednostki ds. PPP, w ramach którego za codzienne działania związane z realizacją projektu odpowiedzialny jest zespół zarządzania projektem. W niektórych krajach udział w projekcie i komisjach ds. zamówień jest obowiązkowy, a dyrektor Jednostki ds. PPP może być zobowiązany do powołania innych członków komisji projektowych (przykładem jest UTAP). W niektórych przypadkach od Jednostek ds. PPP wymaga się bezpośredniego zarządzania umową PPP, jednak zazwyczaj wynika to z sytuacji, w związku z którą organ zamawiający nie jest w stanie dalej zarządzać umową.

Wsparcie ad hoc: niektóre Jednostki ds. PPP świadczą także doradztwo techniczne *ad hoc* na rzecz organów zamawiających (a także sektora prywatnego), dostępne z krótkim wyprzedzeniem poprzez „dział wsparcia technicznego”. Danish Competition and Consumer Authority (Duński Organ ds. Konkurencji i Konsumentów) zapewnia usługę działu wsparcia technicznego dla organów publicznych zainteresowanych PPP. Włoska jednostka UTPF również została utworzona w celu świadczenia wsparcia technicznego na rzecz wielu różnych organów publicznych, zwłaszcza na szczeblu gminnym, w związanych z PPP kwestiach takich jak analiza wykonalności finansowej, przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz wspieranie centralnych ministerstw w sprawach dotyczących infrastruktury strategicznej. W przypadku dużych programów krajowych lub regionalnych obejmujących wiele organów zamawiających, utworzenie takiego działu może pomóc w szybkim i sprawnym przeniesieniu doświadczenia zebranego w ramach jednego projektu na inne projekty (np. w toku realizacji procedur dialogu konkurencyjnego lub reakcji na często występujące problemy związane z zarządzaniem umowami). Działy wsparcia technicznego dobrze funkcjonują, w sytuacji gdy mogą szybko reagować na wpływające wnioski i zmniejszyć zapotrzebowanie na usługi doradców, których pozyskanie może być czasochłonne i mniej opłacalne.

- *Należy rozważyć, w jaki sposób Jednostka ds. PPP będzie współpracować z organami zamawiającymi, w sytuacji gdy konieczne będzie zapewnienie wsparcia technicznego na poziomie projektu; w miarę możliwości należy rozważyć udział w zarządzaniu projektem i/lub zapewnienie dostępności usług działu wsparcia technicznego bądź powołanie wewnętrznego specjalistycznego zespołu ds. wsparcia w ramach Jednostki ds. PPP.*

Funkcja płatnego doradztwa: niektóre Jednostki ds. PPP, takie jak PD (Niemcy) i Centrum PPP (Czechy) świadczą odpłatne usługi doradztwa specjalistycznego na wniosek klienta z sektora publicznego (funkcja ta została omówiona bardziej szczegółowo w Rozdziale 3).

Pełnienie funkcji organu zamawiającego: większość właściwych ministerstw (lub gmin) w państwach członkowskich EPEC jest organami zamawiającymi w stosunku

do swoich projektów na etapie ich przygotowania, zamówienia i realizacji. Alternatywnym podejściem jest National Development Finance Agency (Krajowa Agencja ds. Finansowania Rozwoju – NDFA) w Irlandii, która może funkcjonować jako organ zamawiający w przypadku projektów na szczeblu krajowym (patrz Ramka 4) oraz, jeżeli to konieczne, powierzać wykonanie określonych zadań doradcom projektowym.

Ramka 4 – Funkcje z zakresu zamówień realizowane przez NDFA (Irlandia)

Oprócz roli doradczej w stosunku do projektów na etapie identyfikacji i rozwoju, NDFA może także pełnić funkcję organu zamawiającego w różnych sektorach (za wyjątkiem transportu). Zanim projekt zostanie przekazany do NDFA, w celu zagwarantowania, że jest on odpowiednio finansowany przez właściwy organ będący jego inicjatorem, spełnione muszą zostać wyraźnie określone warunki. Obejmują one przygotowanie szczegółowej oceny projektu, decyzji w sprawie głównych składników alokacji ryzyka, umowy dotyczącej specyfikacji wyjściowych, a także uzyskanie ustawowej zgody oraz przeprowadzenie konsultacji z interesariuszami.

W momencie, gdy zamówienie na projekt zostało udzielone, NDFA pozostaje odpowiedzialna za zarządzanie umową na etapie budowy do momentu rozpoczęcia usługi, kiedy to przekazuje odpowiedzialność do pierwotnego organu finansującego.

NDFA nadal udostępnia wsparcie w zarządzaniu umową przez cały okres realizacji projektu, a zwłaszcza w związku z wszelkimi ponownymi negocjacjami kwestii wynikających z refinansowania.

Podejście to uwzględnia złożoność etapu zamówienia projektu PPP oraz koszty zapewnienia określonego zakresu i poziomu wiedzy specjalistycznej w różnych organach zamawiających. W takich przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych programów krajowych lub regionalnych, scentralizowanie doświadczenia i specjalistycznej wiedzy na temat zamówień może przynieść korzyści. Może to także pomóc zapewnić dyscyplinę i konsekwencję w podejściu do rynku oraz zwiększyć moc negocjacyjną sektora publicznego dzięki wykorzystaniu jednego organu zamawiającego.

- ➔ *Należy rozważyć, zwłaszcza w przypadku mniejszych programów krajowych lub regionalnych, czy Jednostka ds. PPP pełni funkcję związaną z zamówieniami, uwzględniając sposób uruchamiania priorytetów i zarządzania nimi przez cały okres obowiązywania umowy.*

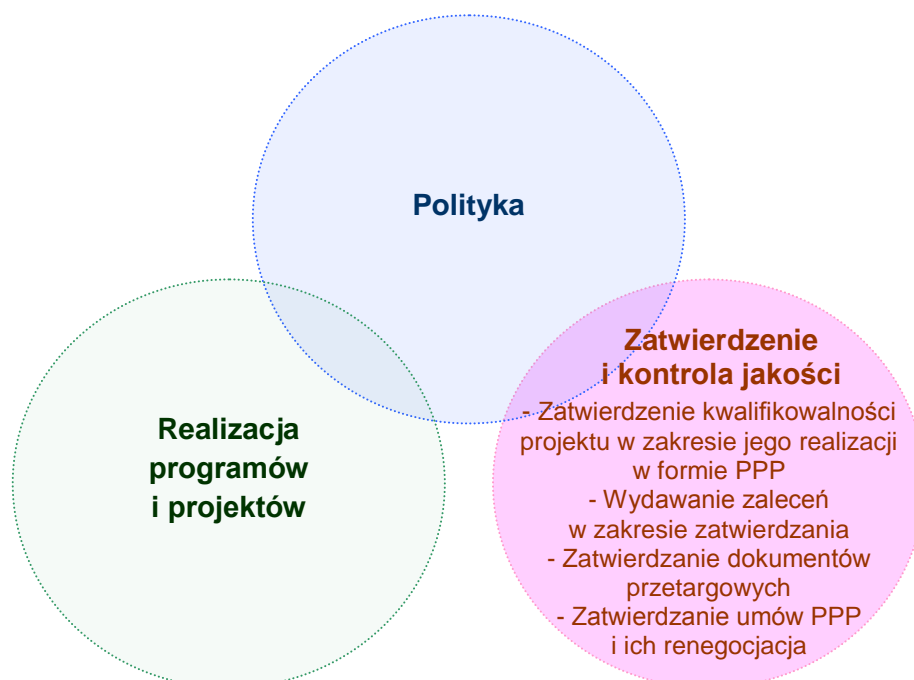
Rozwijanie mechanizmów realizacji projektów: niektóre Jednostki ds. PPP odgrywały centralną rolę we wspieraniu właściwych ministerstw w opracowywaniu mechanizmów realizacji programu PPP ukierunkowanego sektorowo²⁵, w tym także

²⁵ EPEC opracowuje obecnie notę informacyjną na temat realizacji wielu PPP w ramach podejścia programowego.

zespołów lub jednostek powoływanych do zarządzania tymi mechanizmami. Może to także obejmować inicjowanie współpracy pomiędzy różnymi podmiotami w celu przygotowania wspólnego programu inwestycji. Przykładem jest Program Realizacji Infrastruktury Gospodarowania Odpadami w Anglii²⁶, utworzony na potrzeby realizacji programu inwestycji zorientowanych sektorowo, uwzględniający także PPP, oraz finansowany przez szereg właściwych ministerstw i podmiotów lokalnej administracji rządowej.

- *Należy rozważyć, czy i w jaki sposób Jednostka ds. PPP może rozwinąć podejścia programowe w określonych sektorach przy współpracy z właściwymi ministerstwami/organami.*

2.4. Zatwierdzanie i kontrola jakości



2.4.1. Podstawowe wnioski

Ważną funkcją Jednostki ds. PPP może być zapewnienie, by odpowiednie projekty były zamawiane we właściwy sposób. Można to osiągnąć poprzez zastosowanie na różnych etapach cyklu życia projektu procesów monitorujących, kontrolujących i zatwierdzających proponowany projekt pod względem zgodności z wymogami polityki. Wysoki poziom nadzoru może także zapewnić wiarygodność całości

²⁶ Patrz www.gov.uk/government/policies/reducing-and-managing-waste/supporting-pages/waste-infrastructure-delivery-programme

programu krajowego lub regionalnego oraz stanowić część mającego szersze zastosowanie procesu inwestycji publicznych.²⁷

- Około połowa zbadanych Jednostek ds. PPP jest zaangażowana w ocenę projektów pod względem adekwatności zastosowania modelu PPP lub udziela pewnego wsparcia w tej ocenie.
- Około połowa zatwierdza lub wspiera organ decyzyjny zatwierdzający projekty przeznaczone do realizacji w formie PPP;
- Około jedna trzecia jest zobowiązana do zatwierdzania dokumentów przetargowych w zakresie PPP;
- Nieco mniejszy odsetek (około 25%) Jednostek ds. PPP jest zaangażowanych w zatwierdzanie oceny ofert i warunków ostatecznej umowy przed jej podpisaniem;
- 20% jest zobowiązana do zatwierdzania renegocjowanych warunków umownych w trakcie realizacji projektu; oraz
- Jedna Jednostka ds. PPP²⁸ jest zobowiązana do zatwierdzania dokumentacji finansowej projektu.

Etapy cyklu projektowego, na których takie zatwierdzenia mają miejsce, różnią się w zależności od Jednostki ds. PPP, jednak dwa najczęściej występujące punkty to faza przed etapem zamówienia (tj. zatwierdzanie, czy projekt będzie zamawiany w formie PPP) oraz faza przez podpisaniem umowy (tj. zatwierdzanie ostatecznych warunków umowy PPP). W przypadku niektórych Jednostek ds. PPP funkcja zatwierdzająca stanowi ich zasadniczą działalność. Niekoniecznie musi to oznaczać, że w innych państwach członkowskich EPEC proces zatwierdzania PPP (który może być oparty na innych lub szerszych kryteriach niż kryteria dotyczące PPP) nie istnieje, lecz tylko że nie stanowi on funkcji realizowanej przez Jednostkę ds. PPP.

Tabela 3 poniżej przedstawia rodzaje działań, które mogą wchodzić w zakres tej funkcji oraz przykłady działań wykonywanych przez Jednostki ds. PPP.

²⁷ Patrz na przykład na materiały informacyjne wydane przez HMT Zjednoczonego Królestwa, wykorzystujące Model Pięciu Perspektyw.

²⁸ Sekretariat PPP, Grecja.

Tabela 3 – Odzworowanie funkcji zatwierdzających i kontroli jakości wraz z przykładami Jednostek ds. PPP, które pełnią te funkcje²⁹

Funkcje zatwierdzające i kontroli jakości	Lokalizacja Jednostek ds. PPP, które pełnią tę funkcję
<ul style="list-style-type: none"> Zatwierdzanie kwalifikowalności projektów do realizacji w formie PPP 	Chorwacja, Francja, Grecja, Łotwa, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Szkocja ³⁰
<ul style="list-style-type: none"> Dostarczanie zaleceń organom zatwierdzającym 	Belgia-W, Grecja, Portugalia, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> Zatwierdzanie dokumentacji przetargowej 	Grecja, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> Zatwierdzanie umów PPP 	Francja, ³¹ Grecja, Łotwa, Zjednoczone Królestwo-Anglia, Zjednoczone Królestwo-Szkocja
<ul style="list-style-type: none"> Zatwierdzanie renegocjacji 	Chorwacja, Grecja, Irlandia, Łotwa

2.4.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Zapewnienie zgodności z otoczeniem politycznym i przyjętymi standardami: procesy zatwierdzające gwarantują przestrzeganie polityki i innych wymagań, kiedy jest to niezbędne. Stanowi to zazwyczaj integralną część procesu kontroli jakości, który jest zaprojektowany tak, aby zapewnić wykrywanie w najwcześniejszym możliwym momencie wszelkich problemów, które mogłyby negatywnie wpłynąć na projekt i podjęcie odpowiednich działań. Funkcje kontroli jakości (omówione w dalszej części tego rozdziału) mogą zatem stanowić, w połączeniu z funkcjami dotyczącymi kształtowania polityki, istotną część działalności Jednostki ds. PPP (lub innych podmiotów). W ramach jednego z podejść istnieje możliwość zaangażowania Jednostki ds. PPP w badanie ściśle określonych kryteriów związanych z PPP przy użyciu specjalistycznych umiejętności dostępnych w ramach tej Jednostki. Przykładem tego jest *évaluation préalable* (EP) przeprowadzane przez MAPPP (patrz Ramka 5 poniżej).

Ramka 5 - Évaluation préalable we Francji

EP to analiza przeprowadzana przez organ zamawiający, polegająca na porównaniu alternatywnych rozwiązań w zakresie zamówień i umów, takich jak tradycyjne zamówienia publiczne i PPP. Analiza EP skupia się na całkowitych kosztach projektu oraz kwestiach związanych z jego realizacją i podziałem ryzyka. Nie ma ona na celu rozstrzygnięcia społeczno-gospodarczej przydatności projektu (ta kwestia musi zostać poddana analizie przed rozpoczęciem procesu EP). Analiza EP nie służy także zwalczaniu problemów związanych z przystępnością cenową projektu dla sektora publicznego. Analiza EP określa zatem istotność zastosowania

²⁹ Zgodnie z informacjami podanymi w Raportach Jednostek w momencie ich przygotowywania. W niektórych państwach działania mogą być realizowane przez inne podmioty niż wskazane Jednostki PPP.

³⁰ We współpracy z Działem ds. Finansów Sektora Publicznego.

³¹ W przypadku projektów państwowych.

contrat de partenariat (CP) w stosunku do określonego projektu. Analiza EP jest oparta na standardowym podejściu i formacie opracowanym w przez MAPPP.³²

Państwowe organy zamawiające (np. właściwe ministerstwa, *établissements publics*) są zobowiązane do złożenia wykonanych przez nie analiz EP do MAPPP w celu ich oceny. Organy zamawiające na szczeblu lokalnym posiadają możliwość (ale nie są zobowiązane do) przedłożenia wykonanych przez nie analiz EP MAPPP. Jednak w praktyce, tylko jeden z trzech lokalnych organów zamawiających rozważających wykorzystanie CP zgłasza wniosek o przeprowadzenie oceny do MAPPP.

W przypadkach gdy jest to wymagane, opinia MAPPP stanowi warunek konieczny (pomimo tego, iż jest niewystarczająca) do rozpoczęcia procesu zamówienia w stosunku do CP.

Do maja 2012 r. (daty wydania „Raportu nt. Jednostki we Francji”), MAPPP miała do czynienia z liczbą ponad 500 potencjalnych projektów i udzieliła 175 opinii w zakresie analiz EP. Negatywne opinie są rzadko spotykane: tak niska stopa odrzuconych projektów wynika z faktu, że w wielu przypadkach MAPPP udziela konsultacji na etapie przygotowania analiz EP, przed ich oficjalnym zgłoszeniem, co umożliwia MAPPP odrzucenie CP na wczesnym etapie procesu bez potrzeby wydawania oficjalnej opinii.

Część szerszej sieci procesów zatwierdzających: działania zatwierdzające wykonywane przez Jednostkę ds. PPP mogą stanowić część szerszego, w dużym stopniu ujednoczonego podejścia stosowanego do wszystkich projektów infrastrukturalnych, nie tylko PPP. Przykładem może być „decyzja projektowa” stosowana w Holandii.

Proces Kontroli Kluczowych Etapów, przeprowadzany przez SFT, stanowi część Niezależnych Ram Zapewniania Jakości (Independent Assurance Framework) obowiązujących w szkockiej administracji rządowej. Innym przykładem jest proces Zapewniania Jakości Dużych Projektów (Major Project Assurance), obowiązujący w Zjednoczonym Królestwie. W tym ostatnim przypadku personel IUK (Anglia) bierze także udział w komisji ds. kontroli projektów, w celu dokonania oceny wszystkich projektów infrastrukturalnych, które przekraczają progową wartość inwestycji, a nie tylko PPP. Według badania przeprowadzonego niedawno przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w którym przyjęto podobny poziom szczegółowości zarówno względem projektów podlegających tradycyjnej procedurze udzielania zamówień jak i PPP, informacje i procesy związane z zatwierdzaniem mogą pomóc w wyeliminowaniu stronniczości instytucjonalnej przeciwko projektom PPP, które zazwyczaj podlegają bardziej uciążliwym procesom zatwierdzającym.

Podstawa uprawnień jest istotna: w wielu przypadkach Jednostka ds. PPP może nie być upoważniona do wydania decyzji zatwierdzającej, lecz jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny propozycji i wydania zaleceń na rzecz oddzielnej komisji

³² Patrz aneks 1 do *Guide méthodologique* wydanego przez MAPPP, dostępny pod adresem: www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf

bądź do pełnienia funkcji „strażnika” przed złożeniem propozycji do komitetu zatwierdzającego – przykładem tego jest rola Sekretariatu PPP w Grecji (patrz Ramka 6 poniżej).

Ramka 6 – Rola greckiego Sekretariatu PPP w procesie zatwierdzania projektów

Organ planujący realizację PPP musi złożyć propozycję w Sekretariacie PPP, który ocenia wykonalność oraz decyduje o uwzględnieniu tego projektu na „Liście Proponowanych Projektów”. Propozycja projektu musi uwzględniać:

- specyfikację społeczno-gospodarczą, która uzasadnia potrzebę realizacji proponowanego projektu;
- szczegółowy opis projektu / usługi świadczonej w formie PPP;
- specyfikacje techniczną, prawną, gospodarczą i finansową proponowanego PPP;
- wszystkie elementy finansowe, w tym proponowaną strukturę płatności, obecną wysokość płatności za dostępność, poziom oczekiwanego wkładu kapitałowego oraz innych mechanizmów wsparcia finansowego ze środków publicznych; oraz
- harmonogram realizacji projektu.

Przy ocenie propozycji, Sekretariat PPP bierze pod uwagę:

- kryteria społeczno-gospodarcze, w tym analizę potrzeb i poziom wsparcia ze strony interesariuszy, w szczególności w przypadku projektów, które liczą na otrzymanie dotacji z UE;
- jakość studium wykonalności projektu oraz status wszelkich wymaganych zezwoleń ze strony administracji rządowej;
- oczekiwany wpływ projektu na świadczenie lepszej jakości usług na rzecz odbiorców końcowych;
- przystępność cenową projektu i jego bankowalność; oraz
- kompetencje zespołu projektowego danego organu w zakresie realizacji projektu.

Jeśli po przeprowadzeniu oceny projekt otrzyma ocenę pozytywną, Sekretariat PPP dodaje go na Listę Proponowanych Partnerstw i zawiadamia organ o swojej decyzji. Organ może następnie zgłosić swój projekt do Międzyresortowej Komisji ds. PPP (ICPPP), z zaznaczeniem PPP jako preferowanej opcji udzielenia zamówienia i załączając wniosek do ICPPP o zatwierdzenie projektu.

- *Należy rozważyć, w jaki sposób zgodność z polityką i kontrola jakości będą zapewniane na wszystkich etapach krajowego lub regionalnego programu PPP, a także zanalizować potencjalną rolę Jednostki ds. PPP (związaną z pełnieniem specjalistycznej funkcji zatwierdzania projektów i/lub jako część szerszego zbioru procesów zatwierdzających i/lub źródło wsparcia w zakresie oceny technicznej na rzecz odrębnych komisji zatwierdzających).*

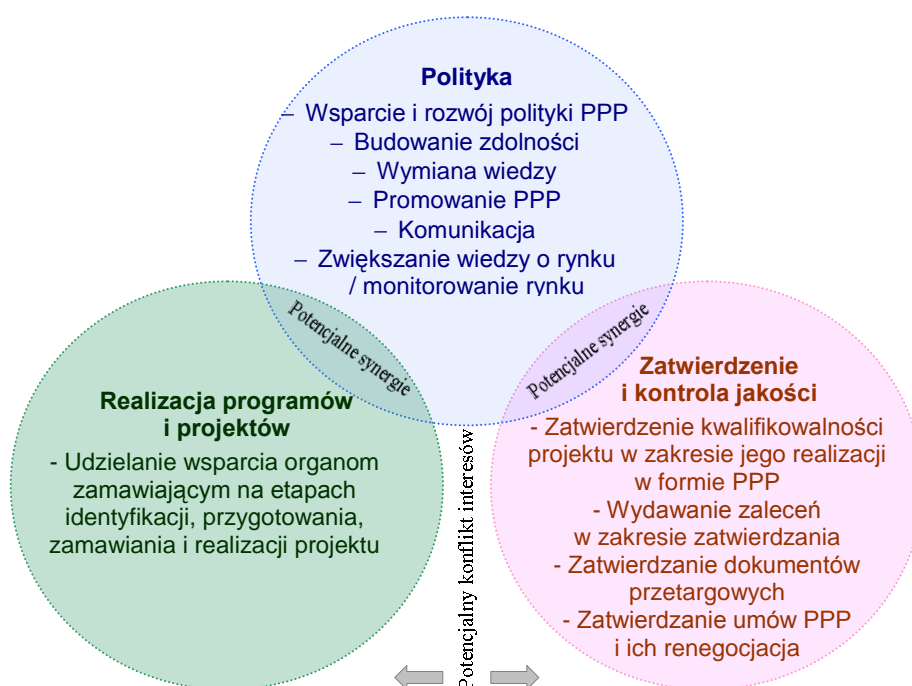
Uwypukla to ważną kwestię operacyjną dotyczącą wszystkich procesów zatwierdzania, a mianowicie, że procesy te muszą być poparte odpowiednim poziomem uprawnień. Dlatego też pozycja Jednostki ds. PPP (omówiona w Rozdziale 4) jest istotna.

- *Należy rozważyć źródło uprawnień dla Jednostki ds. PPP w związku z pełnionymi przez nią funkcjami zatwierdzającymi.*

W niektórych przypadkach Jednostki ds. PPP są strażnikami środków dostarczanych dla projektów PPP, co może stanowić skuteczny instrument do wprowadzenia dyscypliny i ujednoczenia podejścia dla całego krajowego lub regionalnego programu PPP. Będzie to zależać od tego, w jakim stopniu pozwolą na to obecne procedury dotyczące wydatków i budżetu. Należy także strzec się procesów, które tworzą niepożądaną pozytywną lub negatywną stronniczość wobec stosowania PPP (tj. sytuację, gdy decyzja dotycząca zastosowania PPP jest kierowana dostępem do środków zamiast wymaganiami polityki, takimi jak *value for money*).

- *Należy rozważyć wpływ wszelkich procesów, które mogą skutkować niepożądaną nieobiektywnością w stosunku do PPP.*

2.5. Łączenie funkcji



2.5.1. Podstawowe wnioski

Wiele spośród Jednostek ds. PPP będących członkami EPEC pełni funkcję stanowiącą połączenie funkcji związanych z polityką oraz wspieraniem i zatwierdzaniem projektów. W tabeli 4 poniżej przedstawiono względny poziom wsparcia na rzecz różnych funkcji realizowanych przez Jednostkę ds. PPP. Ciemniejsze kolory w Tabeli 4 reprezentują wyższy priorytet i szczebel działalności w danej Jednostce ds. PPP. Funkcje o niższym priorytecie dla centralnej Jednostki ds. PPP mogą być wykonane przez inne podmioty: np. we Włoszech realizacja i zatwierdzanie projektów są wykonywane głównie przez organy na szczeblu regionalnym lub gminnym.

Tabela 4 – Odzworowanie połączeń funkcji wśród Jednostek ds. PPP

Lokalizacja Jednostki ds. PPP	Polityka	Realizacja programu i projektów	Zatwierdzanie i kontrola jakości
Belgia – Walonia			
Bułgaria			
Chorwacja			
Czechy			
Francja			
Niemcy			
Grecja			
Irlandia			
Włochy			
Łotwa			
Litwa			
Malta			
Holandia			
Portugalia			
Słowacja			
Zjednoczone Królestwo-Anglia			
Zjednoczone Królestwo-Irlandia Północna			
Zjednoczone Królestwo-Szkocja			

Działanie o wyższym priorytecie	Działanie o średnim priorytecie	Działanie o niskim priorytecie	Ograniczona / brak działalności
---------------------------------	---------------------------------	--------------------------------	---------------------------------

2.5.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Jedna funkcja może zwiększać efektywność drugiej: pomiędzy różnymi funkcjami istnieje potencjalna synergia. Dla przykładu, Jednostki ds. PPP uznały, że samodzielne świadczenie wsparcia na rzecz projektów (lub bliska współpraca z innymi podmiotami pełniącymi tę funkcję) może zapewnić, by polityka PPP Jednostki była oparta na dobrym zrozumieniu rzeczywistej sytuacji panującej na rynku oraz zdolności wykonawczych sektora publicznego. Opracowywanie ujednoczonych warunków umów PPP musi opierać się na należyтым zrozumieniu ryzyka, które może zostać przeniesione do sektora prywatnego, oraz na warunkach, które przełożą się na dobrą proporcję *value for money*. Ponadto kwestie takie jak np. znaczenie praw pożyczkodawcy do przejęcia realizacji zamówienia, są często niedoceniane przez decydentów politycznych podczas przygotowywania ustaw lub jednolitych postanowień umownych. Jednostka ds. PPP, która rozumie wymagania pożyczkodawców dzięki działaniom wspierającym związanym z projektem, może uniknąć tego problemu.

Potencjalne konflikty związane z pełnionymi funkcjami: należy zachować należytą ostrożność przy łączeniu funkcji związanych ze wspieraniem projektów i funkcji zatwierdzających. Zakładając, że konflikty są możliwe do przewidzenia oraz można nimi zarządzać za pomocą odpowiedniego mechanizmu zarządzania (np. poprzez świadczenie przez Jednostkę ds. PPP wsparcia technicznego na rzecz odrębnych organów decyzyjnych), korzyści może przynieść udzielanie przez Jednostkę ds. PPP wsparcia na rzecz organów zamawiających w zakresie przygotowania projektów oraz jej udział w procesie zatwierdzającym. Co ważne, dzięki temu organy zamawiające będą lepiej rozumiały wymagania. Może to także pomóc w zapewnieniu, by proces zatwierdzający był w większym stopniu skupiony na kluczowych kwestiach mających wpływ na projekt.

- *Należy rozważyć korzyści wynikające z połączenia funkcji w ramach Jednostki ds. PPP oraz potencjalny wzrost efektywności z tym związany, z uwzględnieniem wszelkich ewentualnych konfliktów pomiędzy funkcjami.*

2.6. Funkcje o szerszym zakresie

Wśród członków EPEC można wskazać szereg przykładów, gdzie Jednostki ds. PPP zostały zaprojektowane z myślą o szerszej funkcji dotyczącej realizacji projektów i programów infrastrukturalnych, lub rozwinęły się w tym kierunku w miarę upływu czasu. Takimi przykładami są między innymi, IUK, SFT, UTFP i Departament ds. PPP, Własności Państwa i Koncesji w Bułgarii. Zadaniem Rady ds. Inwestycji Strategicznych (SIB) w Irlandii Północnej jest ogólne zwiększanie poziomu specjalistycznej wiedzy z zakresu inwestycji w sektorze publicznym, nie tylko poprzez PPP, ale także poprzez rozwijanie strategii inwestycyjnej i wspieranie departamentów administracji rządowej przy opracowywaniu skuteczniejszych i bardziej wydajnych sposobów wykorzystania ich składników majątkowych.

Zakładając, że kluczowym celem polityki jest skuteczna i wydajna realizacja ogółu inwestycji infrastrukturalnych, czynniki kształtujące tę politykę obejmują pewne połączenie zapotrzebowania na:

- podwyższanie kwalifikacji i zdobywanie specjalistycznych kompetencji w zakresie szerszego planowania inwestycji, wyznaczania priorytetów inwestycyjnych oraz realizacji inwestycji;
- pozyskiwanie informacji i danych na temat realizacji infrastruktury publicznej i wydajności w tym zakresie;
- jednolite traktowanie PPP oraz innych form udzielania zamówień; oraz
- łączenie PPP oraz innych form udzielania i realizacji zamówień związanych z infrastrukturą (zwłaszcza w przypadku bardzo dużych lub bardzo małych projektów).

W podejściu tym bierze się także pod uwagę, że wiele metod wykorzystanych do realizacji PPP³³ może mieć analogiczne zastosowanie w tradycyjnych formach realizacji projektów infrastruktury publicznej. Połączenie tych metod w jednym miejscu może przyczyniać się do pobudzania innowacyjności i do tworzenia nowych podejść i modeli w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, takich jak np. wspólne finansowanie dłużne na potrzeby serii projektów. Może to również pomóc w tym, aby proces decyzyjny nie faworyzował konkretnej ścieżki realizacji projektu, niezależnie od tego, czy jest to PPP czy też inna forma realizacji.

- *Należy rozważyć, czy oczekiwane funkcje Jednostki ds. PPP posiadają cechy współbieżne z szerszymi kwestiami związanymi z realizacją projektów infrastrukturalnych oraz czy funkcje te powinny stanowić część szerszego zbioru działań z zakresu planowania, realizacji i zatwierdzania projektów infrastrukturalnych.*

2.7. Dostarczanie środków i finansowanie działań PPP

Niektóre Jednostki ds. PPP pełnią funkcję źródła środków i/lub finansowania dla krajowych lub regionalnych programów PPP bądź projektów, jednak nie jest to powszechnie stosowana praktyka. Może to stanowić część szerszej działalności w zakresie wspierania infrastruktury, takiej jak System Gwarancji Zjednoczonego Królestwa (UK Guarantees Scheme) prowadzony przez zespół w ramach IUK (Anglia) lub część istniejącej działalności, takiej jak wdrażanie programów współfinansowania ze środków UE w przypadku Jednostek ds. PPP w Centralnej Agencji Finansująco-Kontraktującej (CFCA) i Centralnej Agencji Zarządzania Projektami (CPMA) na Litwie. Jedną z korzyści wynikających z tego podejścia jest możliwość stosunkowo szybkiego utworzenia tych systemów (poprzednia Jednostka ds. Finansowania Infrastruktury Skarbu Państwa (Treasury Infrastructure Finance Unit) funkcjonująca w ramach Skarbu Państwa Zjednoczonego Królestwa (UK Treasury) stała się w pełni operacyjnym organem kredytowym w ciągu sześciu

³³ Takich jak potrzeba przeprowadzenia dokładnej oceny *ex ante* projektu lub wykorzystanie procesów kontroli jakości w cyklu projektowym.

miesiący). Działania te mogą także wzmocnić rolę i uprawnienia Jednostki ds. PPP oraz zacieśnić jej współpracę z organami zamawiającymi.

W celu wypracowywania nowych praktyk i form PPP, w niektórych przypadkach Jednostka ds. PPP udziela pomocy finansowej w tworzeniu nowych mechanizmów realizacji programów (za wyjątkiem rozwiązań polegających na tworzeniu spółek projektowych) lub udziela wsparcia w ramach kosztów przygotowania konkretnego projektu (odzyskując poniesione koszty w momencie finansowego zamknięcia projektu lub po jego finansowym zamknięciu). PUK (przed wcieleniem w struktury IUK) stanowi przykład Jednostki ds. PPP, która świadczyła taki rodzaj wsparcia.

Pomimo tego, że Jednostka ds. PPP świadcząca takie wsparcie może przynieść znaczne korzyści, konieczne jest zidentyfikowanie wszelkich konfliktów interesów pomiędzy działalnością polegającą na stanowiącym źródła środków lub finansowania a innymi funkcjami pełnionymi przez Jednostkę ds. PPP oraz zarządzanie nimi. W takich przypadkach funkcje związane np. z zatwierdzaniem projektów mogłyby być wykonywane przez odrębny organ.

- *Należy rozważyć potencjalną rolę Jednostki ds. PPP w dostarczaniu środków lub finansowaniu działań PPP, biorąc pod uwagę potencjalne konflikty oraz wszelkie wpływy tych konfliktów na politykę, realizację projektów i/lub funkcje zatwierdzające.*

2.8. Funkcje Jednostki ds. PPP: podsumowanie kwestii do rozważenia

Poniżej podsumowano kluczowe wnioski na przyszłość oraz kwestie do rozważenia przez decydentów publicznych, opracowane na podstawie informacji pochodzących z „Raportów nt. Jednostek” dotyczących funkcji Jednostki ds. PPP.

Należy rozpocząć od analizy wymagań oczekiwanych od Jednostki ds. PPP, uwzględniając potrzebę zidentyfikowania:

- kluczowych czynników kształtowania polityki w zakresie rozwoju krajowego lub regionalnego programu PPP oraz ewentualnych słabości, do których trzeba się odnieść, aby program został skutecznie zrealizowany;
- innych instytucji, które powinny brać udział przy realizacji krajowego lub regionalnego programu PPP oraz sposób, w jaki Jednostka ds. PPP mogłaby współpracować z tymi instytucjami; oraz
- oczekiwany rozmiar i cel krajowego lub regionalnego programu PPP przy wykorzystaniu, gdzie to możliwe, długofalowych planów infrastrukturalnych.

... a następnie należy:

- regularnie badać funkcje Jednostki ds. PPP w stosunku do polityki, sytuacji administracyjnej i rynkowej oraz rozwoju krajowego lub regionalnego programu PPP. Należy zbadać, jak Jednostka ds. PPP może zareagować na zmiany w tym zakresie przy założeniu, że wymagania będą ulegać zmianie w miarę upływu czasu.

W stosunku do kwestii związanych z polityką PPP należy rozważyć:

- w jaki sposób Jednostka ds. PPP może zapewnić wiedzę specjalistyczną z zakresu PPP na potrzeby wspierania rozwoju polityki PPP w sposób ciągły, kształtowania reform i wspierania rozwoju rynku PPP;
- konieczność koordynacji innych podmiotów i podejść związanych z PPP na wszystkich szczeblach administracji rządowej na potrzeby wspierania spójności i jednolitości w ramach całego programu;
- potrzebę zapewnienia przez Jednostki ds. PPP specjalistycznych zasobów umożliwiających współpracę z rynkiem oraz opracowanie i aktualizację ujednoliconej dokumentacji umownej w zakresie PPP;
- potrzebę zapewniania specjalistycznego wsparcia w celu zagwarantowania wyraźnej komunikacji polityki PPP, podjęcia odpowiednich środków w odpowiedzi na skomplikowane pytania dotyczące polityki PPP i realizacji projektów oraz zapewnienia, że informacje dotyczące projektów są rejestrowane i monitorowane dla celów związanych z opracowaniem założeń budżetowych oraz innych celów; oraz
- rolę Jednostki ds. PPP w zakresie oceniania krajowych lub regionalnych programów PPP i projektów na potrzeby kształtowania dalszego rozwoju polityki.

W stosunku do funkcji związanych ze wspieraniem projektów należy rozważyć:

- w jaki sposób organy zamawiające rozwiną specjalistyczne wsparcie doradcze lub uzyskają do niego dostęp oraz rolę, jaką Jednostka ds. PPP pełni w zakresie wspierania ich w tym obszarze;
- obszary, w których bardziej wydajne i skuteczne może okazać się dla Jednostki ds. PPP rozwinięcie i zapewnienie własnego specjalistycznego wsparcia na rzecz projektów oraz podstawy jego świadczenia na rzecz organów zamawiających, uwzględniając i wykorzystując wiedzę specjalistyczną w zakresie realizacji projektów posiadaną przez niektóre organy zamawiające;
- w jaki sposób Jednostka ds. PPP będzie współpracować z organami zamawiającymi, jeżeli konieczne będzie zapewnienie wsparcia technicznego na poziomie projektu; w miarę możliwości należy też rozważyć udział w zarządzaniu projektem i/lub zapewnienie dostępności usług działu wsparcia technicznego bądź powołanie wewnętrznego specjalistycznego zespołu ds. wsparcia w ramach Jednostki ds. PPP;
- czy Jednostka ds. PPP pełni funkcję związaną z zamówieniami, uwzględniając sposób, w jaki projekty są uruchamiane i zarządzane przez cały okres obowiązywania umowy, zwłaszcza w przypadku mniejszych programów krajowych lub regionalnych; oraz
- czy i w jaki sposób Jednostka ds. PPP może zachęcić i wspomóc organy zamawiające w rozwijaniu w określonych sektorach podejść programowych, które mogą obejmować szereg różnych organów zamawiających współpracujących ze sobą.

W stosunku do funkcji związanych z zatwierdzaniem i kontrolą jakości, należy rozważyć:

- w jaki sposób zgodność z polityką i kontrolą jakości będą zapewniane na wszystkich etapach krajowego lub regionalnego programu PPP oraz zanalizować potencjalną rolę Jednostki ds. PPP. Może to obejmować pełnienie przez tę Jednostkę specjalistycznej funkcji związanej z zatwierdzaniem projektów lub stanowieniem źródła wsparcia w obszarze kontroli technicznej dla odrębnej komisji zatwierdzającej;
- źródło uprawnień Jednostki ds. PPP w związku z pełnionymi przez nią funkcjami zatwierdzającymi; oraz
- wpływ wszelkich zatwierdzeń (lub innych procesów wsparcia w zakresie PPP), które mogą tworzyć niepożądaną pozytywną lub negatywną stronniczość w stosunku do PPP.

Ponadto należy rozważyć:

- korzyści wynikające z połączenia funkcji w ramach Jednostki ds. PPP oraz sposób, w jaki może to zwiększyć jej efektywność, uwzględniając wszelkie potencjalne konflikty pomiędzy funkcjami.
- czy oczekiwane funkcje Jednostki ds. PPP posiadają cechy wspólne z szerszymi mechanizmami realizacji projektów infrastrukturalnych oraz czy funkcje te powinny stanowić część szerszego zbioru działań z zakresu planowania, realizacji i zatwierdzania projektów infrastrukturalnych.
- potencjalną rolę Jednostki ds. PPP w dostarczaniu środków na rzecz lub finansowaniu działań PPP, biorąc pod uwagę potencjalne konflikty oraz wszelkie wpływy tych konfliktów na politykę, realizację projektów i/lub funkcje zatwierdzające.

3. Obsada personalna i zapewnianie środków

Kluczowe pytania:

- Jaki rozmiar zespołu jest odpowiedni dla Jednostki ds. PPP?
 - Jakie kwalifikacje są wymagane od personelu?
 - Jak rekrutować i utrzymać odpowiedni personel w Jednostce ds. PPP?
 - W jaki sposób Jednostkom ds. PPP przydzielane są środki na prowadzenie działalności?
-

3.1. Wprowadzenie

Niniejszy Rozdział identyfikuje, analizuje i omawia związek pomiędzy rolą Jednostki ds. PPP oraz wymaganymi zasobami, a także kwestie, które należy rozważyć w obszarze pozyskiwania i utrzymywania odpowiedniego personelu. Rozdział ten przedstawia także, w jaki sposób Jednostki ds. PPP otrzymują środki na swoje działania.

Obsadzenie personalne Jednostki ds. PPP jest kluczowe dla skutecznej realizacji krajowego lub regionalnego programu PPP. W kontekście efektywności tworzonej Jednostki ds. PPP, wybór personelu może być jednym z większych wyzwań stojących przed administracją rządową. Problem ten jest często pogłębiany za sprawą potrzeby połączenia szerokiej gamy umiejętności i kompetencji z sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza jeśli jedną z funkcji Jednostki ds. PPP jest wspieranie projektów. Konieczne jest pozyskanie i utrzymanie osób posiadających takie umiejętności w ramach nowego podmiotu sektora publicznego lub takiego, którego przyszłość jest niepewna.

3.2. Obsadzanie personalne Jednostek ds. PPP

3.2.1. Podstawowe wnioski

W tabeli 5 poniżej przedstawiono podsumowanie wniosków z każdego „Raportu nt. Jednostki”. W celu zapewnienia kontekstu tych wniosków, zostały one przedstawione na tle funkcji Jednostki ds. PPP opisanych w Rozdziale 2. Informacje o każdej Jednostce ds. PPP (podobnie jak jej funkcje) zostały oparte na informacjach aktualnych w momencie przygotowywania danego „Raportu nt. Jednostki”. Uznaje się, że sytuacja mogła ulec zmianie od dnia ich przygotowania. Następnie omówiono obserwacje i dalsze kwestie, które należy wziąć pod uwagę.

Tabela 5 – Struktura funkcji i personelu

Lokalizacja Jednostki ds. PPP	Polityka	Realizacja programu i projektów	Zatwierdzanie i kontrola jakości	Rozmiar zespołu (w przeliczeniu na Ekwiwalent Pełnego Czasu Pracy (EPC), gdzie stosowne)	Wykorzystanie pracowników delegowanych	Trudności w pozyskaniu personelu posiadającego wiedzę w zakresie PPP
Belgia – Walonia				2	Nie	Tak, duże
Bułgaria				7	Nie	Tak, duże
Chorwacja				12	Nie	Tak, duże
Czechy				6	Nie	Tak, duże
Francja				10	Nie	Nie
Niemcy				30	Nie	Nie
Grecja				10	Tak	Nie
Irlandia				35	Nie	Nie
Włochy				12	Nie	Tak, umiarkowane
Łotwa				2	Nie	Tak, duże
Litwa				5	Tak	Tak, duże
Malta				1	Nie	Tak, duże
Holandia				15	Nie	Nie
Portugalia				8	Nie	Nie
Słowacja				5	Nie	Nie
Zjednoczone Królestwo - Anglia				10	Tak	Tak, umiarkowane
Zjednoczone Królestwo - Irlandia Północna				50 ³⁴	Tak	Nie
Zjednoczone Królestwo - Szkocja				29	Tak	Nie

Działanie o wyższym priorytecie

Działanie o średnim priorytecie

Działanie o niskim priorytecie

Ograniczona / brak działalności

³⁴ Dotyczy personelu ds. PPP oraz personelu niezwiązanego z działaniami w obszarze PPP.

3.2.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Rozmiar zespołu zależy od funkcji Jednostki ds. PPP oraz oczekiwań co do jej działalności: Jednostki ds. PPP nie utrzymują dużych zespołów, zazwyczaj obejmują one od 1 do 35 osób. Rozmiar (i skład) zespołu jest w dużym stopniu zależny od funkcji Jednostki ds. PPP, które zgodnie z treścią Rozdziału 2 różnią się w zależności od Jednostki

Funkcje związane ze wspieraniem projektów zazwyczaj wymagają większych zespołów: zgodnie z Tabelą 5 powyżej, Jednostki ds. PPP, które wykonują większą liczbę zadań związanych ze wspieraniem i realizacją projektów, zazwyczaj posiadają większe zespoły. Jest to prawdopodobnie spowodowane zwiększonym nakładem pracy związanym ze strumieniem projektów oraz szerszym zakresem umiejętności wymaganych do wykonania tej pracy. Taka sytuacja ma miejsce w Irlandii (35 ekwiwalentów pełnego czasu pracy – ECP), Niemczech (30 EPC) i Szkocji (29 EPC), jednak niektóre z tych przypadków obejmują funkcje o szerszym zakresie niż PPP.

Jeżeli wspieranie lub realizacja projektu odbywa się w różnych ministerstwach lub agencjach od nich zależnych, Jednostka ds. PPP jest często mniejsza, jako że wspomniane ministerstwa zazwyczaj posiadają wewnętrzne, dedykowane zespoły/wydziały ds. realizacji projektów. Taka sytuacja ma miejsce na przykład we Francji, gdzie MAPPP bierze mniejszy udział w zapewnianiu wsparcia na rzecz pojedynczych projektów, a skupia więcej uwagi na pełnieniu funkcji zatwierdzającej, rozwijaniu materiałów informacyjnych oraz rozpowszechnianiu dobrych praktyk, zostawiając większość działań na poziomie projektu do wykonania właściwym ministerstwom (np. Ministerstwu Obrony).

Zakres działania również kształtuje rozmiar zespołu...: chociaż charakter działalności może pomóc w określeniu rozmiaru Jednostki ds. PPP, zakres jej działania również ma na to wpływ. Jednostki ds. PPP udzielające wsparcia większej liczbie organów zamawiających zazwyczaj posiadają większą liczbę pracowników. Taka sytuacja ma miejsce w PD w Niemczech, która posiada umowy ramowe dotyczące świadczenia usług doradczych na rzecz federalnych oraz regionalnych organów zamawiających i agencji.

...ale jego wielkość jest w mniejszym stopniu zależna od rozmiaru rynku: rozmiar rynku nie kształtuje rozmiaru Jednostki ds. PPP. Jako przykład można tutaj wskazać stosunkowo mały zespół ds. PPP w ramach IUK w Anglii (około 10 EPCP) w porównaniu do rozmiaru angielskiego rynku PPP. Wydaje się więc, że rozmiar zespołu jest odzwierciedleniem oczekiwanej funkcji Jednostki ds. PPP (np. wspieranie projektów, kształtowanie polityki i/lub zatwierdzanie) oraz sposobu prowadzenia działalności (np. wobec mniejszej/większej liczby agencji i na mniejszej/większej ilości szczebli administracji rządowej). Co więcej, w przypadku większych, dojrzałych programów krajowych lub regionalnych istnieje możliwość stworzenia dodatkowych podmiotów ukierunkowanych sektorowo oraz przejęcia działalności Jednostek w określonych sektorach. Zmniejszy to potrzebę rozwinięcia Jednostki ds. PPP w celu objęcia nowych sektorów zakresem jej działalności.

Niemniej pewna liczba Jednostek ds. PPP nie jest w stanie zrealizować powierzonych im zadań. Szczególnie dużych nakładów może na przykład wymagać działalność związana z kontrolowaniem jakości projektu. Jedną z przyczyn takiej sytuacji może być brak zrozumienia ze strony organizacji macierzystej stopnia złożoności działalności w tym obszarze. Skutecznym rozwiązaniem może być umieszczenie osób dobrze rozumiejących charakter działalności Jednostki ds. PPP w jej organach nadzorczych. Z tego samego powodu istotna jest też pomoc ze strony Jednostki ds. PPP w zapewnieniu dobrego zrozumienia jej działalności przez organizację macierzystą. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że jakość działań Jednostki ds. PPP ulegnie pogorszeniu oraz że utraci ona swój wysoko wykwalifikowany personel

Skład zespołu: skład zespołu różni się w zależności od jego funkcji. Zespoły dysponujące odpowiednimi zasobami zazwyczaj angażują ekspertów w zakresie ekonomii, finansowania projektów, udzielania zamówień, prawa handlowego, prawa administracyjnego (w szczególności w obszarze obowiązywania kodeksu cywilnego), komunikacji oraz zarządzania projektami. Taki zakres wiedzy specjalistycznej może sprawić, że szczególnego znaczenia nabierze funkcja polegająca na prowadzeniu biura wsparcia technicznego. Jednostki ds. PPP upoważnione do udzielania zamówień na projekty lub ich zatwierdzania, zazwyczaj utrzymują większą liczbę personelu posiadającego kompetencje i doświadczenie z sektora publicznego. Taka sytuacja ma miejsce w Irlandii i Francji. Interesującym przykładem jest Portugalia, gdzie ostatnio ponownie utworzona Jednostka ds. PPP odgrywa znaczną rolę w procesie zatwierdzania – pomimo tego, że jej personel wywodzi się głównie z sektora prywatnego. Odzwierciedla to techniczny charakter niektórych obszarów działania UTAP (takich jak renegocjacja umów) oraz jej rolę w zapewnianiu specjalistycznego wsparcia na rzecz niezależnych od niej organów zatwierdzających.

Jednostki ds. PPP często rekrutują osoby z sektora prywatnego ze względu na ich umiejętności w zakresie wspierania projektów: Jednostki ds. PPP zaangażowane w działania z zakresu wspierania projektów często rekrutują część personelu z sektora prywatnego w celu zapewnienia wymaganych do tych działań umiejętności technicznych i transakcyjnych, takich jak kontrolowanie dokumentacji umownej, analizowanie modeli finansowych czy ocenianie akceptowalności alokacji ryzyka przez banki.

Doświadczenie personelu w zakresie działań dotyczących projektów jest kluczowe w kontekście skutecznej współpracy z organami zamawiającymi: na wstępnym etapie współpracy, organy zamawiające mogą być podejrzliwe co do roli Jednostki ds. PPP w dziedzinie wspierania projektów.³⁵ Niektóre Jednostki ds. PPP stwierdziły, że organy zamawiające traktują z zaufaniem wsparcie świadczone przez Jednostkę ds. PPP wyłącznie w sytuacji gdy posiada ona personel, który rozumie sposób działania danego organu oraz posiada odpowiednie doświadczenie i wymaganą wiedzę specjalistyczną. W wielu przypadkach doświadczenie w realizacji projektów w sektorze publicznym jest tak samo istotne jak specjalistyczne kompetencje komercyjne.

³⁵ Dla przykładu, czy Jednostka PPP odgrywa rolę wspierającą czy kontrolną? Jaką wartość może wnieść do projektu? Czy personel Jednostki PPP rozumie procesy organu, jego priorytety i ograniczenia?

- *Należy rozważyć funkcje i oczekiwany zakres działania Jednostki ds. PPP w celu określenia wymaganych przez nią zasobów. Jeżeli Jednostka ds. PPP pełni funkcję wspierania projektów, zazwyczaj wymaga to zespołu posiadającego zarówno specjalistyczne kompetencje komercyjne, doświadczenie w realizacji projektów w sektorze publicznym, jak i zrozumienie organu zamawiającego i jego procesów, priorytetów i ograniczeń.*

Jednostki ds. PPP świadczące wsparcie projektowe zazwyczaj nie są polem treningowym dla mniej doświadczonych osób: w związku z tym zatrudnione osoby znajdują się często w środkowym lub późnym okresie swojej kariery. Jednostki ds. PPP zaangażowane w świadczenie wsparcia projektowego zazwyczaj posiadają bardziej płaską, mniej hierarchiczną strukturę, czego można się spodziewać w przypadku zespołu doświadczonych specjalistów, od których oczekuje się pracy przy mniejszym stopniu nadzoru.

Jednakże Jednostki ds. PPP zasadniczo nie zastępują doradców transakcyjnych: w większości przypadków personel Jednostki ds. PPP nie stanowi zastępstwa dla osób odpowiedzialnych za szczegółowe zadania związanych z transakcjami, zwykle wykonywanych przez doradców transakcyjnych, nawet jeżeli sama Jednostka funkcjonuje jako organ zamawiający.³⁶ Jednostka ds. PPP może natomiast odgrywać kluczową rolę polegającą na wspieraniu zespołu ds. zarządzania projektem w ogólnym zarządzaniu realizacją projektu i procesem udzielania zamówień, w tym także w wyborze doradców transakcyjnych i zarządzaniu nimi (patrz Rozdział 2).

- *Należy rozważyć rolę Jednostki ds. PPP we wspieraniu ogólnego zarządzania realizacją projektu i procesem udzielania zamówień, w tym także w wyborze doradców transakcyjnych i zarządzaniu nimi (patrz Rozdział 2).*

Utrzymanie personelu: większość zbadanych Jednostek ds. PPP nie zgłaszała trudności w utrzymaniu personelu. Niewielka rotacja personelu może przyczyniać się do lepszego rozpowszechniania doświadczenia Jednostki ds. PPP na całym rynku oraz jednocześnie do utrzymywania kompetencji Jednostki ds. PPP na aktualnym i wysokim poziomie. W związku z powyższym umiarkowana rotacja personelu wynika prawdopodobnie z konieczności odpowiedzi Jednostki ds. PPP na zmiany oraz aktualizację poziomu jej kwalifikacji. Choć „Raporty nt. Jednostek” zawierają niewiele informacji na temat podejść do szkoleń personelu czy systemów oceny pracowników, jednak bezwzględnie powinny być one przewidziane w systemach zarządzania personelem obowiązujących w Jednostce ds. PPP. Przydatne może być rozważenie zobowiązania doradców transakcyjnych, jako warunek ich mandatu, do przeniesienia swoich kompetencji na organy zamawiające oraz personel Jednostki ds. PPP.³⁷

Dyrektor Jednostki ds. PPP: biorąc pod uwagę, że Jednostki ds. PPP są niewielkie, ale często widoczne oraz, że działają na wyższych szczeblach administracji rządowej i sektora prywatnego, doświadczenie i kompetencje dyrektora Jednostki ds. PPP są kluczowe dla jej efektywnego działania. W wielu przypadkach dyrektor może być

³⁶ Patrz sprawozdanie EPEC dotyczące „Roli i wykorzystania doradców w przygotowywaniu i realizacji projektów PPP”, dostępne pod adresem: <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>

³⁷ Na przykład poprzez zobowiązanie doradców do przeprowadzenia warsztatów szkoleniowych z udziałem personelu organu w trakcie obowiązywania ich mandatów.

tworząc programy PPP danego państwa, wspierając ministrów i rozpowszechniając uzgodnioną politykę na wszystkich szczeblach administracji oraz w sektorze prywatnym. Doświadczenie wskazuje, że dyrektor Jednostki ds. PPP musi być w stanie prowadzić i motywować zespół w trudnych i zmiennych warunkach. Dyrektor powinien „znać język” zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, a także być wiarygodnym i wzbudzać zaufanie w tych sektorach.

- ➔ *Należy dokładnie rozważyć rolę i profil dyrektora Jednostki ds. PPP oraz zakres, w jakim ma on działać na wyższych szczeblach sektora publicznego i prywatnego.*

Jednocześnie potencjalną słabością, wykrytą w niektórych przypadkach, jest nadmierne poleganie Jednostki ds. PPP na pojedynczej osobie. Zbudowanie silnego zespołu zarządzającego oraz wykorzystanie organów doradczych może pomóc zapewnić ciągłość działania w przypadku niedostępności lub wyjazdu dyrektora Jednostki ds. PPP.

- ➔ *Należy ustalić, czy Jednostka ds. PPP może być narażona na ryzyko nadmiernego polegania na pojedynczej osobie oraz rozważyć sposoby zarządzania tym ryzykiem w kontekście zapewnienia ciągłości działania.*

Rekrutacja i utrzymanie osób posiadających odpowiednie kompetencje komercyjne może być dla Jednostek ds. PPP wyzwaniem: w szczególności w przypadku dopasowania poziomu płac sektora publicznego do płac w sektorze prywatnym tam, gdzie istnieje zapotrzebowanie na takie kompetencje. Zgodnie z Tabelą 5 powyżej, około połowa Jednostek ds. PPP zgłosiła trudności w tym zakresie, a reszta postrzega tę kwestię jako potencjalny problem w sytuacji, gdy działalność gospodarcza, a więc i konkurencja o wysoce wykwalifikowany personel, jest intensywna. Aby odnieść się do tego problemu, niektóre Jednostki ds. PPP przyjęły strukturę agencji lub spółek publicznych, która zapewnia większą elastyczność pod względem polityki w zakresie wynagrodzeń dla personelu. W pewnych przypadkach stanowiło to istotny czynnik przy wyborze struktury zarządzania i struktury własnościowej (patrz Rozdział 4). Niektóre Jednostki ds. PPP w celu pozyskania umiejętności specjalistycznych z sektora prywatnego wykorzystują także indywidualne umowy na czas określony (np. IUK w Anglii czy SIB w Irlandii Północnej) lub zlecają spółkom zewnętrznym wykonanie części tego wsparcia

Ustalenia w sprawie delegowania pracowników: około jedna czwarta zbadanych Jednostek ds. PPP korzystała także z możliwości delegowania pracowników w celu uzupełnienia swojej wiedzy technicznej. Publiczna lub prywatna organizacja delegująca zapewnia wówczas specjalistę na określony czas, zazwyczaj na podstawie ustaleń dotyczących podziału kosztów. Delegacja może być częścią rozwoju kariery danej osoby, w ramach której delegowany zyska doświadczenie w pracy w administracji rządowej, co przyniesie organizacji delegującej korzyści w perspektywie długofalowej. Istotne jest, aby wykręcić wszelkie konflikty interesów oraz zarządzać nimi poprzez wprowadzenie jasnych warunków zatrudnienia. Choć może być to skuteczny i szybki zastrzyk wysokiej jakości specjalistycznej wiedzy dla Jednostki ds. PPP, nadmierne poleganie na tym podejściu może mieć wpływ na

gorszą pamięć instytucjonalną Jednostki ds. PPP po powrocie oddelegowanych pracowników do organizacji wysyłających. Cykl ekonomiczny może mieć wpływ na zdolność i gotowość organizacji do udziału w delegacji. Ponieważ Jednostki ds. PPP zazwyczaj miały większe trudności w pozyskaniu delegowanych pracowników w późniejszych stadiach działalności, może to nie stanowić rozwiązania problemów kadrowych w dłuższej perspektywie.

W większości przypadków Jednostki ds. PPP są obsadzone przez urzędników z sektora publicznego i uzupełniają brakujące umiejętności z sektora prywatnego na różne sposoby, a także doświadczają różnego stopnia trudności, zwłaszcza gdy są zaangażowane w działania z zakresu wspierania projektów.

Pozycja i profil Jednostki ds. PPP są istotne w kontekście pozyskania wysoko wykwalifikowanego personelu: pozycja Jednostki ds. PPP w strukturze oraz hierarchii administracji rządowej ma także wpływ na zdolność Jednostki ds. PPP, do pozyskania i utrzymania doświadczonych osób z sektora publicznego i prywatnego. Jednostka ds. PPP, odpowiadająca bezpośrednio przed wyższymi szczeblami administracji oraz wyraźnie wspierana na tych szczeblach, ma lepszą pozycję do pozyskania i utrzymania wysoko wykwalifikowanego personelu niż Jednostka, która nie uzyskuje takiego wsparcia.

Podobnie, jeżeli Jednostka ds. PPP znajduje się w pozycji, w której może wywrzeć wpływ na wszystkie szczeble administracji rządowej i pozyskać wysoko wykwalifikowanych pracowników, ważną sprawą jest zastosowanie odpowiednich procesów selekcji, dzięki którym na dane stanowiska powołane zostaną właściwe osoby. Jednakże jako część szerszej administracji publicznej Jednostki ds. PPP mogą podlegać procesom rekrutacji personelu, które w niektórych przypadkach mogą prowadzić do zatrudnienia mniej wykwalifikowanych pracowników. Jedną z korzyści struktury agencji lub spółki (omówionej w Rozdziale 4) jest większa autonomia oferowana przez tę strukturę w zakresie rekrutacji personelu, jednak Jednostka ds. PPP nadal musiałaby dobrze tę autonomię wykorzystać. W przypadkach tego rodzaju warto zaangażować organy nadzorcze (także omówione w Rozdziale 4), które mogą odgrywać pomocną rolę we wspieraniu i chronieniu najlepszych interesów Jednostki ds. PPP.

➡ *Należy rozważyć pozycję, profil oraz strukturę zarządzania i strukturę własnościową Jednostki ds. PPP, jako że mogą one wpłynąć na jej zdolność rekrutacji i utrzymania wysoko wykwalifikowanego personelu oraz elastyczność w tym zakresie, a ponadto powinno się rozważyć wykorzystanie ustaleń w sprawie delegowania pracowników w celu zwiększenia dostępu do umiejętności specjalistycznych.*

3.3. Dostarczanie środków Jednostkom ds. PPP

Większość Jednostek ds. PPP oferuje dostęp do świadczonych przez nie usług bez pobierania opłat: wszystkie zbadane Jednostki ds. PPP, poza dwoma (PD i Centrum PPP), udzielają wsparcia bez pobierania opłaty w momencie jego świadczenia. Odzwierciedla to w dużym stopniu charakter polityki i działań zatwierdzających wykonywanych przez wiele Jednostek ds. PPP: model obejmujący pobieranie opłaty może, zgodnie z niedawnym doświadczeniem niektórych Jednostek ds. PPP (np. SIB w Irlandii Północnej), podważyć wiarygodność funkcji zatwierdzającej.

Pobieranie opłat od użytkowników: PD, skupiająca się na udzielaniu specjalistycznego wsparcia technicznego w zakresie PPP na wszystkich szczeblach administracji rządowej w Niemczech, jest w obecnych czasach jednym z niewielu przykładów Jednostki ds. PPP funkcjonującej na zasadzie pobierania opłat od użytkowników. PD została zaprojektowana w ten sposób. Struktura dziennych stawek wynagrodzenia utworzona przez PD dla konsultantów posiadających różne stopnie doświadczenia umożliwia Jednostce zapewnienie usług oraz pobranie za nie opłat bez konieczności przeprowadzania przez organy administracji publicznej osobnego przetargu w odniesieniu do każdego działania wspierającego. PD nie pobiera prowizji za sukces ani opłat za realizację etapów projektu, jako że może to stworzyć konflikt lub być postrzegane jako sprzeczne z jej misją polegającą na zapewnieniu właściwej realizacji odpowiednich projektów.

Centrum PPP w Czechach świadczy odpłatne usługi doradztwa dla klientów z sektora publicznego. Działania te obejmują jego funkcję w zakresie rozwoju metodologii oceny PPP i działań promocyjnych, finansowaną zasadniczo przez MF, co odzwierciedla początki Jednostki jako centralnie finansowanego centrum wiedzy z zakresu PPP.

Wcześniejszym przykładem podejścia polegającego na pobieraniu opłat od użytkowników był PUK (przed wcieleniem w struktury IUK). PUK posiadała szereg struktur pobierania opłat w zależności od stażu i doświadczenia zaangażowanego personelu oraz charakteru i czasu trwania powierzonego zadania. Był to odpowiedni model dla podmiotu świadczącego specjalistyczne wsparcie, głównie w obszarze handlu, na rzecz projektów i programów realizowanych na wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz we wszystkich sektorach. Ważnym aspektem było to, by użytkownicy mieli możliwość zdecydowania, czy chcą takie wsparcie kupić. Model ten nie jest jednak odpowiedni, jeżeli dany organ uważa, że Jednostka ds. PPP nie wnosi dodatkowej wartości do realizowanego przez organ projektu. Ponadto pobieranie opłat od użytkowników z sektora publicznego może stanowić problem, jako że władze posiadają ograniczone środki budżetowe przeznaczone na takie wsparcie. Stanowiło to jeden z powodów wprowadzenia zmian w modelu przyjętym przez PUK. Local Partnerships (Partnerstwa Lokalne), funkcjonująca na lokalnym szczeblu administracji rządowej i udzielająca wsparcia technicznego w zakresie PPP

na rzecz lokalnych organów administracji rządowej w Anglii i Walii również może pobierać opłaty za świadczone usługi.

Model pobierania opłat zobowiązuje jednak Jednostki ds. PPP do przestrzegania wysokich standardów jakości (zakładając, że zastosowanie modelu jest w dużej mierze nieobowiązkowe) i może przyczynić się do zapewnienia efektywnej alokacji jej ograniczonych zasobów. Jednakże może on też zniechęcać organy zamawiające do sięgania po wsparcie ze strony Jednostki ds. PPP (lub stanowić wymówkę dla niezastosowania takiego wsparcia), kiedy pomoc ta może być zalecana, zwłaszcza we wczesnych etapach realizacji programu PPP. Podkreśla to także problem polegający na tym, że organy zamawiające nie zawsze odpowiednio rozumieją charakter i koszty wsparcia wymaganego do właściwego przygotowania projektów PPP. Wreszcie może to także wzbudzić wątpliwości wśród użytkowników, czy udzielana porada jest niezależna od stosowania modelu PPP.

W przypadkach, w których Jednostki ds. PPP zastosowały model pobierania opłat (np. PD w Niemczech), miało to miejsce w ramach większej struktury, w której inne funkcje, takie jak funkcja zatwierdzająca lub związana z rozwijaniem polityki, są realizowane przez podmioty, które działają na zasadzie nie pobierania opłat od użytkowników, a ich działalność jest finansowana przez rząd.

Niektóre Jednostki ds. PPP utworzone jako departamenty w ministerstwach również pobierają opłaty od innych podmiotów za pewne usługi, tak więc struktura pobierania opłat nie jest zawsze ograniczona do Jednostek ds. PPP utworzonych w formie agencji lub spółek publicznych (patrz Rozdział 4). Dla przykładu, IUK udziela wsparcia innym ministerstwom, takim jak UK Foreign Office (Ministerstwo Spraw Zagranicznych), w ramach uzgodnionej międzydepartamentalnej struktury pobierania opłat. Usługi te mogą być istotne dla innych departamentów lub ministerstw administracji rządowej, a pobieranie opłat może pomóc w ustaleniu priorytetów stosowania ograniczonych zasobów Jednostki ds. PPP. Pobieranie opłat za usługi świadczone pomiędzy organami publicznymi będzie zależało od zasad świadczenia usług w obrębie administracji rządowej. Należy także wziąć pod uwagę, czy struktura pobierania opłat będzie podlegać zasadom dotyczącym udzielania zamówień publicznych, jako że państwa członkowskie odmiennie interpretują odnośne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w tej kwestii. Zostało to podkreślone w Dyrektywie w sprawie udzielania zamówień z 2014 r.³⁸

- *Należy rozważyć, w jaki sposób Jednostce ds. PPP będzie się dostarczać środki. Zalecane jest zastosowanie podejścia obejmującego pełną pulę niezbędnych środków, co umożliwi dostęp do wsparcia bez pobierania opłat w momencie jego świadczenia. Niemniej podejścia polegające na pobieraniu opłat od użytkowników za całość lub część świadczonych usług mogą być skuteczne, jeżeli nie utrudniają użytkownikom, takim jak organy zamawiające, dostępu do wsparcia ze strony Jednostki ds. PPP, gdy jest ono wymagane. Należy także zapewnić, aby podejście to nie wywierało wpływu na wiarygodność Jednostki ds. PPP ani nie było sprzeczne z jej misją.*

³⁸ Patrz, na przykład, Dyrektywa UE 2014/24/UE, ustępy 30-34.

Środki z UE: niektóre państwa członkowskie EPEC, takie jak Litwa, wykorzystywały mechanizmy finansowania ze środków strukturalnych funduszy unijnych w celu wsparcia swoich Jednostek ds. PPP, łącząc to źródło środków z budżetem państwa oraz, w niektórych przypadkach, z innymi dwustronnymi i wielostronnymi instrumentami finansowymi.³⁹

3.4. Obsada personalna i zapewnianie środków: podsumowanie kwestii do rozważenia

Poniżej podsumowano kluczowe wnioski na przyszłość oraz kwestie do rozważenia przez decydentów publicznych, opracowane na podstawie informacji uzyskanych z „Raportów nt. Jednostek” dotyczących funkcji Jednostki ds. PPP w zakresie obsady personalnej i środków na prowadzenie działalności.

W stosunku do określania rozmiaru i składu zespołu, należy rozważyć:

- funkcje i oczekiwany zakres działania Jednostki ds. PPP w celu określenia wymaganych przez nią zasobów;
- zapotrzebowanie na specjalistyczne umiejętności komercyjne oraz doświadczenie w realizacji projektów w sektorze publicznym, a także zrozumienie organu zamawiającego i jego procesów, priorytetów i ograniczeń, zwłaszcza jeżeli Jednostka ds. PPP ma współpracować z organami zamawiającymi i udzielać wsparcia projektowego;
- rolę Jednostki ds. PPP w zakresie wspierania ogólnego zarządzania realizacją projektu i procesem udzielania zamówień, w tym także wyboru doradców transakcyjnych i zarządzania nimi, zamiast przejmowania ich funkcji;
- rolę i profil dyrektora Jednostki ds. PPP oraz zakres, w jakim ma on działać na wyższych szczeblach sektora publicznego i prywatnego; oraz
- czy Jednostka ds. PPP może być narażona na ryzyko nadmiernego polegania na pojedynczej osobie oraz sposoby zarządzania tym ryzykiem w celu zapewnienia ciągłości działania.

W stosunku do rekrutacji i utrzymywania osób posiadających kompetencje komercyjne, należy uwzględnić:

- profil i pozycję Jednostki ds. PPP, aby zapewnić pozyskanie i utrzymanie wysoko wykwalifikowanego personelu;
- strukturę zarządzania i strukturę własnościową Jednostki ds. PPP, jako że może to zagwarantować większą elastyczność w zakresie rekrutacji wysoko wykwalifikowanego i specjalistycznego personelu; oraz

³⁹ Środki UE na rzecz działań w zakresie przygotowania projektów PPP mogą być także dostępne poprzez właściwy organ krajowy w ramach Polityki Regionalnej WE (patrz ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm) oraz poprzez organy zarządzające w ramach takich programów, jak JASPERS (patrz www.jaspers.europa.eu).

- wykorzystanie ustaleń w zakresie delegowania pracowników w celu uzyskania dostępu do specjalistycznych umiejętności.

W stosunku do zapewniania środków na rzecz Jednostek ds. PPP należy rozważyć:

- zastosowanie podejścia polegającego na zapewnianiu pełnej puli niezbędnych środków, umożliwiającego dostęp do wsparcia bez pobierania opłat w momencie jego świadczenia. W przypadku rozważania podejścia polegającego na pobieraniu opłat od użytkowników za całość lub część świadczonych usług, konieczne jest zapewnienie, aby podejście to nie utrudniało dostępu użytkowników, takich jak organy zamawiające, do wsparcia ze strony Jednostki ds. PPP, gdy jest ono wymagane. Należy także zapewnić, aby podejście to nie wywierało wpływu na wiarygodność Jednostki ds. PPP ani nie było sprzeczne z jej misją.

4. Struktura zarządzania i struktura własnościowa Jednostki ds. PPP

Kluczowe pytania:

- Gdzie należy usytuować Jednostkę ds. PPP?
 - Jaką strukturę powinna przyjąć Jednostka ds. PPP?
 - Kto powinien być właścicielem Jednostki ds. PPP?
 - Jakie struktury zarządzania były skuteczne w przeszłości w przypadku zarządzania Jednostkami ds. PPP?
-

4.1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział przedstawia analizę porównawczą struktur zarządzania i struktur własnościowych Jednostek ds. PPP na podstawie informacji podanych w „Raportach nt. Jednostek”. Zidentyfikowano tu także szereg problemów, które należy rozważyć w kontekście struktury zarządzania i struktury własnościowej Jednostki ds. PPP.

4.2. Łączenie funkcji ze strukturami

4.2.1. Podstawowe wnioski

Nieco ponad jedna trzecia Jednostek ds. PPP przekazujących informacje na temat kwestii związanych ze strukturą zarządzania jest usytuowana w ramach MF (lub innego ministerstwa bądź organu centralnej administracji rządowej). Około jedna trzecia została utworzona w formie osobnych agencji wykonawczych (które mogą stanowić własność MF lub podlegać temu ministerstwu). Pozostałe Jednostki ds. PPP zostały utworzone jako spółki publiczne (które podobnie jak w powyższym przypadku odpowiadają przed ministerstwem finansów lub innym ministerstwem centralnej administracji rządowej).

W niektórych państwach, w których funkcjonują odrębne ministerstwa finansów, gospodarki lub w których funkcjonuje urząd Prezydencji, podległość Jednostki ds. PPP może zależeć od tego, czy skupia się ona na działaniach z zakresu zatwierdzania/sprawozdawczości, czy też na rozwoju krajowego lub regionalnego programu/realizacji projektów. Poszczególne ministerstwa mogą pełnić różne funkcje, dlatego też ich koordynacja stanowi wyzwanie. Przykładem takiej sytuacji jest Turcja: podczas gdy Turcja nie posiada centralnej Jednostki ds. PPP, typowe funkcje specjalistyczne centralnej Jednostki ds. PPP są pełnione przez pewną liczbę różnych podmiotów, z których jeden (Ministerstwo Rozwoju) odgrywa rolę koordynującą – patrz Ramka 7 poniżej.

Ramka 7 – Kluczowe podmioty wchodzące w skład otoczenia PPP Turcji

Turcja przyjęła pierwszą ustawę o PPP w 1984 r. i osiągnęła zamknięcie finansowe ponad 120 projektów PPP opartych na różnorodnych modelach realizacji. Choć kraj ten nie posiada centralnej Jednostki ds. PPP, typowe funkcje Jednostki ds. PPP są realizowane łącznie przez szereg organów wyższego szczebla w administracji rządowej oraz kluczowych instytucji.

Otoczenie PPP w Turcji charakteryzuje się pewną liczbą ustaw odnoszących się do konkretnych modeli i sektorów. Wyjaśnia to szeroki zakres zaangażowanych podmiotów, jako że organ ds. zatwierdzania projektów angażuje różne podmioty w zależności od sektora i odnośnego ustawodawstwa.

Urząd Podsekretarza Skarbu Państwa pełni szereg funkcji z zakresu PPP w różnych sektorach, wspierając rozmaite organy zatwierdzające poprzez Jednostki ds. PPP znajdujące się w strukturach dwóch Dyrekcji Generalnych.

Ministerstwo Rozwoju i MF odgrywają istotne role międzysektorowe polegające na wydawaniu opinii na temat studiów wykonalności projektów. Ministerstwo Rozwoju jest także zaangażowane w koordynowanie danych wejściowych dla niektórych organów zatwierdzających. Ministerstwa te biorą ponadto udział w przygotowywaniu ustawodawstwa, podczas gdy właściwe ministerstwa, takie jak ministerstwo energii, transportu czy zdrowia, aktywnie realizują projekty PPP. W przeciwieństwie do innych właściwych ministerstw, Ministerstwo Zdrowia powołało własny zespół ds. PPP, co doprowadziło do centralizacji różnych zadań z zakresu PPP w tym sektorze.

Zgodnie z Tabelą 6 poniżej istnieje pewna korelacja pomiędzy Jednostkami ds. PPP, które odgrywają znaczną rolę w realizacji czy we wspieraniu projektów, a ich ustanowieniem w formie agencji wykonawczych lub spółek publicznych lub pozycją w takich agencjach bądź spółkach.

Z drugiej strony Jednostki skupione na kształtowaniu polityki to zazwyczaj Jednostki ds. PPP powołane w ramach ministerstwa finansów lub gospodarki.⁴⁰

Agencyjna struktura Jednostek ds. PPP nie wyklucza pełnienia funkcji zatwierdzających. Może to jednak odzwierciedlać ich rolę w udzielaniu wsparcia technicznego na rzecz odrębnego organu zatwierdzającego w ramach centralnej administracji rządowej, posiadającego formalną moc prawną w zakresie zatwierdzania.

⁴⁰ Bądź, w przypadku UTFP, w ramach Prezydencji Rady Ministrów jako jednostka DIPE (*Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica*).

Tabela 6 – Macierz funkcji i struktury Jednostki ds. PPP

Lokalizacja Jednostki ds. PPP	Polityka	Realizacja programu i projektów	Zatwierdzanie i kontrola jakości	Struktura/lokalizacja Jednostki ds. PPP
Belgia – Walonia				Agencja wykonawcza
Bułgaria				Ministerstwo Finansów
Chorwacja		0,167		Agencja wykonawcza
Czechy				Spółka akcyjna
Francja				Ministerstwo Finansów
Niemcy				Spółka akcyjna
Grecja				Ministerstwo Finansów
Irlandia				Agencja wykonawcza
Włochy				Prezydencja
Łotwa				Agencja wykonawcza
Litwa				Agencja wykonawcza
Malta				Spółka akcyjna
Holandia				Ministerstwo Finansów
Portugalia				Agencja wykonawcza
Słowacja				Ministerstwo Finansów
Zjednoczone Królestwo - Anglia				Ministerstwo Finansów (HMT)
Zjednoczone Królestwo - Irlandia Północna				Agencja wykonawcza
Zjednoczone Królestwo - Szkocja				Spółka akcyjna

Działanie o wyższym priorytecie

Działanie o średnim priorytecie

Działanie o niskim priorytecie

Ograniczona / brak działalności

Nasuwa się wniosek, że jeśli od Jednostki ds. PPP wymaga się świadczenia specjalistycznego wsparcia technicznego na wysokim poziomie, struktura w formie agencji lub spółki może przynieść więcej korzyści. Może być to związane z możliwością gromadzenia specjalistycznej wiedzy w określonym podmiocie, który dzięki takiej strukturze posiada jasno określoną misję i autonomię w zarządzaniu swoimi działaniami i realizacji tej misji. Kolejną korzyścią (jak wspomniano w Rozdziale 3) może być większa elastyczność w rekrutacji i utrzymywaniu specjalistycznego personelu zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Struktury te mogą zapewnić środki i większe korzyści dla interesariuszy, co może być istotne dla misji Jednostki ds. PPP.

4.2.2. Obserwacje i kwestie do rozważenia

Gdzie należy usytuować Jednostkę ds. PPP: pozycja Jednostki ds. PPP w strukturze i hierarchii administracji rządowej ma znaczny wpływ na zdolność Jednostki ds. PPP w zakresie:

- współpracy z innymi podmiotami na wszystkich szczeblach administracji;
- wykonywania swoich uprawnień (tam, gdzie to stosowne);
- unikania konfliktów interesów w innych kwestiach;
- czerpania korzyści z umiejętności i doświadczenia organizacji macierzystej oraz nawiązanych przez nią relacji istotnych z punktu widzenia jej misji;
- pozyskania odpowiednio wykwalifikowanego personelu; oraz
- prowadzenia działań w wydajny i efektywny sposób.

Nie ma jednego słusznego modelu: pozycja Jednostki ds. PPP zależy od jej planowanych funkcji oraz organizacji procesów w indywidualnych jurysdykcjach. Zgodnie z obserwacjami odnotowanymi w innych badaniach przeprowadzonych na Jednostkach ds. PPP, pozycja Jednostki ds. PPP może stanowić kluczowy czynnik jej skuteczności.⁴¹

4.3. Struktura zarządzania i relacje z interesariuszami

Jak wspomniano powyżej (Tabela 6), istnieje szereg struktur zarządzania stosowanych przez państwa członkowskie EPEC do tworzenia swoich Jednostek ds. PPP. Kwestią blisko związaną ze strukturą zarządzania, niemniej jednak stanowiącą osobny punkt do rozważenia, są *relacje* Jednostki ds. PPP z odpowiednimi interesariuszami, które zostały omówione poniżej.

⁴¹ Patrz „Jednostki Partnerstw Publiczno-Prywatnych - Wnioski na temat ich struktury i zastosowania w infrastrukturze” www.ppiaf.org

4.3.1. Jednostki ds. PPP utworzone w ramach ministerstw finansów/gospodarki

Jest oczywiste, że Jednostki ds. PPP tworzone w ramach ministerstw finansów lub gospodarki będą podlegały powszechnym zasadom administracyjnym, organizacyjnym i kontrolnym ministerstwa macierzystego. Efektywność Jednostki ds. PPP jest zależna od następujących czynników:

Hierarchia podległości: w zależności od zbadanej Jednostki ds. PPP dyrektor Jednostki znajduje się na różnych poziomach odpowiedzialności w ministerstwie/organie macierzystym. Może to mieć duży wpływ na efektywność działań Jednostki ds. PPP, w szczególności na wcześniejszych etapach realizacji krajowego lub regionalnego programu PPP.

Odpowiedzialność przed wyższymi szczeblami organizacyjnymi (np. bezpośrednio przed ministrem) może także stanowić skuteczny sposób dla administracji rządowej, by zasygnalizować silne poparcie polityczne dla programu krajowego lub regionalnego oraz wiarygodność Jednostki ds. PPP. Może to jej pomóc w interakcji z innymi elementami administracji oraz wzbudzić zaufanie na rynku co do intencji będących podstawą programu PPP. Pomoże to także zainteresować większą liczbę wiarygodnych oferentów realizacją zamówień publicznych w formie PPP.

Przykładem jest tutaj dyrektor naczelny IUK (Anglia), który podlega bezpośrednio najwyższemu urzędnikowi publicznemu w Ministerstwie Finansów i Gospodarki (HMT) Zjednoczonego Królestwa. Koordynatorem UTAP w Portugalii jest Dyrektor Generalny/Minister odpowiedzialny bezpośrednio przed Sekretarzem Stanu ds. Finansów. Pomaga to zapewnić efektywną i autorytatywną współpracę tych Jednostek ze wszystkimi szczeblami administracji rządowej oraz z rynkiem.

- *Miejsce Jednostki ds. PPP w hierarchii administracji rządowej to ważna kwestia do rozważenia, jako że jest to silny sygnał dla reszty administracji rządowej i dla rynku oraz może przyczynić się do zwiększenia efektywności jej działania.*

Pozycja Jednostki ds. PPP w administracji rządowej oraz jej relacje z innymi organami w administracji: jest to kluczowy aspekt w kontekście skutecznej działalności, na który częściowy wpływ będzie miała pozycja ministerstwa macierzystego Jednostki ds. PPP w administracji rządowej. Ministerstwa finansów lub gospodarki zazwyczaj nadzorują różne właściwe ministerstwa, co stanowi jeden z powodów, dla których duża liczba państw członkowskich EPEC utworzyła swoje Jednostki ds. PPP w tych ministerstwach. Jednostka ds. PPP może także skorzystać na kluczowych relacjach, a więc i lepszej integracji programu z departamentami budżetu centralnego, rachunkowości i planowania. Korzyści może przynieść także lepsza współpraca z innymi organami właściwymi, takimi jak krajowy organ kontrolny czy urząd statystyczny. Często najtrudniejsze są relacje z właściwymi ministerstwami oraz innymi organami zamawiającymi, które muszą wyraźnie określić, czy Jednostka ds. PPP pełni funkcję nadzorującą/zatwierdzającą czy też funkcję związaną ze wspieraniem projektów.

- *Należy rozważyć pozycję Jednostki ds. PPP w administracji rządowej oraz sposób, w jaki Jednostka będzie współpracować z innymi ministerstwami oraz organami administracji rządowej, w szczególności zaangażowanymi w realizację projektów.*

Dobrym rozwiązaniem może być utworzenie Jednostki ds. PPP w ramach innej organizacji w celu wykorzystania istniejącej i łatwo dostępnej platformy operacyjnej. Jednakże platforma ta musi pasować do działalności Jednostki ds. PPP (patrz Ramka 8 poniżej).

Ramka 8 – Pewne kwestie do rozważenia przy tworzeniu Jednostki ds. PPP w ramach innej organizacji

Czy misja organizacji macierzystej jest odpowiednio dostosowana do misji Jednostki ds. PPP?

Czy prawdopodobne jest wystąpienie konfliktów interesów pomiędzy funkcjami Jednostki ds. PPP i organizacji macierzystej?

Czy Jednostka ds. PPP odpowiada przed właściwymi osobami, w ramach odpowiedniego systemu podległości w administracji rządowej?

W jakim zakresie Jednostka ds. PPP będzie posiadała własną, osobną tożsamość oraz czy da się to uzyskać poprzez utworzenie jednostki w ramach organizacji macierzystej?

Czy Jednostka ds. PPP jest odpowiednio widoczna na wszystkich szczeblach administracji rządowej (tj. poza organizacją macierzystą), w stopniu wymaganym do wykonywania przydzielonych jej funkcji?

Dla przykładu, utworzenie Jednostki ds. PPP w ramach organizacji promującej inwestycje może przynieść korzyści instytucjonalne oraz zapewnić dostęp do wysoce wykwalifikowanego personelu (patrz Rozdział 3). Jednak takie rozwiązanie może nie być odpowiednie, jeżeli działalność Jednostki ds. PPP sprowadza się do wydawania zatwierdzeń w procesie przetargowym w celu zapewnienia *value for money*, lub do opracowywania i wydawania polityki PPP.

Jednostki ds. PPP stosowały również szereg dodatkowych mechanizmów zarządzania. Przykładem są niektóre Jednostki, które dodatkowo podlegały międzyresortowej komisji ds. PPP oraz komisjom parlamentarnym. We Francji na przykład, oprócz odpowiadania przed Departamentem Skarbu Państwa w Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu (w strukturach którego została utworzona), MAPPP podlega także komisji doradczej (*Comité d'orientation*) składającej się z 37 członków powołanych spośród interesariuszy PPP z sektora publicznego (np. właściwych ministerstw, *Cour des Comptes*, *Conseil d'État*, stowarzyszenia burmistrzów) oraz interesariuszy PPP z sektora prywatnego (np. stowarzyszenia wykonawców, francuskiego stowarzyszenia banków). *Comité* pełni funkcję konsultacyjną, proponuje główne obszary programu działań MAPPP

oraz raz do roku odbywa posiedzenie. MAPPP przygotowuje także raport z działalności, który przedkłada *Comité* do zatwierdzenia.

Taka struktura to skuteczny sposób na zapewnienie, aby działalność Jednostki ds. PPP pozostała adekwatna do sytuacji w sektorze publicznym i prywatnym oraz aby zespół wyższego szczebla w ramach Jednostki ds. PPP był odpowiednio wspierany i należycie informowany przez doświadczonych osoby z sektora publicznego i prywatnego. Jak wspomniano w Rozdziale 3, może się to także przyczynić do lepszej ciągłości działania w przypadku zmian personalnych na wyższych szczeblach Jednostki ds. PPP.

- *Należy rozważyć wykorzystanie komisji doradczych zapewniających wsparcie i nadzorujących działania Jednostki ds. PPP oraz wydających zalecenia w zakresie ukierunkowania i priorytetyzacji działań Jednostki ds. PPP w oparciu o doświadczony personel wyższego szczebla z sektora publicznego i prywatnego.*

4.3.2. Jednostki ds. PPP utworzone w ramach innych organizacji rządowych

Państwa członkowskie EPEC wskazywały inne platformy dla Jednostek ds. PPP w zależności od stopnia rozwoju programu krajowego lub regionalnego. Przykładem jest Litwa, gdzie Jednostka ds. PPP została utworzona w ramach CPMA w związku z synergią pomiędzy działaniami CPMA oraz Jednostki ds. PPP (patrz Ramka 9 poniżej). Jednakże, jak wspomniano powyżej, synergia z organizacją macierzystą musi zostać dokładnie zbadana, aby zagwarantować, że zwiększa ona efektywność Jednostki ds. PPP lub przynajmniej nie realizuje funkcji pozostających w konflikcie z tymi wykonywanymi przez Jednostkę ds. PPP.

Ramka 9 – Litewska Jednostka ds. PPP

CPMA, która jest organizacją macierzystą Jednostki ds. PPP, została utworzona w 2003 r. w drodze połączenia Centralnej Jednostki Finansująco-Kontraktującej oraz Funduszu ds. Budownictwa Mieszkaniowego i Rozwoju Obszarów Miejskich.

CPMA podlega bezpośrednio pod MF i jest odpowiedzialna za uzasadnianie wykorzystania funduszy przyznanych z budżetu państwa, UE oraz innych źródeł finansowania na rzecz programów i projektów. Jest także odpowiedzialna za rozwijanie systemu udzielania zamówień publicznych oraz dostarcza wsparcia metodologicznego i doradczego (na żądanie) w zakresie kwestii związanych z PPP. W rezultacie, w 2010 r. w CPMA utworzona została Jednostka ds. PPP.

Jednostka ds. PPP bierze udział w inicjowaniu i przygotowywaniu projektów oraz jest członkiem zespołu projektowego. Podczas gdy Jednostka ds. PPP nie pełni żadnej formalnej funkcji w procesie decyzyjnym, członek CPMA musi zgodnie z prawem zasiadać w Komisji ds. Projektów PPP, organie wydającym formalne zgody na realizację projektów PPP.

W związku z utworzeniem Jednostki ds. PPP w ramach CPMA wskazano szereg korzyści:

CPMA posiada wiedzę na temat wykorzystania środków z UE, może więc udzielić wsparcia w zakresie możliwości połączenia, w projektach PPP, funduszy unijnych z kapitałem prywatnym;

Jednostka ds. PPP może prowadzić stosunkowo niezależną działalność, jako że nie stanowi części ministerstwa oraz nie podlega tym samym ograniczeniom w zakresie rekrutacji, co służba cywilna, w szczególności ograniczeniom dotyczącym górnych progów wynagrodzenia wprowadzonych w sektorze publicznym; oraz

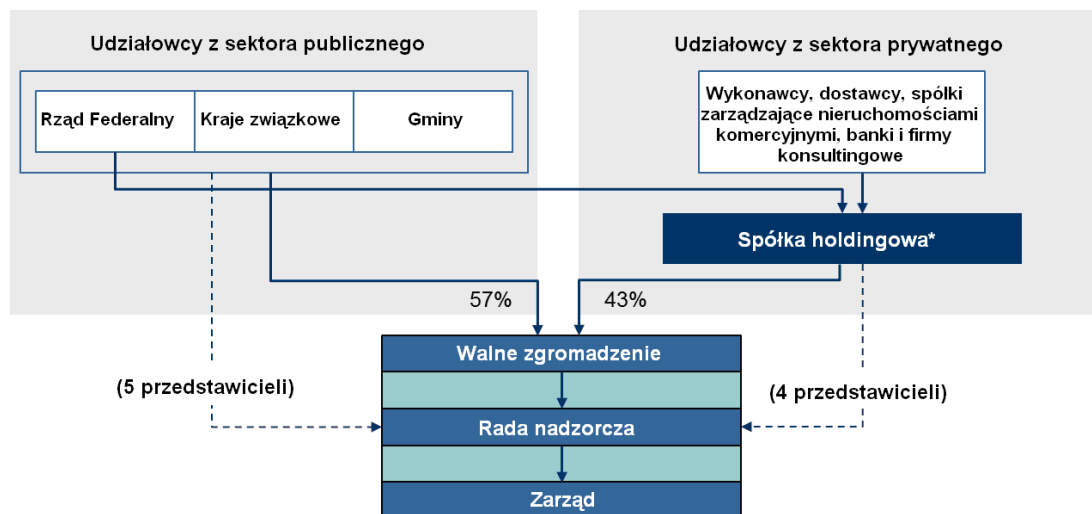
Jednostka ds. PPP może korzystać z umiejętności zarządzania projektami, istniejących w CPMA, w tym także ekspertów ds. planowania, analizy kosztów i korzyści, procedur udzielania zamówień oraz komunikacji.

4.3.3. Podmioty zależne

Niektóre Jednostki ds. PPP zostały utworzone jako odrębne podmioty prawne: podmioty te posiadają strukturę udziałową i mandat przewidziany w swoich statutach. Personel takich podmiotów zazwyczaj nie składa się z urzędników publicznych, a wynagrodzenie tego personelu nie podlega tym samym ograniczeniom, co w przypadku urzędników. Często stanowi to główny powód przyjęcia takiej struktury.

Strukturę w formie spółki akcyjnej posiada PD w Niemczech, SFT w Szkocji oraz SIB w Irlandii Północnej. W celu zrealizowania swoich misji publicznych wszystkie te jednostki polegają na osobach posiadających specjalistyczne umiejętności oraz doświadczenie z sektora prywatnego. Pomimo tego, że jej działalność skupia się na infrastrukturze transportowej i jest szersza niż PPP, hiszpańska SEITT została utworzona jako spółka akcyjna będąca w 100% w posiadaniu rządu (SEITT znajduje się pod operacyjną kontrolą Ministerstwa Prac Publicznych oraz nadzorem finansowym MF, które jest w jej formalnym posiadaniu).

Struktura własnościowa PD (Niemcy) jest szczególnie wyjątkowa, jako że udział w jej własności jest podzielony pomiędzy sektor publiczny (57%) i prywatny (43%). Uznano, że struktura ta przynosi korzyści związane z dystrybucją własności PD pomiędzy stosownymi interesariuszami, a także korzyści związane z szerokim zakresem proponowanych potencjalnych użytkowników i źródeł wsparcia. Udziały w sektorze prywatnym są w posiadaniu spółki holdingowej. Ta z kolei realizuje określony podział własności pomiędzy większe i mniejsze firmy oraz pomiędzy firmy budowlane i zarządzające nieruchomościami publicznymi, konsultantów i podmioty finansujące. W sektorze publicznym udziałowcy to między innymi rząd federalny, kraje związkowe i gminy. Ponieważ PD świadczy usługi na podstawie umowy ramowej z organami publicznymi, istnieje obowiązek przeprowadzenia nowego przetargu na udziałowców z sektora prywatnego co cztery lata (sprzedaż udziałów przed końcem tego okresu jest niedozwolona). Struktura własnościowa PD została przedstawiona na Wykresie 3 poniżej.

Wykres 3: Struktura własnościowa PD

*Nowe przetargi na udziałowców w spółce holdingowej są przeprowadzane co cztery lata

Ź

ródło: PD

Prywatna struktura własnościowa Jednostek ds. PPP jest rzadko spotykana: wynika to prawdopodobnie z obaw związanych z kontrolą i potencjalnymi konfliktami interesów oraz złożoności struktury zarządzania, jakiej takie przedsięwzięcie może wymagać. W przypadku PD struktura spółki holdingowej pomaga zapewnić, aby żaden partykularny interes nie miał wpływu na działalność Jednostki ds. PPP oraz jednocześnie ułatwia PD nawiązanie relacji z otoczeniem komercyjnym oraz dostęp do tego otoczenia. Przed wcieleniem w struktury IUK (Anglia), PUK stanowiło w 51% własność sektora prywatnego (wraz z HMT, które posiadało 45% oraz szkockimi ministrami, którzy posiadali 4%). Taka struktura umożliwiła PUK, jako podmiotowi stanowiącemu w większości własność prywatną, utworzenie platformy charakteryzującej się znaczną elastycznością operacyjną i zdolnością pozyskania i utrzymania ekspertów z sektora publicznego i prywatnego. Jeżeli w tamtym momencie podmiot ten stanowiłby w większości własność publiczną, osiągnięcie takiej elastyczności byłoby dużo trudniejsze, zwłaszcza jeżeli planowane było utworzenie organizacji o zasadniczo stałym charakterze. Jednakże PUK wymagała stosunkowo złożonej struktury zarządzania jak na swój rozmiar ze względu na charakter jej częściowo prywatnej struktury własnościowej i misji ukierunkowanej w pełni na sektor publiczny. Kierunki polityki wobec ogółu takich struktur również mogą ulec zmianie, co częściowo wyjaśnia wcielenie PUK do IUK.

Ustalenia w zakresie struktury zarządzania dla podmiotu zależnego muszą zatem skupiać się na zapewnieniu zgodności działalności Jednostki ds. PPP z polityką PPP: dla przykładu powinny one gwarantować, że Jednostka ds. PPP nie promuje projektów PPP tylko po to, by móc kontynuować swoją działalność. Ustalenia w zakresie struktury zarządzania i nadzoru SFT (Szkocja) oraz szerszej struktury zarządzania, w której SFT funkcjonuje, zostały opisane w Ramce 10 poniżej, jako przykład sposobu zarządzania tymi kwestiami. SEITT rozwinęła w Hiszpanii swoją

strukturę zarządzania na podstawie zasad określonych w „Wytocznych OECD dotyczących ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych”.⁴²

Ramka 10 – Struktura zarządzania SFT i organami powiązаныmi

SFT zostało utworzone jako spółka publiczna i posiada pełną niezależność operacyjną. SFT jest zarządzane przez Zarząd składający się z siedmiu członków, w tym prezesa niewykonawczego, czterech dyrektorów niewykonawczych, Prezesa Zarządu i Dyrektora Finansowego. Członkowie Zarządu są powoływani przez Ministrów i wnoszą doświadczenie z sektora publicznego i prywatnego. Zarząd przedstawia coroczny plan realizacji usług na rzecz szkockiego rządu.

Efektywność SFT jest monitorowana poprzez niezależnie weryfikowane sprawozdanie z osiągniętych korzyści, które prezentuje roczne oszczędności w obszarze inwestycji infrastrukturalnych oraz zarządzaniu aktywami, wynikające bezpośrednio z działań SFT.

Prezes Zarządu przygotowuje plan działań i plan biznesowy SFT oraz ponosi ogólną odpowiedzialność operacyjną za obszary działań SFT oraz jej personelu.

Jednostka ds. Inwestycji Infrastrukturalnych (Infrastructure Investment Unit) stanowiąca część szkockiej rządowej Dyrekcji ds. Finansów, jest działem sponsorującym działania SFT w ramach rządu szkockiego.

Ścisła kontrola pod względem realizacji całości programu inwestycji kapitałowych i zarządzania nim jest sprawowana przez Radę ds. Inwestycji Infrastrukturalnych, która odpowiada bezpośrednio przed szkocką Komisją ds. Audytów i Kontroli Publicznych. Rada ta posiada „członkostwo korporacyjne” wyższego szczebla, składające się z ośmiu stałych członków, w tym Prezesa Zarządu SFT.

- ☞ *Należy rozważyć korzyści wynikające z zastosowania różnych struktur własności Jednostki ds. PPP, która niekoniecznie musi stanowić w pełni własność publiczną – jeżeli uwzględni się potencjalnie większy wymagany stopień złożoności struktury zarządzania, takie rozwiązanie może przynieść korzyści w postaci elastyczności operacyjnej.*

4.3.4. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze są zazwyczaj tworzone jako podmioty stanowiące część ministerstwa lub departamentu, ale traktowane odrębnie pod względem zarządzania i budżetów. Są one często wykorzystywane w celu umożliwienia realizacji funkcji wykonawczych w administracji rządowej przez odpowiednio zdefiniowaną jednostkę gospodarczą posiadającą adekwatne umiejętności techniczne. Przykładem jest irlandzka NDFA (patrz Ramka 11 poniżej) oraz chorwacka Agencja PPP (patrz Ramka 12 poniżej). Działania takich agencji są jednoznacznie skoncentrowane na dostarczaniu określonych wyników w ramach odpowiedzialności wobec ministrów lub parlamentu, co pozwala ministerstwu lub departamentowi skupić uwagę na kwestiach związanych z polityką.

⁴² Patrz www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf

Ramka 11 – Struktura zarządzania NDFA

Prezes Zarządu Agencji ds. Zarządzania Skarbem Państwa (NTMA), podlegającej NTMA, jest prezesem Zarządu NDFA, do którego siedmiu pozostałych członków powołuje MF. Osoby powołane mogą sprawować funkcję członków przez okres nie dłuższy niż dwie pięcioletnie kadencje.

Zarząd NDFA ustala strategiczne cele, zatwierdza politykę i plany przedsiębiorstwa, w tym strategię zarządzania ryzykiem, system wewnętrznej kontroli finansowej oraz roczne raporty i sprawozdania. Wewnętrzne kontrole są przeprowadzane przez Komisję ds. Kontroli funkcjonującą w ramach NTMA, w której skład wchodzi członek Zarządu NDFA.

We współpracy z NTMA, Zarząd podjął dodatkowe kroki w celu zabezpieczenia struktury zarządzania, polegające na przyjęciu przez NDFA Kodeksu postępowania w zarządzaniu konfliktami interesów.

W sytuacjach gdy jest to konieczne, Prezes i Przewodniczący Zarządu muszą przedstawić dowody Parlamentarnej Komisji ds. Rachunków Publicznych.

NDFA to organ administracji publicznej powołany na mocy prawa na potrzeby „Ustaw o etyce w służbie publicznej” (Ethics of Public Office Acts), które wymagają ujawnienia ulokowanego kapitału, określają przepisy dotyczące czynów o charakterze korupcyjnym w służbie publicznej i ustanawiają struktury kontrolne. Ustawa o NDFA określa także szczegółowe wymagania dotyczące ujawniania informacji.

W niektórych państwach członkowskich EPEC (takich jak Chorwacja, Grecja i Portugalia) funkcje Jednostki ds. PPP są przewidziane w określonych przepisach prawnych przyjętych w celu utworzenia Jednostki ds. PPP w formie agencji. Przykładem jest UTAP, która została ustanowiona na mocy portugalskiej ustawy o PPP jako „organ administracyjny posiadający autonomię administracyjną”, funkcjonujący w ramach MF. Takie rozwiązanie może być pomocne w zapewnieniu jasności co do roli Jednostki ds. PPP względem innych podmiotów administracyjnych w administracji rządowej. Jednakże wszelkie zmiany funkcji i mocy prawnej wymagają nowelizacji odnośnych przepisów prawa lub wewnętrznych przepisów jednostki.

Agencje i podmioty zależne zazwyczaj współpracują ze sobą i wspierają inne podmioty centralne, takie jak jednostka ds. polityki funkcjonująca w ramach MF lub komisje zatwierdzające posiadające upoważnienie do zatwierdzania polityki i projektów oraz nadzorowania agencji.⁴³ W związku z powyższym takie struktury mogą być mniej odpowiednie w przypadkach, gdy konieczny jest codzienny udział ministerstwa lub ministrów lub gdy polityka i jej wdrożenie są nierozłącznie ze sobą związane. Może to wyjaśniać, dlaczego Jednostki ds. PPP, których główna działalność skupia się na kształtowaniu polityki, zazwyczaj nie posiadają struktury

⁴³ Mimo tego, że chorwacka APPP jest ustrukturyzowana jako agencja, to nadal posiada pewne upoważnienie w zakresie zatwierdzania projektów.

agencji wykonawczych. Jednakże istnieją wyjątki od tej tendencji, takie jak Agencja ds. PPP (APPP) w Chorwacji, która podlega bezpośrednio Radzie Administracyjnej składającej się z ministrów (patrz Ramka 12 poniżej).

- *Należy rozważyć wykorzystanie podmiotów zależnych lub agencji wykonawczych jako alternatywną strukturę Jednostki ds. PPP w szczególności w przypadku, gdy ma ona mieć profil techniczny i/lub udzielać wsparcia na poziomie projektu wymagającego elastyczności operacyjnej i dostępu do umiejętności komercyjnych.*

Ramka 12 – Chorwacka Agencja ds. PPP

APPP odgrywa kluczową rolę w procesie zatwierdzania projektów PPP oraz w rozwoju regulacji i wytycznych z zakresu PPP, funkcjonując zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. APPP odpowiada przed Radą Administracyjną, składającą się z:

- Wicepremiera (Prezesa)
- Ministra Gospodarki, Pracy i Przedsiębiorczości;
- Ministra Finansów;
- Ministra Sprawiedliwości; oraz
- Ministra Ochrony Środowiska, Planowania Przestrzennego i Budownictwa.

Rada Administracyjna odpowiada bezpośrednio przed Administracją Rządową za działania APPP, w tym także zatwierdzanie i nadzorowanie corocznego planu działań agencji oraz przygotowywanie planu finansowego i akceptowanie sprawozdań finansowych. Jest także odpowiedzialna za nominowanie Dyrektora i Wicedyrektora APPP do zatwierdzenia przez Administrację Rządową. Po powołaniu na stanowisko Dyrektora i Wicedyrektora APPP, ich zastąpienie może mieć miejsce jedynie w okolicznościach określonych w Ustawie o PPP, w celu zachowania niezależności tych stanowisk.

Uniwersalna struktura zarządzania w agencji wykonawczej nie istnieje, co oznacza, że agencją taką można zarządzać na różne sposoby. Dlatego też niektóre administracje rządowe wydały wytyczne obowiązujące w podległych im obszarach. Komisja Europejska również wydała zalecenia dotyczące swoich agencji.⁴⁴ W załączniku wskazano kluczowe elementy struktury zarządzania agencji wykonawczej, które należy wziąć pod uwagę.

⁴⁴ Patrz : europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm

4.4. Ocena efektywności

Nie istnieje standardowa miara efektywności Jednostek ds. PPP, ze względu na szeroką gamę pełnionych przez nie funkcji. Pomimo tego ocena efektywności stanowi część systemów zarządzania niektórych Jednostek ds. PPP. Jak wspomniano w Rozdziale 2, niektóre Jednostki ds. PPP były także przedmiotem strategicznych analiz *ad hoc* w odpowiedzi na zmiany lub oczekiwane zmiany w otoczeniu.

Mierzenie sukcesu wyłącznie przy pomocy liczby projektów PPP nie jest zasadniczo uznawane za dobre rozwiązanie,⁴⁵ jako że Jednostka ds. PPP w wielu przypadkach musi uniemożliwić realizację nieodpowiednich projektów (np. w ramach pełnionej przez nią funkcji zatwierdzającej i kontroli jakości). Ponadto Jednostka ds. PPP zazwyczaj nie jest jedynym organem w systemie realizacji projektów, który może przyczynić się do podjęcia realizacji odpowiedniego projektu. Skuteczna Jednostka ds. PPP powinna przyczyniać się do udanych transakcji PPP stanowiących odpowiedź na potrzebę wyrażoną przez rząd, spełniać zasadę *value for money* i ogólne standardy w zakresie dobrego zarządzania. Jednostka ds. PPP powinna być oceniana pod kątem jakości świadczonych przez nią usług doradczych i analitycznych oraz zdolności do skutecznej współpracy z resztą administracji, a także przyczyniać się do promowania innowacji w obszarze realizacji projektów (jeżeli taka funkcja jest od Jednostki ds. PPP wymagana).

- *Należy rozważyć przeprowadzanie okresowej oceny adekwatności Jednostki ds. PPP do danego celu w oparciu o kryteria efektywności i z uwzględnieniem zmiennego otoczenia, w którym Jednostki ds. PPP zazwyczaj funkcjonują.*

4.5. Struktura zarządzania i struktura własnościowa: podsumowanie kwestii do rozważenia

Poniżej podsumowano kluczowe wnioski na przyszłość oraz kwestie do rozważenia przez decydentów publicznych, opracowane na podstawie informacji uzyskanych z „Raportów nt. Jednostek” dotyczących struktury zarządzania i struktury własnościowej Jednostki ds. PPP.

W przypadku pozycji i hierarchii należy rozważyć:

- pozycję Jednostki ds. PPP w ramach administracji rządowej oraz sposób, w jaki Jednostka ta będzie współpracować z innymi ministerstwami i organami administracji rządowej, w szczególności zaangażowanymi w realizację projektów; oraz

⁴⁵ Patrz zalecenia zawarte w sprawozdaniu pt. „Dedykowane Jednostki ds. Partnerstw Publiczno-Prywatnych – Badanie struktur instytucjonalnych i zarządzania”, OECD, 2010, dostępnym pod adresem: www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublic-privatepartnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernancestructures.htm.

- miejsce Jednostki ds. PPP w hierarchii administracyjnej, jako że jest to silny sygnał dla reszty administracji rządowej i dla rynku oraz może przyczynić się do zwiększenia efektywności Jednostki ds. PPP.

W przypadku struktury i zarządzania należy rozważyć:

- wykorzystanie komisji doradczych zapewniających wsparcie i nadzorujących działania Jednostki ds. PPP oraz wydających zalecenia w zakresie ukierunkowania i priorytetyzacji działań Jednostki ds. PPP w oparciu o doświadczony personel wyższego szczebla z sektora publicznego i prywatnego.
- strukturę własnościową Jednostki ds. PPP, która niekoniecznie musi stanowić w pełni własność publiczną, jako że takie rozwiązanie, jednak dopiero po uwzględnieniu potencjalnie większego, wymaganego zakresu złożoności struktury zarządzania, może przynieść korzyści w postaci elastyczności operacyjnej; wykorzystanie podmiotów zależnych lub agencji wykonawczych jako alternatywnych form struktury Jednostki ds. PPP w stosunku do działu ministerialnego, ze względu na potencjalne korzyści w formie elastyczności operacyjnej, jakie mogą one przynieść, w szczególności, gdy Jednostka ds. PPP ma mieć profil techniczny i/lub udzielać wsparcia na poziomie projektu, wymagającego elastyczności operacyjnej i dostępu do umiejętności z sektora prywatnego;
- rozwiązania zarządcze na potrzeby nadzorowania działań Jednostki ds. PPP oraz zapewnienia ich zgodności z misją Jednostki ds. PPP, w tym także wykorzystanie komisji doradczych dostarczających wytyczne ukierunkowania i priorytetyzacji działań Jednostki ds. PPP w oparciu o doświadczony personel wyższego szczebla z sektora publicznego i prywatnego; oraz
- przeprowadzanie okresowej oceny adekwatności Jednostki ds. PPP do danego celu w oparciu o kryteria efektywności i w świetle zmiennego otoczenia, w którym Jednostki ds. PPP zazwyczaj funkcjonują.

5. Uwagi końcowe

Precyzyjne sklasyfikowanie Jednostek ds. PPP pod względem funkcji, optymalizacji zasobów i struktury może stanowić wyzwanie, jako że każda Jednostka musi funkcjonować w konkretnym otoczeniu administracyjnym i odzwierciedlać szereg kwestii, które ulegają zmianom w miarę upływu czasu. Nawet termin „Jednostka”, ze względu na zakres wykorzystanych struktur, jest przybliżeniem. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, w której „Jednostka” stanowi mniej odrębny element szerszej polityki infrastrukturalnej oraz bardziej rozległego podmiotu wdrażającego. Jest to tendencja, która w coraz większym stopniu uznaje PPP za część szerszego zakresu instrumentów służących realizacji odpowiedniej infrastruktury we właściwy sposób. Najbardziej istotnym motywem jest jednak przyjęcie do wiadomości zapotrzebowania sektora publicznego na zespół posiadający doświadczone i specjalistyczne zasoby, odpowiadający za koordynowanie, ocenianie, rozwijanie i realizację PPP.

Niniejszy raport nie ma zatem na celu ustalenia „uniwersalnego” zakresu funkcji lub „uniwersalnej” struktury czy też ocenienia bądź uszeregowania Jednostek ds. PPP pod względem ich wydajności lub efektywności. Ogólny „sukces” (według przyjętej definicji) krajowego lub regionalnego programu PPP będzie zapewne częściowo odzwierciedleniem efektywności danej Jednostki ds. PPP, jednak musi on uwzględniać wiele innych czynników wewnątrz administracji rządowej oraz poza nią, które miały wpływ na sukces programu PPP w zakresie realizacji wymaganych celów polityki.

Niniejszy raport ma na celu podkreślenie możliwych podejść stosowanych przez państwa członkowskie EPEC w projektowaniu i w funkcjonowaniu swoich Jednostek ds. PPP. Mamy nadzieję, że dzięki niemu osoby odpowiedzialne za tworzenie i reformowanie Jednostki ds. PPP będą bardziej świadome swoich działań oraz będą posiadać jaśniejszy obraz funkcji i podejść, które należy rozważyć, a także możliwych konsekwencji dotyczących programu PPP, jak również struktury i funkcjonowania Jednostki ds. PPP. Minimalny cel niniejszego raportu zostanie zrealizowany, jeżeli dostarczy on czytelnikowi pomocnych wskazówek opartych na skompilowanym dotychczasowym doświadczeniu członków EPEC oraz ich Jednostek ds. PPP.

Załącznik – Kluczowe elementy struktury zarządzania agencji wykonawczej

Poniżej omówiono kluczowe kwestie, które należy rozważyć przy budowaniu struktury Jednostki ds. PPP w formie agencji wykonawczej:

- wyraźnie zdefiniowany mandat agencji określający funkcje i obowiązki w otoczeniu PPP, kryteria dotyczące sprawozdawczości z wyników oraz delegację wszelkich istotnych uprawnień do agencji;
- ustalenia w zakresie nadzorowania efektywności agencji i realizowania przez nią swojego mandatu. Zazwyczaj obejmuje to politykę w obszarze oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz monitorowanie i badanie efektywności na wysokim poziomie. Funkcję głównego, zewnętrznego doradcy odpowiedniego ministra w sprawie efektywności działania agencji może pełnić urzędnik wyższego szczebla w ministerstwie sponsorującym;
- wyraźna polityka i struktura zasobów uwzględniająca określenie relacji dyrektora agencji i odpowiedniego ministra oraz wszelkich innych ministerstw, agencji i organizacji, oraz wyraźne określenie odpowiedzialności dyrektora agencji. Polityka regulująca dostęp dyrektora agencji do ministerstwa sponsorującego jest w niektórych przypadkach uznawana za szczególnie istotny czynnik efektywności agencji;
- zarząd posiadający właściwe kompetencje oraz odpowiednia (ograniczona) reprezentacja ze strony interesariuszy, powołana na jasnych zasadach i regulowana przez politykę dotyczącą konfliktów interesów, nominacji (zazwyczaj na określoną kadencję z maksymalną liczbą ponownych powołań) oraz kontroli efektywności. Członkowie niewykonawczy mogą wnieść specjalistyczną wiedzę i perspektywę: powinni oni pełnić funkcję wspierającą, ale również stawiać konstruktywne wymagania. Strategiczne cele dla agencji zazwyczaj wyznacza w ramach swojego mandatu Zarząd, który zatwierdza też odpowiednie polityki operacyjne (np. w zakresie zarządzania ryzykiem czy wewnętrznych mechanizmów kontroli finansowej) oraz zapewnia efektywną realizację działań agencji w ramach przyjętego przez nią mandatu;
- polityka nominowania personelu agencji, w tym także prezesa zarządu, na podstawie zasług i otwartej konkurencji;
- polityka prowadzenia działalności, zawierająca kodeks postępowania regulujący takie kwestie jak przejrzystość i dostęp do informacji, zwalczanie korupcji i informowanie o nieprawidłowościach, ponoszenie odpowiedzialności i sprawozdawczość, zarządzanie komunikacją oraz planowanie i raportowanie finansowe.