

Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy

Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania

Listopad 2015



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstwa publiczno – prywatnego, a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie. Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w przedmiotowym materiale nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń. Ponadto, MIR nie odpowiada za błędne interpretacje treści publikacji, ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie. Wobec powyższego użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność. Dokument może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. MIR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Oryginalna publikacja została wydana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Niniejszy materiał stanowi tłumaczenie oryginału. Tłumaczenie zostało wykonane na zlecenie MIR. EPEC nie zweryfikował tłumaczenia z języka angielskiego, w związku z tym zlecającemu tłumaczenia ponosi wyłączną odpowiedzialność za jego treść.

EPEC i MIR upoważniają odbiorców niniejszego dokumentu do jego użytkowania, pobierania, wyświetlania i powielania oraz do drukowania kopii jego treści przy czym odbiorcy są proszeni o podawanie w takim przypadku źródła cytowanych materiałów. EPEC i MIR nie wyrażają zgody do wykorzystywania niniejszego dokumentu lub jego treści do celów komercyjnych.

Spis treści

| | |
|---|----|
| WPROWADZENIE | 4 |
| ROZDZIAŁ 1 | 7 |
| PLANOWANIE ZARZĄDZANIA NA ETAPIE OPERACYJNYM | 7 |
| Temat 1 - Powołanie zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym | 9 |
| Temat 2 - Nadzór nad zarządzaniem etapem operacyjnym | 15 |
| Temat 3 - Umowa PPP: główne narzędzie zarządzania na etapie operacyjnym | 20 |
| Temat 4 - Opracowanie przyjaznej dla użytkownika instrukcji zarządzania umową | 24 |
| Temat 5 - Narzędzia do zarządzania informacją i danymi | 27 |
| Temat 6 - Model finansowy na potrzeby zarządzania etapem operacyjnym | 32 |
| Lista sprawdzająca 1 - Planowanie zarządzania na etapie operacyjnym | 35 |
| ROZDZIAŁ 2 | 36 |
| REALIZACJA ZARZĄDZANIA ETAPEM OPERACYJNYM | 36 |
| Temat 7 - Zapobieganie sporom i zarządzanie konfliktami | 37 |
| Temat 8 - Przeprowadzanie okresowych przeglądów | 39 |
| Temat 9 - Zarządzanie zmianami w projekcie | 43 |
| Temat 10 – Zarządzanie zakończeniem obowiązywania umowy | 45 |
| Lista sprawdzająca 2 - Funkcjonowanie zarządzania na etapie operacyjnym | 47 |
| ZAŁĄCZNIK – DODATKOWE INFORMACJE W JĘZYKU ANGIELSKIM | 49 |

Wprowadzenie

Tematem niniejszej publikacji jest „zarządzanie na etapie operacyjnym” projektem PPP. Przez zarządzanie na tym etapie rozumie się **zarządzanie projektem PPP przez Zamawiającego od momentu podpisania do końca okresu obowiązywania umowy**. Zarządzanie na etapie operacyjnym ma miejsce zarówno na etapie **robót budowlanych**, jak i **świadczenia usług** w ramach projektu PPP i obejmuje:

- działania związane z „**zarządzaniem umową**”, tj. bieżące administrowanie umową PPP;
- działania związane z ogólnym „**zarządzaniem projektem**”, m.in. takie, które wynikają z (i) obowiązków Zamawiającego, określonych w umowie PPP oraz (ii) z ewentualnych zmian wymagań w trakcie realizacji projektu.

Dlaczego jest to ważna kwestia?

Jak pokazuje doświadczenie, **usługi zlecane podmiotom z sektora prywatnego wymagają od zamawiającego tyle samo, jeśli nie więcej, zaangażowania, niż w te wykonywane we własnym zakresie**. Widać to doskonale na przykładzie umów PPP, które, choć oparte na wynikach, wymagają od zamawiającego niemałego wysiłku organizacyjnego.

Racjonalne zarządzanie na etapie operacyjnym ma zatem **kluczowe znaczenie dla sukcesu PPP**.¹ Nieumiejętność odpowiedniego zarządzania projektem obniża jego wartość w stosunku do ceny, a w skrajnych przypadkach może podważyć jego celowość. Przyczyn nieumiejętnego zarządzania jest wiele i są one związane z charakterystyką projektów realizowanych w ramach PPP, które z reguły:

- opierają się na umowach długoterminowych, w przypadku których nawet niewielkie odstępstwa mogą mieć niebagatelny, pozytywny lub negatywny wpływ na wynik projektu w długiej perspektywie;
- najczęściej obejmują skomplikowane projekty, w odniesieniu do których na początku trudno jest przewidzieć wszystkie potencjalne przyszłe zdarzenia, w związku z czym Zamawiający powinien zapewnić sobie odpowiednie pole manewru;
- co do zasady projekty PPP są opracowywane pod kątem osiągania założonych wyników ekonomicznych i efektywności, co wymaga sprawowania ścisłej kontroli w celu zapewnienia, że projekt będzie funkcjonował prawidłowo, a jakość świadczonych usług będzie adekwatna do poniesionych nakładów.

Ponadto umowa PPP (na mocy której ryzyko zostaje podzielone pomiędzy Zamawiającym a partnerem prywatnym) znajduje się w samym centrum relacji pomiędzy stronami. **Ustalonym na początku podziałem ryzyka należy zarządzać przez cały okres realizacji projektu**, co pozwala:

- wyjaśniać i/lub modyfikować ten podział, w sytuacji pojawienia się nieprzewidzianych ryzyk lub konsekwencji ich wystąpienia;
- zagwarantować, że partner prywatny ponosi ryzyka, które na siebie przejął zgodnie z ustaleniami i odpowiednio je minimalizuje;

¹ Więcej szczegółowych informacji, patrz np. Ipsos MORI, "Investigating the performance of operational PFI contracts", 2008.

- monitorować i skutecznie zarządzać ryzykami, które ponosi Zamawiający.

Zarządzanie na etapie operacyjnym służy Zamawiającemu do **ochrony swojej pozycji jako strony umowy** przez cały okres jej obowiązywania. W razie pojawienia się problemów z bieżącą realizacją umowy PPP, co może mieć miejsce w przypadku złożonych projektów (nawet jeżeli zostały zawarte i są realizowane w oparciu o tradycyjną procedurę zamówień publicznych), Zamawiający będzie musiał działać w taki sposób, by zapewnić projektowi wysoką jakość w stosunku do ceny i chronić własne interesy. Właściwe monitorowanie projektu umożliwia Zamawiającemu kompleksowe zrozumienie związanych z nim kwestii i przestanie czytelnego komunikatu partnerowi prywatnemu, że Zamawiający jest dobrze poinformowanym i rozważnym kontrahentem.

Okazja do ograniczenia poziomu wydatków publicznych często może się pojawić już po podpisaniu umowy PPP. Uzyskanie takich oszczędności a dodatkowo ich podział pomiędzy stronami umowy, będzie możliwe tylko pod warunkiem sprawowania odpowiedniej kontroli przez Zamawiającego. W czasach kryzysu gospodarczego i niedoborów funduszy publicznych, tego rodzaju oszczędności mogą zostać z pożytkiem zainwestowane w inne działania lub projekty.

Wreszcie, zarządzanie projektem jest ważne, dlatego, że jego realizacja nie odbywa się zazwyczaj w całkowitym oderwaniu od innych inicjatyw podejmowanych w ramach PPP. Zaangażowanie w zarządzanie na etapie operacyjnym projektu jest kluczem do identyfikacji usprawnień, które można wprowadzić w przyszłych umowach i kreuje pozytywną wartość dodaną.

Uzasadnienie sporządzenia publikacji

Doświadczenie wskazuje na to, że podmioty publiczne zaangażowane w projekty PPP koncentrują się raczej na procedurze wyboru partnera prywatnego, czyli na etapie poprzedzającym podpisanie umowy. Instytucje zamawiające niejednokrotnie zakładają, że umowa PPP będzie funkcjonować samodzielnie od momentu jej podpisania lub gdy etap budowy infrastruktury zostanie zrealizowany. Aby zagwarantować, że PPP przynoszą obiecane korzyści w dłuższej perspektywie, Zamawiający musi **przenieść środek ciężkości z „transakcji” na długoterminową kulturę „zarządzania”**.

Mamy nadzieję, że **zalecenia EPEC** w tym zakresie przyczynią się do podniesienia świadomości i wpłyną pozytywnie na zdolność Zamawiającego do (i) opracowania własnej strategii zarządzania projektem oraz (ii) wprowadzenia jej w życie bez pominięcia ważnych kroków, których później nie będzie można później nadrobić.

Mimo, że większość czynności związanych z zarządzaniem zostaje przeprowadzona dopiero w fazie operacyjnej projektu, **strategię zarządzania należy opracować z wyprzedzeniem. Strategia, aby była skuteczna, powinna zostać opracowana na etapie przygotowania umowy PPP i zatwierdzona przed jej podpisaniem.** Poprzez identyfikację kluczowych kwestii, które należy wziąć pod uwagę, by zapewnić właściwe zarządzanie na etapie operacyjnym, niniejszy dokument może być pomocny dla tych, którym zależy na opracowaniu strategii zarządzania na wczesnym etapie realizacji projektu.

Wreszcie, pracownicy Zamawiającego zaangażowani w projekt PPP mogą potrzebować przekonujących argumentów, aby uzasadnić swoim przełożonym konieczność mobilizacji odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych przez cały okres obowiązywania umowy o PPP. Mając to na uwadze, autorzy publikacji **wskazując, jakie elementy składają się na zarządzanie na etapie operacyjnym, dostarczają tym samym argumentów uzasadniających konieczność długoterminowego zaangażowania odpowiednich środków finansowych.**

Zakres, struktura i metodologia publikacji

W dokumencie omówiono kluczowe zagadnienia dotyczące zarządzania na etapie operacyjnym w oparciu o **podejście praktyczne**. W tym kontekście Raport:

- przedstawia główne działania i procesy, które należy przeprowadzić na każdym z głównych etapów zamówienia publicznego i realizacji umowy;
- obejmuje kilka konkretnych przykładów dobrych praktyk i wniosków płynących z istniejących projektów PPP, by udostępnić je szerszemu gronu zainteresowanych;
- bada, o ile to możliwe, w jaki sposób centralne jednostki PPP mogą promować i przyczynić się do skutecznego zarządzania na tym etapie;
- zawiera załącznik z wykazem dodatkowych informacji związanych z problematyką zarządzania projektem na etapie operacyjnym.

Opracowując najlepsze praktyki i zalecenia, EPEC:

- oparł się w znacznym stopniu na **ogólnodostępnych materiałach, wywiadach** z zarządzającymi umowami o PPP i **rozmowach z członkami EPEC**;
- dokonał przeglądu doświadczeń zebranych w wielu krajach (np. w Wielkiej Brytanii, Francji, Australii).

Struktura publikacji **opiera się na podziale tematycznym**. Zidentyfikowano dziesięć kluczowych zagadnień, które następnie podzielono na dwie grupy; przedstawiono je w porządku chronologicznym, zgodnie z cyklem życia projektu:

- **planowanie** zarządzania na etapie operacyjnym (Rozdział 1); i
- **funkcjonowanie** zarządzania na etapie operacyjnym (Rozdział 2).

Rozdział 1

Planowanie zarządzania na etapie operacyjnym

Zarządzanie na etapie operacyjnym wymaga raczej **proaktywnego zamiast reaktywnego podejścia** przez cały cykl życia projektu.

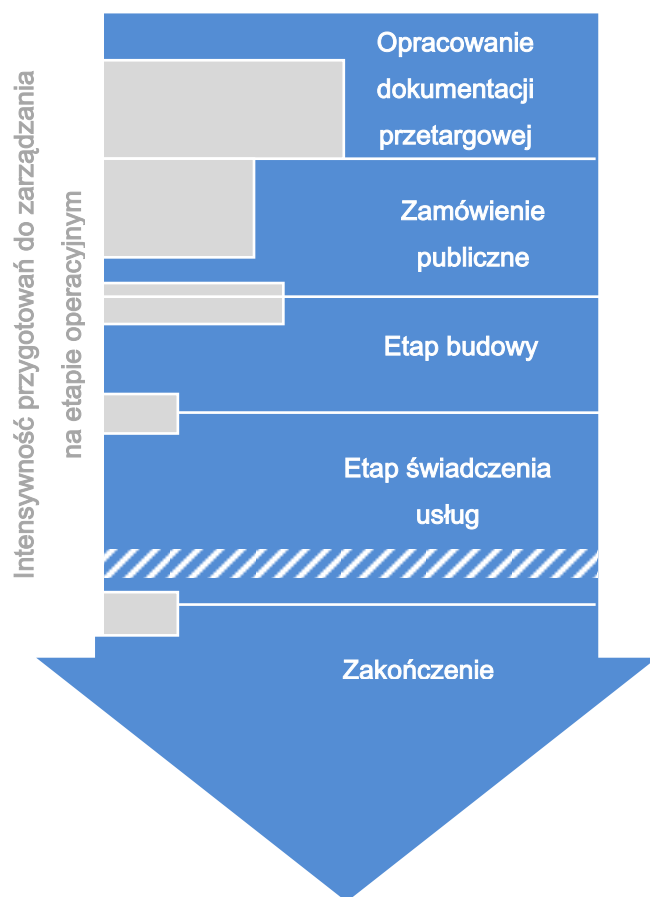
Oznacza to, że **pierwsze kroki przygotowujące do zarządzania operacyjnego należy podjąć jeszcze przed podpisaniem umowy, a następnie stosować taką strategię regularnie, w trakcie obowiązywania umowy, w tym przed wykonywaniem bieżących czynności administracyjnych**. Zarządzanie na etapie operacyjnym nie będzie skuteczne, jeżeli Zamawiający będzie czekał, aż potrzeby same się uwidoczną, na przykład rezygnując z poszukiwania najodpowiedniejszego sposobu realizacji zadań i gromadzenia niezbędnych informacji. Jeżeli organizacyjne aspekty zarządzania na tym etapie, a także te związane z umową, zasobami ludzkimi i budżetowymi nie będą przedmiotem dokładnego planowania od samego początku, może wzrosnąć ryzyko, że zakładane cele umowy PPP nie zostaną osiągnięte.

Pierwszy rozdział publikacji koncentruje się na właściwym **przygotowaniu się Zamawiającego do pełnienia zadań związanych z zarządzaniem na etapie operacyjnym**. Wyróżniono w nim sześć głównych tematów:

- Zaangażowanie odpowiedniej liczby wykwalifikowanego personelu w odpowiednim czasie, który jest prawdopodobnie najważniejszym czynnikiem decydującym o powodzeniu projektu. **Temat 1** dotyczy powołania zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym w ramach Zamawiającego;
- W celu zapewnienia efektywności działania takiego zespołu, **W ramach Tematu 2** przyjrzymy się jak solidnie i skutecznie zarządzać projektem;
- Kiedy już zostanie właściwie zorganizowany i zajmie odpowiednią pozycję w stosunku do wszystkich interesariuszy projektu, zespół ds. zarządzania na etapie operacyjnym musi mieć do dyspozycji szereg odpowiednich narzędzi, w tym:
 - przejrzyste i kompleksowo sformułowaną umowę PPP (**Temat 3**);
 - przyjazną dla użytkownika instrukcję zarządzania umową (**Temat 4**);
 - skuteczny zestaw narzędzi do zarządzania danymi (**Temat 5**);
 - model finansowy, który jest w stanie sprostać wymaganiom zarządzania na etapie operacyjnym (**Temat 6**).

Schemat 1 poniżej pokazuje, jak zadania przygotowawcze wpisują się w cykl życia typowej umowy o PPP.

Schemat 1 – Kluczowe etapy w procesie przygotowania zadań związanych z zarządzaniem na etapie operacyjnym



Temat 1 – Powołanie zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym

Podstawowe pytania dla Zamawiającego

Rozważając powołanie zespołu, który będzie odpowiedzialny za zarządzanie na tym etapie, Zamawiający powinien odpowiedzieć sobie na szereg pytań, m.in.:

- Kiedy zaplanować, przeprowadzić rekrutację członków i utworzyć zespół?
- Jaka struktura i rozmiary zespołu będą najodpowiedniejsze?
- Jakich kompetencji i umiejętności należy wymagać od jego członków?
- W jaki sposób można takie umiejętności nabyć, i jak je utrzymać w dłuższej perspektywie?

Wczesne działanie („kto rano wstaje...”)

Przygotowanie projektu i udzielenie zamówienia

Kwestią zasobów ludzkich należy zająć się już na samym początku przygotowania projektu, nie później niż na etapie udzielania zamówienia publicznego.

Koszty, jakie ponosi Zamawiający w związku z zarządzaniem/monitorowaniem przyszłego projektu oraz umowy PPP **muszą zostać uwzględnione w analizach ex ante**, w których dokonuje się porównania jakości do ceny w różnych wariantach procedury zamówień publicznych. Aby przeprowadzić obiektywne porównanie, Zamawiający musi oprzeć się na realistycznych założeniach w odniesieniu do liczby osób, poziomu kwalifikacji i wynagrodzenia, zarówno w przypadku tradycyjnego zamówienia publicznego, jak i umowy PPP. Oznacza to, że przeprowadzając taką analizę wymagane jest dogłębne zrozumienie działań obejmujących zarządzanie umową na etapie operacyjnym od samego początku.

Ponadto **postanowienia umowy PPP powinny opisywać możliwie precyzyjnie i pragmatycznie wzajemne relacje pomiędzy stronami**. To zadanie będzie ułatwione, jeśli przedstawiciele zespołu ostatecznie zaangażowanego w zarządzanie będą mogli uczestniczyć w przygotowywaniu/negocjowaniu treści umowy. Zawarte w niej ustalenia będą dzięki temu bardziej rzeczowe i łatwiejsze w realizacji.

Zamawiający powinien zapewnić, że **w projekcie umowy przesłanej i omówionej z wykonawcami w procesie udzielania zamówienia publicznego określono w sposób kompleksowy i racjonalny wymogi dotyczące etapu operacyjnego**. Jest to szczególnie przydatne w przypadkach, gdy zamówienia udziela się w trybie dialogu konkurencyjnego. Zaletą takiego podejścia jest umożliwienie zamawiającemu (i) przejęcia inicjatywy i zapewnienia, że treść ofert odpowiada strategii i (ii) ograniczenie ryzyka, że poszczególne postanowienia umowy będą musiały być renegowane na samym początku jej obowiązywania.

Zaangażowanie pracowników, którzy będą odpowiedzialni za zarządzanie etapem operacyjnym będzie **zabezpieczeniem, że przynajmniej w początkowej fazie obowiązywania umowy strony będą pamiętać o genezie przyjętych ustaleń**. Jest to ważne, zwłaszcza (i) w przypadku braku porozumienia w sprawie interpretacji danego przepisu umowy (nacisk na ducha, a nie na literę postanowień) oraz (ii) w celu zapewnienia, że członkowie zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym są w pełni świadomi kontekstu umowy. Jest to również swoiste szkolenie dla członków zespołu w zakresie ich przyszłych obowiązków.

Wreszcie, Zamawiający powinien zapewnić, że kierownik ds. realizacji umowy (czyli osoba wyznaczona przez Zamawiającego jako odpowiedzialna za zarządzanie umową PPP po jej podpisaniu, patrz poniżej) jest wystarczająco dobrze przygotowany do pełnienia swojej roli jeszcze przed podpisaniem umowy, by wykorzystać

rozmowy/negocjacje z partnerem prywatnym do **rozpoczęcia procesu budowania przyszłego partnerstwa**.

Zaangażowanie kierowników ds. zarządzania operacyjnego w procedurę udzielania zamówienia publicznego

Dyrektor projektu odpowiedzialny za przygotowanie projektu i udzielenie zamówienia publicznego powinien, w możliwie szerokim zakresie, **dysponować wiedzą na temat zarządzania na etapie operacyjnym**, lub powinien mieć w swoim otoczeniu osoby z doświadczeniem w zakresie zarządzania na tym etapie.

W trakcie trwania procedury udzielania zamówienia nie zachodzi konieczność powołania pełnego zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym, niemniej jednak Zamawiający powinien zadbać o to żeby podczas uruchamiania projektu, osoby odpowiedzialne za jego późniejszą realizację stopniowo przejmowały zadania i obowiązki od tych zaangażowanych w udzielanie zamówienia publicznego.

Wykorzystanie procedury udzielania zamówień

Jak wspomniano powyżej, ważne jest **dokładne zarejestrowanie etapu udzielania zamówienia i zachowanie odpowiedniej dokumentacji przez cały okres obowiązywania umowy**. Polega to na: (i) sporządzaniu protokołów z ważnych spotkań i archiwizacji kluczowych wersji dokumentów związanych z projektem/umową oraz (ii) zapewnieniu, że dyrektor projektu i/lub inni pracownicy, którzy odegrali kluczową rolę na etapie udzielania zamówienia, pozostają na swoich stanowiskach w pierwszych latach realizacji umowy.

Kompetencje, odpowiedzialność, elastyczność i ciągłość

Zadanie multidyscyplinarne

Projekt PPP wymaga od Zamawiającego wykorzystania szerokiego wachlarza umiejętności związanych z zarządzaniem partnerstwem, takich jak:

- **technicznych:** Czy obiekt został zaprojektowany i zbudowany zgodnie z treścią umowy? Czy w okresie eksploatacji obiektu zapewniona będzie odpowiednia obsługa techniczna i konserwacja w celu utrzymania pożądanego poziomu realizacji założonych warunków?
- **administracyjnych:** Czy partner prywatny spełnił wynikające z kontraktu wymogi informacyjne? Czy kwoty realizowanych przez Zamawiającego płatności uwzględniają stopę inflacji i odpowiadają ustaleniom dotyczącym wydajności zawartym w umowie?
- **prawnych:** Czy zobowiązania umowne są prawidłowo interpretowane i wdrażane? Czy zmiany poszczególnych przepisów i regulacji prawnych mogą być podstawą dla partnera prywatnego do wystąpienia z wnioskiem o rekompensatę?
- **finansowych:** Jaki skutek finansowy ma propozycja refinansowania projektu złożona przez partnera prywatnego?
- **komunikacyjnych:** W jaki sposób Zamawiający powinien informować użytkowników końcowych o zmianach w zakresie świadczonych usług?
- **ubezpieczeniowych:** Czy pierwotna polisa ubezpieczeniowa jest z upływem czasu odpowiednia dla projektu? Czy zakres ubezpieczenia Zamawiającego pokrywa się z zakresem polisy ubezpieczeniowej partnera prywatnego?

Dostosowane do indywidualnych potrzeb

Liczba i profil pracowników wchodzących w skład zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym musi **odpowiadać charakterystyce i otoczeniu danego projektu**, w jakim jest realizowany, ze szczególnym uwzględnieniem:

- rozmiarów projektu i tego, czy wchodzące w jego skład obiekty znajdują się w różnych lokalizacjach;
- sektora, zakresu i złożoności usług świadczonych przez partnera prywatnego;
- dotychczas zainwestowanych środków przez Zamawiającego w zarządzanie podobnymi usługami (realizowanymi przez niego lub zleconymi podmiotom zewnętrznym), co pozwoli uzyskać efekt synergii;
- okoliczności, czy projekt PPP jest częścią szerszego programu, w ramach którego niektóre zadania mogłyby być realizowane w oparciu o istniejącą umowę ramową.

Należy przynajmniej wyznaczyć **kierownika ds. realizacji umowy, który powinien posiadać wszechstronne doświadczenie i umiejętności w zakresie zarządzania projektami** (obejmujące: planowanie, ocenę ryzyka, negocjacje itp.), uznanego zarówno wewnątrz jak i przez pozostałe strony zainteresowane za osobę odpowiedzialną za realizację umowy z ramienia Zamawiającego.

W skład **zespołu ds. zarządzania na etapie operacyjnym** zazwyczaj wchodzi:

- **kierownik ds. realizacji umowy** jako kierownik zespołu, pełniący funkcje przedstawiciela zamawiającego w kontaktach z partnerem prywatnym;
- jeden lub kilku **kierowników ds. realizacji usług będących przedmiotem PPP**, których zadaniem jest monitorowanie bieżącej realizacji usług i ich jakości;
- osoba odpowiedzialna za **wsparcie administracyjne**, której powierzono pieczę nad aspektami administracyjnymi, prawnymi i finansowymi umowy.

Powołując członków zespołu przez Zamawiającego, należy wziąć pod uwagę **ryzyko konfliktu interesów pomiędzy członkami zespołu a partnerem prywatnym**. W miarę możliwości należy przewidzieć zastrzeżenie w treści umów o pracę zawartych z członkami zespołu, z którego wynika, że nie mogą oni przyjąć oferty zatrudnienia złożonej przez partnera prywatnego przez określony czas po wygaśnięciu umowy zawartej z Zamawiającym (zakaz konkurencji).

Wspieranie elastyczności i podział obowiązków

Zakres obowiązków związanych z zarządzaniem na etapie operacyjnym podlega zmianie w trakcie obowiązywania umowy, w związku z czym zespół musi być zarówno odpowiednio liczny, jak i wystarczająco elastyczny, aby wywiązać się ze swoich zobowiązań. Niektóre obowiązki są wykonywane codziennie, inne mają charakter okresowy, a jeszcze inne są realizowane na zasadzie *ad hoc*.

W takiej sytuacji zasadne wydaje się utworzenie podstawowego zespołu, obejmującego pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu i wypełniających swoje codzienne obowiązki. **Ponadto aby obniżyć koszty, a zarazem zapewnić maksymalną elastyczność, podstawowy zespół powinien polegać na zasobach zewnętrznych**, oferujących wsparcie przy wykonywaniu pozostałych obowiązków; taką współpracę można nawiązać na następujących zasadach:

- **umowy z innymi komórkami organizacyjnymi** Zamawiającego, umożliwiające korzystanie z umiejętności osób, których zaangażowanie do pracy w zespole w pełnym wymiarze czasu nie byłoby uzasadnione,
- **porozumienia z grupą zadaniową na poziomie centralnym** (zazwyczaj z krajową jednostką ds. PPP) w celu wymiany informacji z innymi Zamawiającymi

(benchmarking), opracowywania i realizacji programów szkoleniowych, wymiany dobrych praktyk, tworzenia wspólnych narzędzi itp.;

- **umowy ramowe z firmami doradczymi**, zapewniające w razie potrzeby wsparcie dodatkowych pracowników i/lub specjalistycznej wiedzy.

Rozsądnym rozwiązaniem w zakresie korzystania z pomocy doradców jest zawieranie umów w ramach szerszych porozumień ramowych. Takie podejście zapewnia:

- **elastyczność i szybką reakcję**, bezzwłoczny dostęp do specjalistów, bez konieczności wszczynania długiej procedury udzielania zamówień;
- **ciągłość**, ponieważ doradcy nie muszą zaczynać od początku w przypadku każdej nowej kwestii zgłaszanej przez Zamawiającego.

Pierwszymi z serii takich umów ramowych mogą być dodatkowe postanowienia kontraktów zawieranych w celu zapewniania wsparcia podczas procedury wyboru partnera prywatnego. Takie rozwiązanie może być zachętą dla doradców do wydajniejszej pracy na rzecz przyszłego powodzenia projektu. Zazwyczaj umowy ramowe są przedmiotem regularnie organizowanych przetargów (np. raz na trzy lata). Najlepiej, jeśli zawierają strukturę cenową łącząc stałe/maksymalne stawki w odniesieniu do konkretnych, wcześniej określonych zadań (np. przeglądów okresowych, aktualizacji modelu finansowego), wraz ze stawkami dziennymi na potrzeby nieprzewidzianych zdarzeń.

W przypadku, gdy Zamawiający zawarł szereg umów PPP, dobrą praktyką jest powołanie do życia jednego zespołu ds. zarządzania wszystkimi umowami, takie podejście (i) umożliwi dzielenie się wiedzą zdobywaną w trakcie realizacji poszczególnych projektów, (ii) optymalne wykorzystanie ograniczonych zasobów ludzkich i finansowych (tj. efektu skali), a także (iii) ułatwia stosowanie najlepszych praktyk we wszystkich projektach realizowanych przez Zamawiającego.

Spójność i ciągłość

Długoterminowy charakter większości projektów PPP wymaga opracowania strategii zarządzania etapem operacyjnym, opierającej się na **ciągłości i spójności**, a także pozwalającej uniknąć zakłóceń w procesie monitorowania realizacji umowy. Aby zapewnić tę wymaganą ciągłość, Zamawiający powinien:

- zadbać o to, by zespół był **prawidłowo zorganizowany i zarządzany**, ponieważ zachęci to jego członków do pozostania w nim przez długi czas;
- wprowadzić i regularnie aktualizować **harmonogram rozwoju zawodowego**, w uwzględnieniu wewnętrznych awansów i podnoszenia kwalifikacji, celu zapewnienia dynamicznego rozwoju zespołu;
- wprowadzić procedury zapewniające, że **realizacja określonych zadań nie spoczywa wyłącznie na barkach pojedynczych osób** (patrz także Temat 4 poniżej, dotyczący podręcznika zarządzania etapem operacyjnym);
- odpowiednio **zarządzać i przekazywać** wiedzę (patrz także Temat 5 poniżej, dotyczący narzędzi zarządzania informacjami i danymi).

Ponadto, zapewnienie ciągłości oznacza zapewnienie środków finansowych na długoterminowe funkcjonowanie zespołu. W związku z tym ważne jest **sporządzenie wieloletniego budżetu na potrzeby działań w zakresie zarządzania etapem operacyjnym**, w celu przekazania komunikatu osobom decyzyjnym w sprawach budżetu o konieczności zapewnienia takiego finansowania.

Szkolenia wstępne i bieżące

Potrzeba organizacji szkoleń jest **uzależniona od dotychczasowych kompetencji i wiedzy członków powoływanego zespołu.**

Często **łatwiej jest oprzeć się na pracownikach z odpowiednim przygotowaniem „technicznymi”** i przeszkolić ich w zakresie zarządzania projektem na etapie operacyjnym, niż szkolić personel administracyjny w zakresie zagadnień technicznych.

Zespół ds. zarządzania powinien prezentować jednolite stanowisko w relacjach z partnerem prywatnym, co oznacza, że jego członkowie **muszą reprezentować wspólną wizję i podejście do zarządzania etapem operacyjnym.** Warto zatem zorganizować zespołowi wstępne szkolenie, obejmujące przynajmniej zasady zarządzania na etapie operacyjnym, zarządzanie projektami, umiejętności negocjacyjne i komunikację.

Szkolenie powinno obejmować zagadnienia związane z konkretną umową PPP. Cennym narzędziem może okazać się również przewodnik zarządzania etapem operacyjnym, w celu zapewnienia, że wszyscy członkowie zespołu zdobędą solidną wiedzę na temat przyjętych rozwiązań oraz ogólnej organizacji Zamawiającego. Tego rodzaju szkolenie powinno odbyć się niezwłocznie po wejściu w życie umowy, tj. tuż po jej podpisaniu.

W zależności od dotychczasowej wiedzy każdego pracownika i złożoności projektu, konieczne mogą okazać się dodatkowe szkolenia, szczególnie w zakresie aspektów prawnych, stosowania modelu finansowego i monitorowania osiągniętych wyników.

Doświadczenie wskazuje na występującą często nierównowagę w procesie zarządzania etapem operacyjnym, z uwagi na typowe dla kierownika ds. realizacji umowy z ramienia Zamawiającego, koncentrowanie się realizowanym projekcie, a właściwą partnerom prywatnym umiejętnością wykorzystania swojej wiedzy i doświadczenia zdobytego w różnych projektach. Dlatego ważne jest maksymalne **ułatwianie wymiany doświadczeń pomiędzy członkami kadry kierowniczej odpowiedzialnymi za zarządzanie na etapie operacyjnym.**

Bez konieczności aktywnego zaangażowania w zarządzanie etapem operacyjnym projektu, **krajowe jednostki ds. PPP mają do odegrania ważną rolę (i) w budowaniu platform wiedzy i know-how oraz (ii) odnośnie koordynacji działań służących wymianie doświadczeń na poziomie krajowym i międzynarodowym.** W praktyce może to polegać na ustanowieniu wspólnych programów szkoleniowych, centralizacji kluczowych danych technicznych i finansowych w projektach i udostępnianiu wzorów dokumentów, takich jak opisy stanowisk pracy lub specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

Ramka 1

Kierownik ds. realizacji umowy według 4Ps (Wielka Brytania)²

Zdolności, postawa i doświadczenia

Prezentuje silne zdolności przywódcze
Posiada doskonałe umiejętności interpersonalne i zarządcze
W zarządzaniu relacjami wyznaje zasadę dążenia do obustronnych korzyści
Wykazuje pozytywne nastawienie i aktywną postawę
Dysponuje skutecznymi umiejętnościami negocjacyjnymi
Potrafi skutecznie zarządzać relacjami i rozwiązywać konflikty
Potrafi zarządzać użytkownikami i stawianymi przez nich wymaganiami
Potrafi skutecznie współpracować z zespołem
Potrafi efektywnie planować potrzeby w zakresie dostępu do zasobów
Potrafi właściwie ocenić sytuację, w oparciu o swoje doświadczenie i racjonalną analizę
Posiada doświadczenie w zarządzaniu kompleksowymi usługami
Posiada doświadczenie w monitorowaniu realizacji umów
Potrafi ustanowić procedury monitorowania wyników
Posiada umiejętność przewidywania i reagowania na przyszłe potrzeby biznesowe
Posiada dobrze rozwinięte umiejętności analityczne
Posiada doskonałe umiejętności organizacyjne i monitorowania jakości
Wykazuje realistyczne i praktyczne podejście do zmian i innowacji
Potrafi opracować odpowiednie strategie, by sprostać zmieniającym się potrzebom wynikającym z umowy
Potrafi zastosować procedury zarządzania umową
Potrafi dokonywać oceny i kontrolować wydatki

Wiedza

- Zarządzanie relacjami
- Działanie w ramach partnerstwa
- Zarządzanie zespołem
- Rozwój zespołu
- Procesy monitorowania usług i niezbędne w tym celu dane
- Dane wyjściowe i systemy pomiaru wydajności
- Wymagania użytkownika końcowego (np. wymagania szkół)
- Procesy udzielania zamówień publicznych
- Zasady rachunkowości w instytucjach publicznych
- Badania sektora prywatnego i czynników napędzających jego rozwój w oparciu o *benchmarking*/badania rynku
- Zmiany i rozwój na rynkach określonych usług

² Według „A guide to contract management for FI and PPP projects”, 4Ps, 2007.

Temat 2 – Nadzór nad zarządzaniem etapem operacyjnym

Nadzór oznacza w tym przypadku **koordynację ról poszczególnych interesariuszy oraz wewnętrzną organizację obowiązków u Zamawiającego.**

Kluczowe pytania dla Zamawiającego

Sformułowanie zasad sprawnego nadzoru nad projektem PPP na jak najwcześniejszym etapie, jest zasadniczym elementem skutecznej strategii zarządzania etapem operacyjnym. W tym kontekście Zamawiający powinien postawić sobie następujące pytania:

- Czy zidentyfikowano wszystkich interesariuszy projektu?
- W jaki sposób należy włączyć interesariuszy w zarządzanie etapem operacyjnym?
- Jak można opracować przejrzysty proces podejmowania decyzji w ramach Zamawiającego?
- W jaki sposób nawiązać i utrzymać właściwe relacje z partnerem prywatnym?

Szerokie pojmowanie otoczenia projektu³

Identyfikacja interesariuszy projektu

Liczba zaangażowanych stron lub podmiotów, których dotyczy projekt PPP jest zazwyczaj bardzo duża, na przykład:

- W projektach dotyczących szpitali, poza poszczególnymi działami Zamawiającego, do interesariuszy należą: administracja służby zdrowia, personel medyczny (np. lekarze, pielęgniarki i personel pomocniczy), pracownicy administracji szpitala, miejscowy organ administracji, odpowiedzialny za teren, na którym zostanie wybudowany szpital, mieszkańcy, przyszli pacjenci i grupy działaczy na rzecz ochrony środowiska;
- W projektach autostradowych, poza Zamawiającym (którym zazwyczaj jest ministerstwo ds. transportu), do interesariuszy należą inne ministerstwa (np. finansów, ochrony środowiska), władze lokalne, których dotyczy inwestycja drogowa, właściciele gruntów, mieszkańcy, w przypadku przecięcia linii kolejowej organ odpowiedzialny za kolej oraz podmioty odpowiedzialne za infrastrukturę energetyczną, gazową i wodną.

Początkowy i bieżący udział interesariuszy w projekcie.

Wzajemne relacje pomiędzy Zamawiającym a interesariuszami mogą być złożone. Znalezienie odpowiedniego sposobu zaangażowania poszczególnych interesariuszy jest delikatną sprawą, ponieważ Zamawiający musi sprostać ich oczekiwaniom i interesom oraz brać pod uwagę ich obawy związane z realizacją projektu.

Przykładem dobrej praktyki jest identyfikacja i organizacja relacji z interesariuszami już na samym początku projektu (np. podczas jego przygotowywania). Doświadczenie pokazuje, że chcąc przyspieszyć ten proces i uniknąć przedłużających się dyskusji, często rezygnuje się z właściwie przeprowadzonych konsultacji z interesariuszami. Takie zachowanie to utracona szansa na lepsze opracowanie odpowiedniej specyfikacji projektowanych usług (np. ustalenie wydajności docelowej, określenie

³ Więcej informacji, patrz HM Treasury „Project Governance: a guidance note for public sector projects”, listopad 2007.

poziomów niewystarczającej/ nadmiernej wydajności) oraz dokonanie oceny jakości świadczonych usług w okresie operacyjnym. W niektórych przypadkach, cenne może okazać się nawet zaangażowanie interesariuszy w proces udzielania zamówienia, poprzez powierzenie im zadania oceny technicznych aspektów ofert.

W projektach, w których sam Zamawiający nie będzie użytkownikiem końcowym, zamiast zwykłego dialogu między nim a sektorem prywatnym, przydatne okazuje się **zorganizowanie „rozmów trójstronnych”, w których uczestniczą użytkownicy.**

Władze powinny mieć na uwadze, że **niewystarczające konsultacje z interesariuszami mogą doprowadzić do opóźnień w realizacji projektu lub uczynić zarządzanie etapem operacyjnym prawdziwym wyzwaniem.** To z kolei może spowodować błędy w ocenie pewnych ryzyk i zagrożeń lub ograniczyć zdolność zarówno Zamawiającego, jak i partnera prywatnego do minimalizacji pewnych istotnych rodzajów ryzyka, takich jak:

- ryzyko administracyjne (np. nabycie gruntu, pozwolenie na budowę);
- ryzyko, że mieszkańcy i lokalne społeczności sprzeciwią się realizacji projektu (np. postawa „nie na moim podwórku”);
- ryzyko, że personel operacyjny sprzeciwi się realizacji projektu (np. nauczyciele w przypadku projektu związanego ze szkołami).

Baza kluczowych kontaktów powinna powstać na początku wdrażania projektu i być regularnie aktualizowana w czasie realizacji umowy. Umożliwi to odpowiednią komunikację przez cały czas trwania projektu.

Dostosowanie narzędzi komunikacyjnych do poszczególnych grup docelowych

Przez cały okres realizacji umowy można prowadzić konsultacje z interesariuszami za pomocą różnorodnych środków:

- **rozmowy indywidualne** lub prowadzone w małych grupach, do których należy zachęcać ważnych przedstawicieli Zamawiającego i innych organów publicznych;
- **grupy docelowe** mogą być wykorzystane na potrzeby konsultacji w niewielkim gronie osób, którym Zamawiający byłby skłonny udzielać informacji o cechach projektu i jego efektach, a także gromadzić opinie danej grupy. W skład grupy docelowej wchodzi zazwyczaj osoby mieszkające w pobliżu obszaru objętego projektem lub są jego potencjalnymi użytkownikami, co pozwala na przeprowadzenie jakościowej oceny ich oczekiwań i odczuć;
- **badania sondażowe** są odpowiednim rozwiązaniem, kiedy trzeba zebrać informacje zwrotne od dużej liczby użytkowników końcowych (np. pacjentów szpitali).

Zarządzanie komunikacją z interesariuszami

Zamawiający powinien **kontrolować ryzyko nieprawidłowej komunikacji z interesariuszami projektu w okresie obowiązywania umowy.** Często najbardziej problematyczna okazuje się faza projektowania/budowy projektu. Przeciwnicy projektu mogą dążyć do zapobieżenia jego realizacji i podsycać niechęć wśród lokalnych społeczności. Dobrą praktyką jest zaangażowanie doświadczonej osoby lub firmy, która zajęłaby się opracowaniem i wdrożeniem skutecznej strategii komunikacji z interesariuszami. Strategia komunikacji zazwyczaj obejmuje kampanie informacyjne (np. Dlaczego projekt będzie realizowany? Jak postępują prace? Jakie środki ograniczające ryzyko wdrożono?) oraz procedury komunikacji kryzysowej. Często

tworzy się specjalną stronę internetową na potrzeby kontrolowanego przepływu informacji na temat projektu.

Przejrzysty łańcuch przepływu informacji i podejmowania decyzji w ramach Zamawiającego

Umożliwienie szybkiego podejmowania właściwych decyzji

Efektywne zarządzanie etapem operacyjnym wymaga od Zamawiającego umiejętności szybkiego podejmowania wielu, w tym niejednokrotnie trudnych decyzji. Aby to zrobić, decydenci muszą być odpowiednio i na bieżąco informowani.

Warunki umowy PPP zazwyczaj zawierają terminy, w których Zamawiający ma wykonać zadania, za które ponosi odpowiedzialność. Na przykład, mogą być wyznaczone terminy zatwierdzania dokumentów przedłożonych przez partnera prywatnego (np. raporty okresowe) lub udzielania informacji zwrotnej na temat przedłożonych wniosków (np. zmiany w specyfikacji usługi). **Wymaga to szybkiej odpowiedzi ze strony Zamawiającego, poprzez analizę sprawy i podjęcia decyzji na odpowiednim szczeblu.** Jest to możliwe tylko pod warunkiem, że wcześniej zdefiniowano zasady raportowania i proces podejmowania decyzji.

Integracja z zasadami kontroli wewnętrznej obowiązującymi u Zamawiającego

Zarządzając etapem operacyjnym należy brać pod uwagę uwarunkowania związane ze środowiskiem pracy, w którym realizowany jest projekt. Konieczne jest **uwzględnianie obowiązujących u Zamawiającego przepisów wewnętrznych i ograniczeń** (np. struktura zarządzania, czas potrzebny na organizację spotkań). Prawdopodobnie konieczne okaże się określenie zasad współpracy roboczej pomiędzy pracownikami kilku departamentów Zamawiającego.

Wewnętrzna koordynacja zarządzania etapem operacyjnym u Zamawiającego może opierać się na odpowiednich ustaleniach przyjętych w fazie udzielania zamówienia (np. komitety ds. dialogu, zarząd projektu).

Zamawiający może przyjąć podejście (patrz Schemat 2 poniżej jako przykład ustaleń dotyczących nadzoru) oparte na funkcjonowaniu organu kolegialnego takiego jak:

- „**komitet sterujący**”, odpowiedzialny za główne decyzje strategiczne, w skład którego wchodzi przedstawiciele komórek organizacyjnych Zamawiającego zaangażowanych w realizację projektu oraz przynajmniej szef zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym;
- „**komitet zarządzający**”, odpowiedzialny za bieżące monitorowanie realizacji zamówienia, w skład którego wchodzi członkowie zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym, kierownik ds. realizacji umowy i kierownik działu, którego projekt dotyczy w największym stopniu.

Zamawiający powinien – na drodze formalnej - **wyznaczyć jedną lub więcej osób do kontaktu**, które będą ją reprezentować i działać w jej imieniu w kontaktach z partnerem prywatnym.

Rozwijanie partnerstwa

Trudno przecenić wagę ustanowienia **skutecznego partnerstwa** z podmiotem prywatnym, opartego na przejrzystości, otwartości, wzajemnym szacunku i współpracy.

Jest to kwestia, o którą powinny zadbać obie strony oraz wszystkie zainteresowane osoby. Biorąc pod uwagę, że ciągłość i osobiste zaangażowanie są w tego rodzaju współpracy bardzo ważne, Zamawiający powinien **dążyć do ograniczenia rotacji pracowników w zespole**. Członkowie zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym

powinni zrozumieć, że wzajemne relacje mają kluczowe znaczenie i **przyjąć konstruktywną oraz empatyczną postawę wobec partnera prywatnego**, pamiętając zarazem o tym, że partner prywatny może starać się nadużywać tego kredytu zaufania.

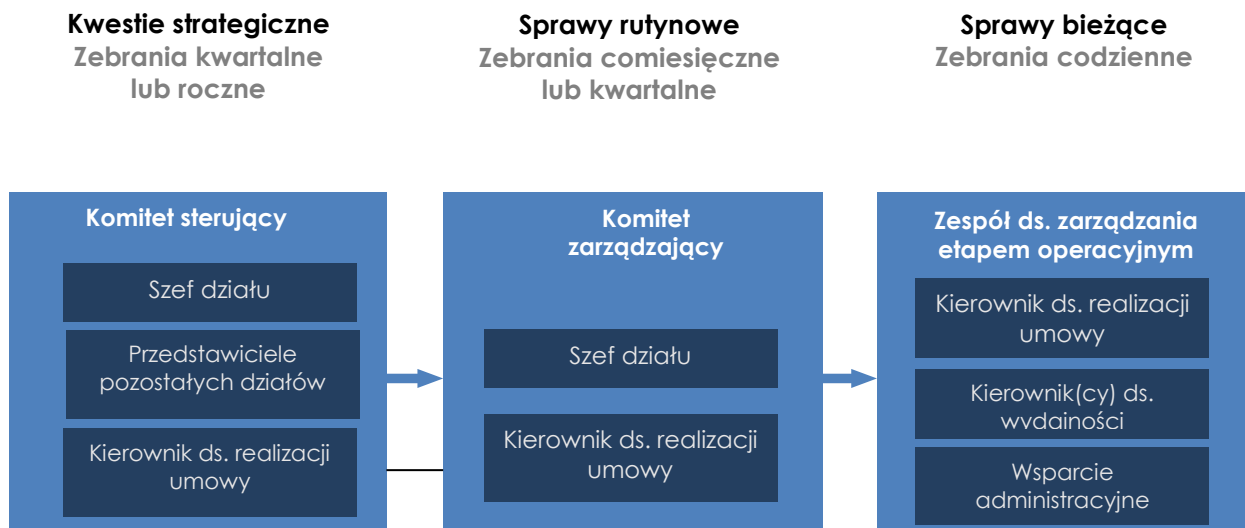
Zamawiający powinien ustanowić kanały bieżącej **komunikacji i współpracy z partnerem prywatnym na poziomie operacyjnym**. Umowa PPP może wprowadzać mechanizm, który umożliwi obu stronom wymianę informacji i poglądów na temat postępów w realizacji projektu, konstruktywne rozwiązywanie nieporozumień i zapobieganie powstawaniu sporów.

Oto przykład typowych ustaleń w umowie PPP:

- cotygodniowe spotkania robocze;
- comiesięczne posiedzenia komitetu zarządzającego;
- kwartalne posiedzenia komisji ds. partnerstwa.⁴

Istotne jest również **stworzenie platformy wymiany informacji na poszczególnych poziomach w hierarchii**, co pozwoli (i) eliminować możliwe zdrażnienia pomiędzy członkami zespołów działających z ramienia Zamawiającego i partnera prywatnego, współpracujących ze sobą na co dzień oraz (ii) zapobiegać powstaniu sytuacji, w której na codzienną współpracę na poziomie „technicznym” mają wpływ ewentualne konflikty na poziomie strategicznym.

Schemat 2 – Przykład wewnętrznych ustaleń w zakresie kontroli wewnętrznej u Zamawiającego



⁴ Przykładowo w Irlandii, comiesięczne spotkania operacyjne odbywają się zazwyczaj z udziałem zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym i przedstawicieli partnera prywatnego. Ich uzupełnieniem są spotkania robocze organizowane *ad hoc*, w razie potrzeby. Ponadto co roku odbywa się zebranie na wysokim szczeblu z przedstawicielem zarządu partnera prywatnego.

Ramka 2

Studium przypadku: zarządzanie etapem operacyjnym we francuskich zakładach karnych

Działająca pod patronatem francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, „Mission Gestion Déléguée” (Zamawiający) zarządza 22 umowami obejmującymi swoim zakresem 51 zakładów karnych w całym kraju (stanowią one 27% wszystkich więzień i 50% wszystkich miejsc w tych zakładach). Wiele spośród tych umów⁵ obejmuje projektowanie, finansowanie i budowę nowych zakładów (lub prowadzone na szeroką skalę prace remontowe w istniejących placówkach), a ponadto szeroki wachlarz usług, takich jak wyżywienie, usługi sprzątnięcia i konserwacji, kształcenie zawodowe dla więźniów, obsługa systemu centralnego ogrzewania i transport więźniów do i z sądów lub innych zakładów. Zostały one zawarte z pięcioma największymi konsorcjami. Projekty zarządzane przez powyższą jednostkę stanowią 36% (w sumie 400 mln euro) rocznego budżetu Departamentu Więziennictwa w Ministerstwie Sprawiedliwości. **Zarządzanie na etapie operacyjnym odbywa się na trzech poziomach.**

1 – W skład Jednostki centralnej wchodzi osiem osób: szef jednostki, pięciu doradców administracyjnych i finansowych (każdy jest odpowiedzialny za konkretną umowę) i dwóch doradców technicznych (sprawy robót konserwacyjnych i wyżywienia). Zadania Jednostki obejmują:

- zarządzanie całą siecią grup zadaniowych i lokalnych zespołów (patrz poniżej);
- zamówienia publiczne w formule PPP (wsparcie dla jednostki Ministerstwa odpowiedzialnej za PPP);
- zarządzanie umowami zawartymi z zewnętrznymi doradcami technicznymi, prawnymi i finansowymi (jeżeli jest to konieczne);
- interpretacja postanowień umownych;
- zarządzanie budżetem umów;
- stworzenie platformy do gromadzenia i wymiany informacji w ramach sieci;
- opracowywanie i organizacja dedykowanych szkoleń na szczeblu regionalnym i w poszczególnych zakładach karnych;
- regularne spotkania z lokalnymi zespołami;
- utrzymywanie relacji z partnerami prywatnymi (spotkania raz na kwartał).

2 - Regionalne zespoły zadaniowe. W skład każdego zespołu wchodzi zazwyczaj dwóch pełnoetatowych pracowników posiadających doświadczenie administracyjne. Ich rola polega przede wszystkim na:

- zapewnianiu wsparcia prawnego i technicznego w poszczególnych zakładach; pomocy w interpretacji treści umów;
- zatwierdzaniu kar za niedopełnienie wymogów efektywności przez partnerów prywatnych;
- realizacji budżetu i dokonywaniu płatności.

3 - Pięćdziesiąt jeden dedykowanych zespołów lokalnych w każdym zakładzie karnym. W skład każdego zespołu wchodzi zazwyczaj dwóch pełnoetatowych pracowników posiadających doświadczenie administracyjne i techniczne. Ich rola polega na:

- bieżącym monitorowaniu efektywności partnerów prywatnych;
- ewidencjonowaniu awarii za pośrednictwem platformy informatycznej;
- podejmowaniu działań następczych po usunięciu awarii;
- naliczanie kar wobec partnera prywatnego;
- uczestnictwie w comiesięcznych zebraniach z przedstawicielami zespołu operacyjnego partnera prywatnego.

Opracowany został dedykowany program szkoleniowy służący poprawie zdolności wykonywania zadań przez wszystkie osoby zaangażowane w zarządzanie na etapie operacyjnym. Program ten obejmuje:

- podstawowe kursy prowadzone pod auspicjami Krajowej Szkoły Administracji Zakładami Penitencjarnymi (głównie dla nowych pracowników, odnośnie zagadnień związanych z realizacją umowy);
- zaawansowane kursy opracowane przez jednostkę dla pracowników w regionalnych i lokalnych zespołach zadaniowych działających w zakładach karnych;
- kursy prowadzone przez trenera zewnętrznego dla pracowników jednostki (do tej pory obejmujące głównie kwestie negocjacyjne).

⁵ Zakres umów jest różnorodny. Wszystkie obejmują świadczenie usług „miękkich”, a jedynie sześć z nich dotyczy budowy nowych obiektów.

Temat 3 - Umowa PPP: główne narzędzie zarządzania na etapie operacyjnym

Kluczowe pytania do Zamawiającego

Umowa PPP określa podstawowe prawa i obowiązki stron na etapie budowy i eksploatacji projektu. W związku z tym, powinna być głównym narzędziem zarządzania na etapie operacyjnym dla Zamawiającego. Podczas sporządzania i zarządzania umową, Zamawiający musi odpowiedzieć sobie na szereg pytań, m.in.:

- Czy wystarczającą uwagę poświęcono kwestiom związanym z zarządzaniem etapem operacyjnym?
- Które spośród najważniejszych zagadnień dotyczących zarządzania tym etapem należy uwzględnić w umowie?
- Jak zapewnić prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu płatności w praktyce?
- Jak zagwarantować Zamawiającemu odpowiedni stopień elastyczności w odniesieniu do zakresu usług, które mają być świadczone przy jednoczesnym obciążeniu ryzykiem partnera prywatnego?

Negatywny wpływ na umowę może mieć „transakcyjna krótkowzroczność”

Każda dokumentacja umowy PPP („biblia umowy”) jest obszerna i złożona. Sporządza się ją etapami, począwszy od opracowywania dokumentacji przetargowej do zamknięcia finansowego. Jest to wynik długich dyskusji i negocjacji, które mają miejsce w fazie udzielania zamówienia i na etapie zamknięcia. Celem dokumentacji jest ustanowienie ram partnerstwa w odniesieniu do wielu aspektów, takich jak kwestie techniczne i finansowe.

Wiele umów PPP dotyczy głównie kwestii finansowych, prawnych i budowy, pozostawiając niewiele miejsca na bardziej praktyczne kwestie związane z zarządzaniem etapem operacyjnym. Może to wynikać z okoliczności, że (i) na czele zespołu doradców na ogół stoją eksperci finansowi i/lub prawni, (ii) doradcy techniczni natomiast są często bardziej zainteresowani kwestiami robót budowlanych i mają na tym polu większe doświadczenie, a (iii) podpisanie umowy i zamknięcie finansowe są postrzegane jako najistotniejsze cele na etapie przetargu, podczas gdy faza operacyjna wydaje się być kwestią dalekiej przyszłości.

Wpływ kultury zarządzania etapem operacyjnym na umowę

Przy opracowywaniu przyszłej umowy i negocjacjach z oferentami, Zamawiający powinien **zwrócić szczególną uwagę na postanowienia dotyczące zarządzania etapem operacyjnym**, dbając o to, by były one spójne, dokładne i wyczerpujące. Najważniejsze postanowienia zazwyczaj dotyczą:

- planowania, realizacji i monitorowania projektu oraz budowy;
- wymogów dotyczących wyboru kluczowych pracowników;
- celów efektywności i ich pomiaru, w tym jasnych wskaźników dot. wytwarzania „produktu”;
- planowania, realizacji i monitorowania prac utrzymaniowych;
- mechanizmu płatności, w tym zachęt do podnoszenia efektywności i środków służących ciągłym usprawnieniom;

- zarządzania możliwościami refinansowania, w tym mechanizmem podziału zysku;
- informowania o wymogach;
- raportowania Zamawiającemu;
- zarządzania mniejszymi i większymi zmianami;
- przedterminowego wygaśnięcia lub rozwiązania umowy;
- zapobiegania konfliktom i rozstrzygania sporów.

Dobłą praktyką jest, zaangażowanie doradcy technicznego i ewentualnie kierownika ds. realizacji umowy w proces jej opracowania, tak by doradca prawny nie został pozostawiony samemu sobie opracowując treść dokumentu. Pozwoli to zapobiec położeniu nadmiernego nacisku na aspekty prawne w umowie.

Odpowiedni mechanizm płatności

Odpowiedni mechanizm płatności jest, wraz z podziałem ryzyka, jednym z podstawowych elementów umowy PPP. Realizacja umowy dotyczy głównie aspektów operacyjnych, dlatego też należy **upewnić się, że mechanizm określony w umowie może być stosowany w praktyce** na potrzeby skutecznego i bezproblemowego zarządzania na etapie operacyjnym. Kwestią tą należy zająć się przed podpisaniem umowy, najlepiej na etapie przetargu.

Mechanizm płatności powinien zachęcać partnera prywatnego do zapewnienia odpowiedniego poziomu wydajności (zarazem unikając zbędnych i kosztownych nadwyżek mocy przetwórczych) i przewidywać sankcje za niezadowalające wyniki.

W umowach opartych na **zasadzie „Zamawiający płaci”**, najczęściej stosuje się zasadę regularnych płatności, które są uzależnione od dostępności do świadczonych usług, z uwzględnieniem potrąceń z powodu niewystarczającej dostępności lub jakości usług. Projektowanie mechanizmu płatności jest złożonym zadaniem opartym na trójstronnym podejściu: (i) wskaźnikach wydajności; (ii) zakładanych celach dla tych wskaźników i regularnych pomiarach w fazie operacyjnej; (iii) związku pomiędzy tymi wskaźnikami i ewentualnymi potrąceniami.

Skuteczność mechanizmu płatności wymaga, by:

- opierał się na **wymogach w zakresie wydajności każdej usługi**, w przełożeniu na rozsądną liczbę mierzalnych wskaźników;
- opierał się na **jasnych, niezmiennych, obiektywnych i zdefiniowanych od początku metodach pomiaru wydajności**;
- obejmował **wystarczająco ambitne cele dotyczące wydajności**, które mogą mieć charakter dynamiczny, uwzględniający stosowanie zachęt przez cały czas obowiązywania umowy;
- był możliwie jak **najprostszy**;
- **przewidywał potrącenia i kary, które są proporcjonalne do odpowiednio niskiego poziomu wydajności** (wykorzystanie progów okresowych i ogólnych, mechanizmu schodów ruchomych i sankcje za powtarzające się słabe wyniki);
- nie zagrażał **stabilności finansowej ani „bankowalności” projektu**.

W umowach opartych na **zasadzie „użytkownik płaci”**, w przypadku w którym wynagrodzenie partnera prywatnego stanowią płatności dokonywane przez użytkowników, sytuacja jest często prostsza, ponieważ **logika ekonomiczna umowy co**

do zasady obejmuje mechanizm motywacyjny: jeśli działania partnera prywatnego są niezadowolające, będzie musiał liczyć się ze spadkiem popytu, a karą za to będzie utrata dochodów. Niektóre kary można jednak zdefiniować w umowie i stosować wobec partnera prywatnego, jeżeli⁶:

- nie przestrzega on **zobowiązań umownych** (np. nie przekazuje wymaganych informacji w wyznaczonym terminie);
- jego **wydajność jest niższa niż wartość wskaźnika**, który Zamawiający uznaje za szczególnie istotny (np. utrzymanie infrastruktury).

Współpraca przy projektowaniu mechanizmu płatności w fazie udzielania zamówienia powinna zmniejszyć prawdopodobieństwo, że partner prywatny przeceniając ryzyko ewentualnych potrąceń/kar uwzględni je w proponowanych stawkach regularnych płatności, a Zamawiający będzie posługiwać się potencjalnymi potrąceniami jako elementem zarządzania swoim budżetem.

Sprawne zarządzanie w fazie operacyjnej wymaga od Zamawiającego dążenia do ograniczenia ryzyka błędnego zastosowania postanowień umowy przez członków zespołu (np. nieuzasadnionego nałożenia lub odstąpienia od kar).

Właściwe stosowanie potrąceń i kar: jak być wymagającym, ale sprawiedliwym

Zakładając, że mechanizm płatności został odpowiednio skonstruowany, Zamawiający powinien **zastosować go w całości, aby stworzyć dla partnera prywatnego bodziec do działania i osiągnięcia założonych wyników**. Stosunek ceny do jakości/wartości świadczonych usług w dużej mierze zależy od zdolności Zamawiającego do **utrzymania uzasadnionej, a zarazem skutecznej presji w stosunku do partnera prywatnego**. Zamawiający powinien wyjaśnić na samym początku, że potrącenia i/lub kary nie są szczególnego rodzaju sankcją finansową, ale mają zapewnić prawidłowe świadczenie usług.

Niemniej jednak, **Zamawiający może w pewnych okolicznościach odstąpić od egzekwowania, wynikającego z umowy prawa do nałożenia kary lub odliczenia, jeżeli uzna, że wymaga tego szczególny interes nadrzędny**. Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy pomimo jasno sformułowanej umowy, nie jest możliwe ustalenie, za co partner prywatny może być pociągnięty do odpowiedzialności. W takich przypadkach Zamawiający powinien poinformować partnera prywatnego o swojej decyzji o odstąpieniu od skorzystania z przysługującego mu prawa (i uzasadnić swoją decyzję), by uświadomić stronie prywatnej, że brak działań ze strony Zamawiającego jest wynikiem świadomej decyzji, a ponowne wystąpienie podobnych okoliczności będzie się wiązało z określonymi konsekwencjami.

Zachowanie pewnej elastyczności

Z uwagi na fakt, że PPP obejmuje długoterminowe umowy dotyczące z reguły złożonych projektów, nie można w praktyce przewidzieć wszystkich możliwych zdarzeń, które mogą mieć miejsce w trakcie realizacji umowy. Choć należy starać się identyfikować, oceniać i rozkładać ryzyko w sposób uwzględniający jak największą liczbę przyszłych scenariuszy, zawsze pojawia się **pokusa, by sporządzić umowę, która okaże się zbyt skomplikowana, uciążliwa w praktyce i kosztowna w realizacji**. Ponadto złożone i szczegółowe postanowienia umowne nie zawsze chronią przed przedłużającymi się sporami odnośnie ich interpretacji.

⁶ W odniesieniu do kar, Zamawiający powinien rozważyć, czy wymagać od partnera prywatnego zabezpieczenia finansowego (np. gwarancji, rachunku rezerwowego) na pokrycie ewentualnych kar.

Aby zarządzanie umową przez cały czas jej obowiązywania nie było zbyt skomplikowane, w celu zapewnienia wysokiej wartości projektu w stosunku do poniesionych kosztów, potrzebna jest pewna elastyczność.

Należy przy tym unikać potencjalnych pułapek:

- jeżeli **postanowienia umowy są zbyt elastyczne**, ryzyka, które należy przenieść na partnera prywatnego w rzeczywistości mogą nie zostać w pełni przeniesione, lub zostać przeniesione w niewystarczający sposób;
- z drugiej strony, jeżeli **postanowienia umowne są niewystarczająco elastyczne**, Zamawiający poniesie straty jeżeli w okresie trwania umowy pojawi się możliwość uzyskania lepszych rezultatów poprzez wprowadzenie zmian w zakresie świadczonych usług (np. przystosowanie budynku szkoły do zmiany wymagań branżowych), lub przez zwiększenie wydajności (np. refinansowanie, renegecacja polisy ubezpieczeniowej).

Sposoby zapewnienia odpowiedniego stopnia elastyczności w umowie obejmują:

- na etapie udzielania zamówienia, gromadzenie **szczegółowych danych na temat struktury kosztów i opłacalności projektu**. W przypadku przyszłych negocjacji, dotyczących na przykład dostosowania zakresu usług, informacje te będą stanowić solidną podstawę do dyskusji;
- podobnie, jeszcze na etapie udzielania zamówienia, warto poprosić partnera prywatnego o **określenie cen jednostkowych** dla brzegowych składników robót budowlanych lub usług;
- wprowadzenie do umowy postanowień dotyczących **podziału zysków/oszczędności**, nie tylko w sytuacjach, w których są one uzależnione od efektywności i działań partnera prywatnego (np. możliwości refinansowania, zmiany przepisów prawa lub udoskonalenia technologiczne umożliwiające uzyskanie dodatkowych oszczędności);
- pozostawienie niektórych kwestii w umowie jako otwartych, które zostaną określone lub zaktualizowane w późniejszym okresie jej obowiązywania. Najczęściej można to zrobić na podstawie **okresowych przeglądów**. Przykładowo, w odniesieniu do utrzymania infrastruktury projektu, budżet ogólny może zostać uzgodniony pomiędzy stronami w chwili podpisania umowy, ale rzeczywisty harmonogram prac utrzymaniowych można wprowadzić na podstawie programów wieloletnich, ustalanych co pewien czas (patrz Temat 8 poniżej).

Wreszcie, należy przewidzieć możliwość **ograniczenia zakresu umowy** lub, alternatywnie, wcześniejszego zakończenia świadczenia części usług w sytuacji, gdy przewiduje się istotne zmiany wymogów, ale nie można z góry określić ich zakresu.

Temat 4 - Opracowanie przyjaznej dla użytkownika instrukcji zarządzania umową

Kluczowe pytania dla Zamawiającego

Przyjęcie instrukcji zarządzania umową uznaje się za dobrą praktykę. Przy opracowywaniu takiego narzędzia, Zamawiający powinien odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- Jaki jest cel opracowania instrukcji zarządzania umową?
- Kiedy i jak należy ją przygotować?
- Co powinna zawierać?

Okazja do zdefiniowania strategii zarządzania

Instrukcja zarządzania umową zawiera **plan określający w jaki sposób efektywnie zarządzać projektem, służący każdemu, który ze strony Zamawiającego będzie bezpośrednio lub pośrednio zaangażowany w ten proces**. Oczywiście, instrukcja nie zastępuje umowy, która, jak podkreślono w Temacie 3, zawsze pozostaje podstawowym dokumentem odniesienia.

Uniwersalny dokument

Instrukcja zarządzania umową powinna przede wszystkim wyjaśniać w sposób przystępny dla czytelnika i bez żargonu prawniczego, **czego konkretnie oczekuje się od Zamawiającego**, tzn. (i) jak ma on wypełniać swoje praktyczne obowiązki wobec partnera prywatnego (tj. „co ma zrobić?”) oraz (ii) jak ma wypełniać własne obowiązki w zakresie działań następczych i monitorowania (innymi słowy „co ma sprawdzić?”). Instrukcja **umożliwia Zamawiającemu planowanie i określanie własnych rozwiązań organizacyjnych**. Kwestie te z reguły nie są określone w samej umowie PPP, ponieważ Zamawiający najczęściej niechętnie dzieli się z partnerem prywatnym informacjami dotyczącymi własnych ustaleń, lub dlatego, że niewłaściwym byłoby uwzględnianie w umowie postanowień, które mogą być przedmiotem częstych, jednostronnych zmian. Typowym przykładem są regulacje wewnętrzne poszczególnych komórek organizacyjnych Zamawiającego (np. zespołu ds. zarządzania operacyjnego i księgowości w procedurach płatności). W odniesieniu do projektów, które dotyczą wielu podmiotów publicznych (np. szkoły, szpitale), zakres instrukcji może zostać rozszerzony, by uwzględnić wzajemne relacje pomiędzy kluczowymi interesariuszami publicznymi.⁷

Po drugie, sporządzenie instrukcji **daje możliwość sformułowania określonej strategii zarządzania etapem operacyjnym** i przyjęcia jej na odpowiednim szczeblu łańcucha decyzyjnego. W szczególności, taka strategia powinna dotyczyć ryzyk związanych z projektem, którymi Zamawiający musi zarządzać. Z tego powodu, podczas przygotowywania dokumentu, należy zwrócić szczególną uwagę na podkreślenie **głównych ryzyk projektu** i zagwarantować, że strategia, która wkrótce ma zostać uzgodniona, dostarczy wszystkich niezbędnych narzędzi i procesów w celu ich zminimalizowania.

Wreszcie, instrukcja służy jako dokument odniesienia przez cały okres obowiązywania umowy, **ułatwiając przekazanie zadań pomiędzy poszczególnymi członkami zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym**.

⁷ W niektórych przypadkach, zasadne może okazać się opracowanie osobnej instrukcji przeznaczonej dla użytkowników obiektów (np. nauczycieli w przypadku budowy szkoły, lekarzy w przypadku szpitala) przedstawiającej (i) ogólną treść umowy PPP oraz (ii) przepisy, które bezpośrednio ich dotyczą.

Kto i kiedy powinien ją sporządzić?

Zadanie opracowania instrukcji często lepiej jest powierzyć osobom, które będą odpowiadać za zarządzanie etapem operacyjnym, we współpracy z zespołem ds. zamówień publicznych i doradcami prawnymi. Takie podejście ma trzy zalety:

- zapewnia, że instrukcja zostanie sporządzona w języku zrozumiałym i przystępnym dla wszystkich, którzy zostaną zaangażowani w zarządzanie etapem operacyjnym;
- zachęca do wymiany informacji między podmiotami zaangażowanymi na etapie udzielania zamówień i etapie po podpisaniu umowy;
- zobowiązuje personel operacyjny do zapoznania się z umową PPP i jej załącznikami, a przez to pozwala im zrozumieć treść i istotę umowy.

Niektóre części instrukcji, w szczególności te dotyczące kontaktów pomiędzy Zamawiającym a partnerem prywatnym (np. zbieranie danych, pomiar wyników, proces rozliczeniowy), warto **przekazać do zaopiniowania partnerowi prywatnemu**. Może to skłonić go do opracowania równie precyzyjnej struktury organizacyjnej.

Opracowana jeszcze przed wejściem w życie umowy instrukcja musi być **regularnie aktualizowana przez cały okres realizacji projektu**, z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w samej umowie (wynikających głównie z poprawek) i/lub w otoczeniu umowy (np. zmiany przepisów prawa, zmiany organizacyjne w samej Instytucji zamawiającej). Pierwsza wersja instrukcji może dotyczyć przede wszystkim kwestii projektowych i budowy, natomiast kwestiami odnoszącymi się do okresu operacyjnego można zająć się na etapie budowy. Zalecenia dotyczące zarządzania przeglądaniami okresowymi (patrz Temat 8 poniżej) i zakończenia umowy (patrz Temat 10 poniżej) mogą zostać sformułowane później.

Przejrzysta treść, modułowa struktura

Instrukcja zarządzania umową powinna być **zwięzła i mieć strukturę modułową**. Opracowując strukturę tego dokumentu, należy połączyć podejście tematyczne (np. organizacja zespołu, zarządzanie płatnościami) z podejściem chronologicznym, określającym najważniejsze daty i terminy. Tego rodzaju modułowe podejście ułatwia jego przyszłe aktualizacje. W Ramce 3 poniżej przedstawiono propozycję struktury instrukcji.

Do opisu procedur i organizacji **lepiej wykorzystać wykresy niż długie teksty**. Aby instrukcja była łatwiejsza w użyciu, można przygotować **standardowe formularze i/lub szablony** dokumentów w formie załączników.

Instrukcja nie zastępuje umowy PPP. Jest punktem odniesienia, który zawiera odwołania do konkretnych źródeł w dokumentach umowy, a w ten sposób ułatwia dostęp do bardziej szczegółowych informacji lub otoczenia prawnego.

Ramka 3

Propozycja treści instrukcji zarządzania umową

Wprowadzenie

- Cel dokumentu
- Kontekst projektu/umowy (źródło, struktura i cele komercyjne, kluczowe aspekty zamówień publicznych)

Zarządzanie

- Rady i komisje
- Procesy komunikacyjne i informacyjne
- Procesy decyzyjne
- Delegacja uprawnień
- Zarządzanie kwestiami związanymi z interesariuszami (w tym użytkownikami końcowymi)

Struktura zespołu Zamawiającego

- Schemat organizacyjny
- Role i obowiązki
- Kluczowe kontakty

Struktura zespołu partnera prywatnego

- Schemat organizacyjny
- Role i obowiązki
- Kluczowe kontakty

Zarządzanie na etapie budowy

- Spotkania robocze (rodzaj, cel, częstotliwość, uczestnicy, rezultaty)
- Kluczowe wymagania określone w specyfikacji zamówienia
- Zbieranie, zatwierdzanie i rejestrowanie danych
- Raportowanie
- Aspekty księgowo (zwłaszcza sposób ujęcia w bilansie)
- Proces zarządzania ryzykiem
- Zmiany w zakresie zarządzania

Zarządzanie na etapie świadczenia usług

- Spotkania robocze (rodzaj, cel, częstotliwość, uczestnicy, rezultaty)
- Kluczowe wymagania określone w specyfikacji zamówienia/ cele w zakresie skuteczności działania
- Help desk (pomoc techniczna)
- Zbieranie, zatwierdzanie i rejestrowanie danych
- Raportowanie
- Proces zarządzania ryzykiem
- Mechanizmy i procesy płatności, w tym kwestie budżetowe i księgowo
- Przeglądy
- Zmiany w zakresie zarządzania
- Rozwiązywanie sporów

Temat 5 - Narzędzia do zarządzania informacją i danymi

Kluczowe kwestie dla Zamawiającego

Doświadczenie pokazuje, że zebranie odpowiednich informacji ma zasadnicze znaczenie dla procesu zarządzania etapem operacyjnym. Myśląc o gromadzeniu i zarządzaniu informacjami, Zamawiający powinien odpowiedzieć sobie na szereg pytań, m.in:

- W jaki sposób należy korzystać z narzędzi zarządzania informacją i danymi?
- Jakich informacji wymaga prawidłowe zarządzanie umową PPP?
- Jakie narzędzia są właściwe dla zarządzania informacjami dotyczącymi umowy?
- W jakim stopniu narzędziami można dzielić się z partnerem prywatnym?

Znaczenie poszczególnych informacji/danych

Bez dostępu do istotnych informacji, Zamawiający nie będzie w stanie podejmować właściwych decyzji, monitorować efektywności działań partnera prywatnego, wypełniać swoich zobowiązań umownych ani zarządzać ryzykiem związanym z realizacją danego projektu. W typowym projekcie PPP, większość informacji dostarcza partner prywatny. Rola Zamawiającego polega głównie na ich **właściwym uzyskiwaniu i weryfikacji pod kątem ich prawdziwości i spójności**.

W celu ograniczenia kosztów zarządzania etapem operacyjnym ponoszonych przez Zamawiającego, tam, gdzie to możliwe, warto skłaniać się ku łączeniu **samooceny** dokonywanej przez partnera prywatnego z niektórymi wybranymi, elementami zewnętrznej oceny dokonanej przez Zamawiającego: na przykład, regularne oświadczenia dotyczące efektywności, wykorzystane jako podstawa do obliczania potrąceń z płatności, mogą być formułowane przez samego partnera prywatnego, ale Zamawiający ma prawo do weryfikacji danych przeprowadzając kontrole wyrywkowe.

Definiowanie zakresu informacji i procesu ich przekazywania

Zamawiający powinien nałożyć na partnera prywatnego **umowny obowiązek regularnego składania sprawozdań** na temat wydajności. Powinny one obejmować:

- **kwestie techniczne**, takie jak wskaźniki wydajności lub listę robót utrzymaniowych, które zostały przeprowadzone w danym okresie;
- **kwestie finansowe**, takie jak sprawozdania finansowe partnera prywatnego lub szczegółowy podział przychodów wygenerowanych dzięki płatnościom dokonany przez użytkowników;
- **elementy prawne**, takie jak istotne zmiany w umowach o podwykonawstwo.

Partner prywatny może niechętnie dzielić się informacjami z Zamawiającym. Ważne jest zatem zachowanie odpowiedniej równowagi, dzięki której Zamawiający:

- **ogranicza swoje wymagania** do tych informacji, które są bezwzględnie konieczne do wypełniania obowiązków bez ingerencji w zarządzanie przez partnera prywatnego lub naruszanie jego praw majątkowych, własności przemysłowej i przywilejów;
- **jest w stanie w pełni monitorować** świadczenie usług. Szczególnie ważne jest zapewnienie dostępu do odpowiednich informacji przez cały czas

obowiązywania umowy, a także skuteczne przeciwdziałanie ewentualnym trudnościom (np. działanie siły wyższej, przypadki zaniechania przez partnera prywatnego).

W trakcie prac nad projektem umowy, Zamawiający powinien w **przejrzysty i precyzyjny sposób określić poziom szczegółowości, format i terminy** dostarczania danych, które będą generowane przez partnera prywatnego. Wymogi dotyczące obowiązków informacyjnych na etapie robót budowlanych i świadczenia usług nie różnią się. Jednak na obu etapach trzeba dokładnie zastanowić się nad rodzajem informacji, które należy uzyskać od partnera prywatnego, aby uniknąć:

- **żądania zbyt wielu informacji, których wygenerowanie i zestawienie byłoby kosztowne** dla partnera prywatnego, podobnie jak ich analiza dla Zamawiającego;
- **uzyskania niewystarczającej ilości informacji, co mogłoby utrudnić Zamawiającemu** wykonywanie swoich obowiązków.

Optymalny „**Pakiet informacyjny**” przewidziany w umowie PPP mógłby obejmować:

- **tablice wyników miesięcznych lub kwartalnych**, stanowiące przegląd realizacji umowy w danym okresie;
- **raport roczny**, zawierający kompleksowy przegląd wszystkich potrzebnych danych technicznych, finansowych i prawnych dotyczących wykonania umowy w ciągu roku, który się zakończył (przykład - patrz Ramka 4 poniżej);
- **raporty bieżące i podsumowujące** dotyczące poziomów efektywności świadczenia usług, przekazywane za pośrednictwem odpowiednich narzędzi informatycznych (patrz poniżej).

Wykorzystanie tej samej struktury i układu w kolejnych okresach ma kluczowe znaczenie dla usprawnienia przetwarzania informacji (np. analizy zmian). Jest to szczególnie ważne w przypadku sprawozdań finansowych. Zamawiający powinien zapewnić, że format danych, jakie otrzymuje, jest dostosowany do narzędzi wykorzystywanych przez zarządzających umową do celów analizy i monitorowania.

Kary mogą być wprowadzane w celu zachęcenia partnera prywatnego do wypełniania swoich zobowiązań, zarówno w zakresie terminowości, jak i jakości przekazywanych informacji.

Ramka 4

Treść raportu rocznego, który partnerzy prywatni mają obowiązek przedłożyć zgodnie z prawem francuskim regulującym umowy PPP („contrats de partenariat“)

We francuskich umowach PPP, typowy raport roczny obejmuje następujące dane ekonomiczne i księgowo:

- **Roczne sprawozdanie finansowe** dotyczące projektu objętego umową. Dokument ten musi zawierać: (i) dane za poprzedni rok, przedstawione w tym samym formacie dla celów porównawczych i na potrzeby analiz, (ii) dane wykorzystane do waloryzacji umownej oraz (iii) precyzyjne uzasadnienie wszystkich kosztów;
- Przedstawienie **metod rachunkowości, które zastosowano w procesie podziału dochodów i wydatków** w sprawozdaniu finansowym, wraz informacją o wszelkich zmianach dokonanych w ciągu roku w zakresie metod obliczania oraz o przyczynach ich wprowadzenia;
- Wykaz zawierający **wszelkie zmiany własnościowe** w odniesieniu do nieruchomości objętych umową i zmiany w **dokumentacji księgowej obejmującej amortyzację** ;
- Raport na temat stanu **aktywów materialnych i niematerialnych** wymaganych do świadczenia usługi. Sprawozdanie to musi być zgodne z treścią tabel przedstawiających plany amortyzacji i odtworzenia tych składników majątkowych;
- Oświadczenie określające wszelkie inne **koszty odtworzenia** poniesione w ciągu roku;
- Dokument szczegółowo przedstawiający **wszelkie zobowiązania, które mogłyby mieć wpływ finansowy** na umowę i świadczone usługi publiczne;
- **Obliczenie wewnętrznej stopy zwrotu z projektu (ekonomicznego i finansowego)** oraz szczegółowe informacje na temat tego, **jak wygenerowana wartość została przydzielona na wynagrodzenia i spłatę zadłużenia.**

Raport zawiera ponadto szereg wskaźników, takich jak:

- Szczegółowe informacje na temat **stopnia skuteczności** realizowanych założeń;
- Szczegóły dotyczące takich **działań objętych umową, których wykonanie zostało faktycznie zlecone małym i średnim przedsiębiorstwom**;
- **Wszelkie przychody otrzymane przez partnera prywatnego poza regularnymi płatnościami** od Zamawiającego;
- **Potrącenia i kary**, które zostały nałożone na partnera prywatnego oraz te, które zostały faktycznie uiszczone.

Korzystanie z rozwiązań informatycznych w celu uzyskania wiarygodnych informacji

Niezależnie od rodzaju umowy (koncesja, opłata za dostępność), ostatecznym celem umowy PPP jest zapewnienie wszystkim potencjalnym użytkownikom końcowym dostępu do odpowiednich usług. Osiągnięte wyniki muszą być ściśle monitorowane przez Zamawiającego, ponieważ zapewnia to właściwe i stałe zaangażowanie partnera prywatnego. **Większość przedsiębiorstw prywatnych zawierających umowy PPP korzysta w procesie zarządzania swoją działalnością z rozwiązań informatycznych**, takich jak Computer Assisted Production Management Systems („CAPMS”) i/lub Computer Assisted Maintenance Management Systems („CAMMS”). Są one używane na potrzeby wewnętrzne w firmach, na przykład po to, aby monitorować różne wskaźniki techniczne, planować przyszłe działania, przydzielać zadania członkom zespołów operacyjnych i prowadzić rejestr realizowanych prac. Czasami są powiązane z oprogramowaniem księgowym, co ułatwia zintegrowane zarządzanie oddziałem firmy. Chociaż na rynku dostępne są typowe rozwiązania IT, doświadczenie pokazuje, że większość tego rodzaju narzędzi komputerowych jest projektowana i/lub dostosowywana do potrzeb poszczególnych firm i ich kultury pracy.

W tym kontekście warto, by Zamawiający:

- podkreślił w dokumentacji przetargowej, że oczekuje **przejrzystego dostępu** do tych narzędzi przez cały okres obowiązywania umowy;
- **ustalił na etapie udzielania zamówienia, które rozwiązania informatyczne** wykonawcy planują wykorzystać i w jakim zakresie mogą być one udostępniane Zamawiającemu (np. prawa licencyjne, kwestie ochrony danych osobowych);
- zwrócił się do partnera prywatnego z prośbą o **zaprojektowanie odpowiednich rozwiązań informatycznych**, takich jak dedykowany portal internetowy dla Zamawiającego;
- przeprowadził testy narzędzi informatycznych partnera prywatnego przed rozpoczęciem realizacji umowy, pod kątem ich funkcjonalności.

To oczywiste, że Zamawiający będzie musiał zapewnić pełną zgodność pomiędzy określonymi w umowie metodami dotyczącymi wskaźników wydajności a rozwiązaniami IT, które zostaną wprowadzone. Chodzi o **zapewnienie, że wyniki można mierzyć i monitorować za pomocą narzędzi informatycznych**, i że te narzędzia są w stanie na bieżąco dostarczać rzetelnych i dokładnych danych.

Doświadczeni Zamawiający (na przykład ci zaangażowani w zarządzanie wieloma umowami) mogą opracować własną, standardową platformę informatyczną i wymagać od wykonawców jej wykorzystania.

Poza przydatnością przy bieżącym monitorowaniu wydajności, platforma informatyczna może być również wykorzystana w celu:

- **zarządzania działem pomocy technicznej**, co pozwoli partnerowi prywatnemu otrzymywać zapytania od Zamawiającego i użytkowników końcowych;
- **zarządzania płatnościami i obliczania potrąceń i / lub kar**;
- **przechowywania i wzajemnego udostępniania dokumentów**, takich jak zaktualizowana dokumentacja kontraktu, tablice wyników i sprawozdania roczne.

Zamawiający powinien postarać się o **uzyskanie wszystkich praw własności lub praw do użytkowania** w odniesieniu do narzędzi informatycznych, z których zamierza korzystać, aby zapewnić, że będzie w stanie:

- regularnie sprawdzić wiarygodność procesu generowania danych;
- przechowywać dane o kluczowym znaczeniu nawet po wygaśnięciu umowy (np. bazy danych dotyczących użytkowników końcowych, zapisy z czynności utrzymaniowych);
- korzystać z narzędzi po zakończeniu okresu obowiązywania umowy.

Wreszcie, dobrą praktyką jest **prowadzenie przez zespół ds. zarządzania etapem operacyjnym rejestru wszystkich kluczowych dokumentów odebranych i wysłanych, w specjalnej bazie danych** za pomocą elektronicznego systemu zarządzania dokumentami.

Ramka 5

Co należy monitorować na etapie budowy?

Zamawiający powinien zainwestować odpowiednie środki i czas, by zapewnić, że jego oczekiwania dotyczące projektu zostaną spełnione. Szczególnie ważne jest niedopuszczenie do rażącej utraty wartości wytworzonych na etapie budowy środków trwałych, które w przypadku wcześniejszego zakończenia realizacji umowy PPP, w związku z niewywiązaniem się partnera prywatnego z podjętych zobowiązań, będą przejmowane na rzecz Zamawiającego.

Monitorowanie robót budowlanych obejmuje zazwyczaj:

- **dokonywanie przeglądów i zatwierdzanie poszczególnych planów budowy** w celu sprawdzenia ich zgodności z przyjętymi specyfikacjami;
- kontrola przestrzegania przez partnera prywatnego **planów jakości w zakresie projektu i robót budowlanych**;
- udział **w spotkaniach roboczych** pomiędzy przedstawicielami partnera prywatnego a jego wykonawcami;
- zaangażowanie w **proces realizacji** z udziałem spółki celowej i jej podwykonawców;
- **kontrole i inspekcje techniczne prowadzone przez niezależnych doradców**;
- **formalne odebranie obiektu** przez Zamawiającego przed rozpoczęciem działalności, zgodnie z treścią umowy;
- **monitoring finansowy** płatności za zrealizowane roboty budowlane.

Temat 6 - Model finansowy na potrzeby zarządzania etapem operacyjnym

Kluczowe kwestie dla zamawiającego

Model finansowy projektu jest dla Zamawiającego jednym z najważniejszych narzędzi zarządzania na etapie operacyjnym. Myśląc o wykorzystaniu modelu finansowego, Zamawiający powinien odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- Dlaczego model finansowy opracowany na etapie udzielania zamówienia jest również użyteczny przez cały okres obowiązywania umowy PPP?
- Jakie są główne różnice między modelami stosowanymi przed i po zamknięciu finansowym?
- Jak zabezpieczyć i zarządzać modelem, spełniającym wymagania w zakresie zarządzania etapem operacyjnym?

Różne modele finansowe w odpowiedzi na różne potrzeby

W kontekście PPP, model finansowy jest arkuszem kalkulacyjnym wykorzystywanym na potrzeby prognozowania przyszłych przepływów pieniężnych w ramach projektu i dostarczającym kluczowych informacji ekonomicznych i finansowych. Opracowują go **eksperti finansowi** i stanowi on **ważne narzędzie w procesie podejmowania decyzji** zarówno przez Zamawiającego, jak i partnera prywatnego (np. ocena ofert, sprawdzanie przystępności cenowej i bankowości, analiza rentowności). Jego wyniki przedstawiane są wielu podmiotom zaangażowanym w finansowanie projektu (np. udziałowcom partnera prywatnego, kredytodawcom).

Zazwyczaj opracowuje się kilka modeli finansowych, które są wykorzystywane na różnych etapach realizacji projektu, na przykład:

- Na etapie przygotowania projektu, Zamawiający na ogół wykorzystuje wstępny model finansowy, aby **ocenić wykonalność ekonomiczną i finansową projektu** (np. aby obliczyć wewnętrzną stopę zwrotu, zidentyfikować główne czynniki gospodarcze i finansowe), sformułować prognozy dotyczące przyszłego stosunku wartości projektu do jego ceny i pomóc w wyborze najodpowiedniejszego trybu udzielenia zamówienia na realizację projektu;
- Na etapie udzielania zamówienia, **każdy wykonawca zazwyczaj przedstawia swój własny model finansowy służący prognozowaniu przepływów pieniężnych w ramach projektu** i dokonaniu najlepszego wyboru w odniesieniu do mechanizmu płatności, struktury finansowania itp. Model ten służy przede wszystkim spełnieniu wymagań sponsorów i kredytodawców; zazwyczaj koncentruje się na kwestiach finansowych.

Model finansowy dla celów zarządzania na etapie operacyjnym

Po zawarciu umowy, model finansowy jest Zamawiającemu **niezbędny** w celu:

- dokonywania okresowych **obliczeń należnych płatności** na rzecz partnera prywatnego i oszacowania przyszłych zobowiązań. Faktem jest, że w umowach PPP opartych na formule „Zamawiający płaci”, kwoty płatności (np. opłata za dostępność) zostają uzgodnione na etapie podpisywania umowy, ale podlegają regularnym modyfikacjom (np. raz na miesiąc, raz na kwartał) w związku z wymaganiami dotyczącymi indeksacji (czyli inflacji) oraz stosowanymi potrąceniami i karami. Poza tym, płatności muszą być dostosowane na zasadzie *ad hoc*, jeżeli pozwalają na to postanowienia kompensacyjne umowy PPP (np. w związku z opóźnieniami lub ryzykiem pojawienia się dodatkowych kosztów, działaniem siły wyższej);
- przeprowadzenia **regularnej oceny trwałości ekonomicznej i finansowej projektu** w przypadku umów opartych na zasadzie „użytkownik płaci”. W takich umowach, taryfy dla użytkowników są zazwyczaj regularnie modyfikowane (np. z uwzględnieniem stopy inflacji i rzeczywistego popytu) i ustala się mechanizmy podziału zysku/maksymalny pułap zysku. Takie mechanizmy wymagają regularnego monitorowania i prognozowania finansowego, a tym samym korzystania z wiarygodnego modelu finansowego.
- **oceny wpływu zachodzących zmian**. Ze względu na swoją długotrwałość i złożoność, większość umów PPP może podlegać zmianom w swoim cyklu życia (np. refinansowanie, potrzeba podniesienia wydajności, zmiany zakresu usług, patrz Temat 9 poniżej). Model finansowy służy do przeprowadzenia oceny wpływu tych zmian i określenia kwoty wynagrodzenia lub zmiany profilu płatności;
- ułatwienia **przygotowania sprawozdań finansowych** i monitorowania kluczowych wskaźników finansowych, takich jak wykorzystanie dźwigni finansowej, wskaźnik pokrycia obsługi zadłużenia i wewnętrzna stopa zwrotu;
- **obliczenia kwoty ewentualnej rekompensaty**, wypłacanej przez Zamawiającego w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy (np. w sytuacji poważnego niedopełnienia obowiązków lub wspólnej decyzji o rozwiązaniu partnerstwa).

Oprócz standardowych funkcji niezbędnych na etapie przygotowania i udzielania zamówienia publicznego, model finansowy, który ma posłużyć do celów zarządzania etapem operacyjnym, powinien umożliwić użytkownikom:

- zastąpienie wartości prognozowanych **wartościami rzeczywistymi** i zmianę przyjętych założeń w celu aktualizacji prognoz w oparciu o dane rzeczywiste;
- zachowanie **kluczowych danych historycznych**, zarówno finansowych jak i związanych z wynikami;
- przeprowadzanie **analiz kontroli finansowej**.

Zabezpieczenie i zarządzanie odpowiednim modelem finansowym

Strony umowy powinny **przyjąć wspólny model finansowy na okres operacyjny**. Jeśli współistnieją dwa modele, pojawia się duże ryzyko, że dyskusje nad nimi pochłoną sporo czasu i energii. Przyjęcie jednego modelu nie oznacza zgody na pewien określony zbiór założeń: ważne jest, aby każda ze stron zachowała zdolność do realizacji własnych prognoz na potrzeby własnych celów.

W wielu przypadkach preferowaną opcją będzie **zwrócenie się do partnera prywatnego z prośbą o opracowanie modelu finansowego zarządzania operacyjnego i udostępnienie go Zamawiającemu**. Najczęściej okazuje się, że partner prywatny dysponuje wewnętrznymi możliwościami modelowania i tak czy inaczej opracowałby takie narzędzie do własnych celów. W związku z powyższym, Zamawiający powinien:

- **określić w dokumentacji przetargowej**, że model transakcji wymagany na tym etapie musi być wystarczająco elastyczny, aby móc go zastosować jako model spełniający wymogi okresu operacyjnego dla obu stron;
- **uwzględnić w umowie PPP postanowienia** zobowiązujące partnera prywatnego do: (i) opracowania odpowiedniego modelu finansowego, (ii) zapewnienia, że będzie poddawany audytowi zewnętrznemu, (iii) regularnego aktualizowania modelu finansowego w okresie obowiązywania umowy, w szczególności na wniosek Zamawiającego oraz (iv) udostępnienia Zamawiającemu modelu na transparentnych zasadach.

Zamawiający ograniczy zatem swoje zaangażowanie do poziomu właściwego dla „zaawansowanego” użytkownika, tworząc swój własny zestaw założeń i analizując wyniki. Będzie to jednak wymagać od zespołu ds. zarządzania etapem operacyjnym pewnego doświadczenia w zakresie modelowania finansowego, co niejednokrotnie oznacza konieczność skorzystania ze wsparcia doradcy finansowego (np. w celu zorganizowania szkolenia dla członków zespołu).

Lista sprawdzająca 1 – Planowanie zarządzania na etapie operacyjnym

Poniższa lista zawiera typowe zadania, wymagane przy przygotowaniach do fazy operacyjnej projektu.

| Kiedy? | Jakie zadania należy wykonać? |
|---|---|
| <p>Na etapie opracowywania dokumentacji przetargowej</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Skonsultować się z przyszłymi interesariuszami (np. użytkownikami końcowymi, organami nadzoru, innymi resortami, przyszłym zespołem ds. zarządzania umową), aby (i) zidentyfikować ich potrzeby w zakresie wydajności, wskaźników i poziomów docelowych oraz (ii) ocenić ich przyszłe interakcje z projektem. - Zaprojektować strategię zarządzania etapem operacyjnym, odpowiadając na kluczowe pytania: Jakie informacje/dane będą potrzebne? Jaki rodzaj zarządzania należy przyjąć (np. komitet sterujący, kierownik ds. realizacji umowy, zespół ds. zarządzania umową)? Jakie procedury i narzędzia należy zastosować? Kiedy? Kto będzie w to zaangażowany? Ile to kosztuje? Skąd wziąć fundusze? - Projekt umowy PPP przesłany oferentom powinien uwzględniać wszystkie ważne postanowienia odnoszące się do specyfikacji produktu, pomiaru wydajności, mechanizmu płatności i gromadzenia informacji/danych. - Na ile to możliwe, należy na tym etapie przeprowadzić rekrutację przyszłego kierownika ds. umowy lub powierzyć odpowiedniej osobie analizę kwestii związanymi z zarządzaniem operacyjnym na etapie udzielania zamówienia. |
| <p>Na etapie udzielania zamówienia publicznego</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Zapytać oferentów w jaki sposób zamierzają wypełnić wymagania Zamawiającego i odnotować wszystkie konstruktywne uwagi, które przedstawią. - Udoskonalic strategię zarządzania etapem operacyjnym. - Zatrudnić pozostałych członków zespołu ds. zarządzania umową. - Opracować umowy ramowe w celu umożliwienia ingerencji ekspertów zewnętrznych. |
| <p>Niezwłocznie po podpisaniu umowy i zamknięciu finansowym</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Dopracować instrukcję zarządzania umową obowiązującą na etapie robót budowlanych. - Zmodyfikować model finansowy w celu spełnienia wymogów na etapie robót budowlanych. - Przetestować i uruchomić system gromadzenia informacji i zarządzania na etapie robót budowlanych. |
| <p>Po zakończeniu realizacji projektu i uruchomieniu świadczenia usług</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Dopracować instrukcję zarządzania umową obowiązującą przez okres świadczenia usług. - Zmienić model finansowy w celu spełnienia wymagań w okresie świadczenia usług. - Przetestować i uruchomić system gromadzenia informacji i zarządzania na okres świadczenia usług. - Przeszkolić zainteresowane strony. |
| <p>Pod koniec cyklu życia umowy</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Przygotować się do zakończenia umowy poprzez gromadzenie szczegółowych informacji o stanie projektu, pracownikach, których należy zaangażować, aby kontynuować działania, sytuacji finansowej projektu/partnera prywatnego itd. - Podjąć wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia pomyślnego zakończenia umowy i zagwarantowania, że usługi będą nadal świadczone po jej wygaśnięciu. |

Rozdział 2

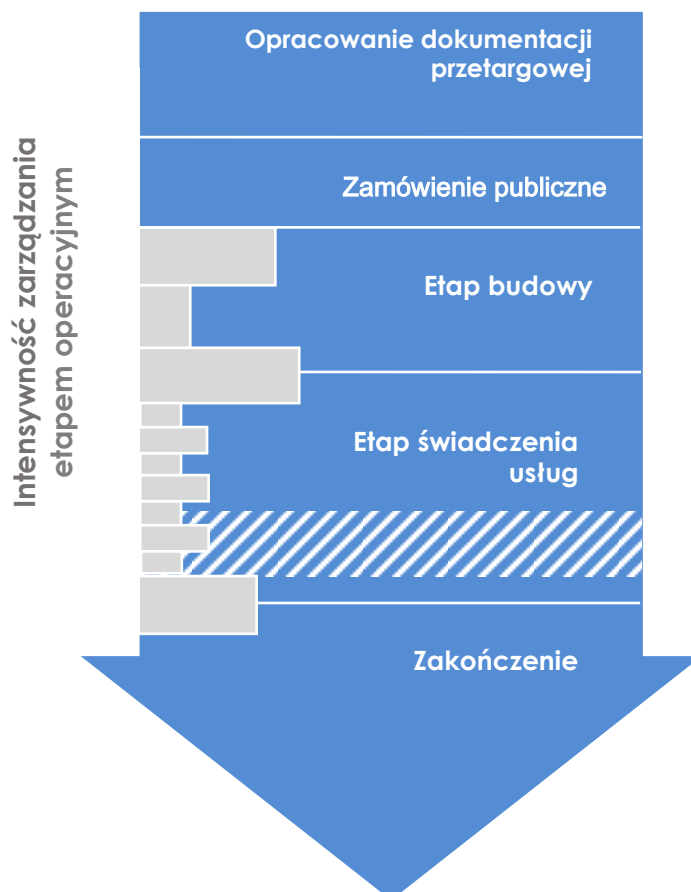
Realizacja zarządzania etapem operacyjnym

Dla Zamawiającego, zarządzanie na etapie operacyjnym polega głównie na realizacji zadań określonych w strategii zarządzania etapem operacyjnym za pomocą narzędzi przeznaczonych do tego celu (patrz Rozdział 1). W tym kontekście konieczne jest rozważenie całej serii zagadnień:

- Jak unikać sporów i jak nimi zarządzać (**Temat 7**)?;
- Jak przeprowadzać przeglądy, które umożliwią regularną kontrolę stosunku jakości do ceny (**Temat 8**)?;
- Jak zarządzać zmianami (**Temat 9**)?;
- Jak najlepiej przygotować się do zakończenia umowy, zapewniając odpowiedni poziom świadczenia usług (**Temat 10**)?.

Schemat 3 poniżej ilustruje „intensywność” zadań związanych z zarządzaniem etapem operacyjnym dla Zarządzającego, od podpisania umowy do jej wygaśnięcia.

Schemat 3 – Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem etapem operacyjnym przez cały cykl życia projektu



Temat 7 - Zapobieganie sporom i zarządzanie konfliktami

Kluczowe kwestie dla Zamawiającego

Doświadczenie pokazuje, że spory nie są rzadkością przy realizacji projektów PPP (podobnie jak w przypadku innych, złożonych umów zawieranych pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym). W związku z tym, Zamawiający będzie musiał zapobiegać konfliktom lub w miarę możliwości ograniczać ich występowanie, a także nimi zarządzać, jeśli się pojawią. W związku z konfliktami, Zamawiający powinien odpowiedzieć sobie na następujące kluczowe pytania:

- Jakiego mogą być główne przyczyny potencjalnych sporów?
- Jak ich uniknąć?
- Jak opracować skuteczny mechanizm rozwiązywania sporów?

Napięcia na linii „wartość-pieniądze”

Mimo że wszystkim stronom umowy PPP powinno zależeć na powodzeniu projektu, mogą one inaczej definiować pojęcie sukcesu z nim związanego. **Ten rodzaj projektów może rodzić potencjalny spór w ocenie „wartości” usług świadczonych w imieniu Zamawiającego a „zyskiem” realizowanym przez partnera prywatnego.** Biorąc pod uwagę, że większość projektów PPP realizowana jest długoterminowo, mogą pojawić się zdarzenia, które będą miały wpływ na partnerstwo (np. zmiany w środowisku projektu lub w samym projekcie), a każda ze stron może poddać rewizji swoje pierwotne zobowiązania, aby chronić w ten sposób własne interesy. To w takich sytuacjach najczęściej pojawiają się konflikty.

Zapobieganie powstawaniu sporów

Rozwiązywanie sporów pochłania mnóstwo czasu i energii, co może zagrozić powodzeniu całego projektu. Dlatego też każda ze stron powinna w miarę możliwości **dolożyć wszelkich starań, by zapobiec sytuacji, w której problemy przekształcają się w konflikty.**

Aby ograniczyć ryzyko powstania sporów, strony umowy PPP powinny dążyć w szczególności do:

- zapewnienia, że **treść umowy jest możliwie zrozumiała i przejrzysta** (patrz wskazówki w Temacie 3);
- budowania i utrzymywania **konstruktywnych stosunków partnerskich** (patrz zasady przedstawione w Temacie 2), na przykład poprzez ustanowienie platform porozumienia na różnych szczeblach hierarchii, zapewniając w ten sposób dostępność dodatkowych kanałów komunikacji poza codziennymi relacjami partnerów.

Jak rozwiązywać spory bez narażania trwałości projektu

Jeżeli pomimo podjęcia powyższych środków zapobiegawczych, nie uda się zapobiec powstaniu sporów, strony powinny rozwiązywać je w oparciu o jasno określone reguły rozwiązywania konfliktów. Oznacza to, że **w umowa PPP powinna zawierać taką formalną procedurę rozstrzygnięcia sporów**, która:

- pozwala wypracować rozwiązania korzystne dla obu stron i chroniące interesy projektu;
- jest prosta i przejrzysta:
 - w celu uniknięcia dalszych napięć wynikających z interpretacji samej procedury rozstrzygnięcia sporów (np. poprzez powołanie zewnętrznego eksperta, którego opinia będzie respektowana przez obie strony);
 - w celu uniknięcia niepotrzebnych kosztów, zarówno bezpośrednich (tj. koszt procesu rozstrzygnięcia sporów), jak i pośrednich (tj. kosztów wynikających z przedłużającego się konfliktu);
- obejmuje:
 - zestaw procedur pojednawczych, **proporcjonalnych do wagi sporu**;
 - **hierarchię procedur rozstrzygnięcia sporu** (tj. od komitetu wewnętrznego ds. dialogu między stronami, przez opinię zewnętrznego biegłego lub mediacje, po arbitraż lub postępowanie sądowe jako rozwiązania ostateczne) oraz określone **mechanizmy** (tj. od dostosowania płatności lub taryf przez Zamawiającego, po obniżenie wymogów w zakresie wydajności i rozwiązania umowy);
- nie pozwala utknąć w martwym punkcie. W szczególności należy:
 - zadbać o to, by strony **wypełniały swoje zobowiązania wynikające z umowy w trakcie procedury rozwiązywania sporów**, niezależnie od rekompensat wynikających z ostatecznej decyzji rozstrzygającej;
 - ustalić **terminy, w których strony będą zobowiązane do przeprowadzania wzajemnych konsultacji** i zachęcać je do poszukiwania rozwiązania sporu.

Biorąc pod uwagę koszt długotrwałych procedur rozstrzygnięcia sporów oraz fakt, że ostatecznym sposobem zakończenia sporu jest wypowiedzenie umowy, inwestorzy kapitałowi partnera prywatnego i kredytodawcy będą bacznie przyglądać się opracowywaniu procedury rozstrzygnięcia sporów. **Jeżeli problem nie zostanie właściwie potraktowany, może nawet zagrozić bankowalności umowy.**

Temat 8 - Przeprowadzanie okresowych przeglądów

Kluczowe kwestie dla Zamawiającego

Biorąc pod uwagę długoterminowy charakter większości umów PPP, na Zamawiającym spoczywa obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów projektu i umowy. Powinien w związku z tym odpowiedzieć sobie na szereg pytań:

- Jak uzasadnić przeprowadzanie okresowych przeglądów?
- Co powinno wchodzić w zakres przeglądów i jaką metodologię należy zastosować?
- Jak zidentyfikować i wykorzystać potencjalne oszczędności?
- Jakie problemy są często pomijane podczas przeglądów?

Konieczność okresowych „ocen kondycji” projektu

Okresowe przeglądy przeprowadzane są w dwóch celach:

- pozwalają na monitorowanie projektu i **dokonania oceny jego ogólnej przydatności do zakładanego rezultatu** oraz określenia sposobów dostosowania go do zmieniającego się otoczenia (np. zmiana wymogów Zamawiającego, zmiana ram ekonomicznych lub prawnych projektu);
- pozwalają na sprawdzenie, czy **partner prywatny rzeczywiście dostarcza wymagane usługi** oraz umożliwiają ocenę efektywności jego działań w tym zakresie.

Przeglądy niejednokrotnie pomagają utrzymać i/lub poprawić stosunek jakości do ceny projektu PPP.

Terminy i zakres przeglądów powinny być brane pod uwagę podczas sporządzania umowy. Pełen przegląd techniczny, finansowy i prawny należy przeprowadzać co pięć lat. Jak wspomniano w Temacie 3, przeglądy mogą być wykorzystane do wprowadzenia pewnej elastyczności w postanowieniach umowy, jeżeli okaże się to konieczne. Mogą one zostać uzupełnione lub zastąpione przeglądami realizowanymi na zasadzie *ad hoc*, na przykład w celu identyfikacji przyczyn uzyskiwania niezadowolających wyników w zakresie świadczenia usług lub w związku z wątpliwościami co do działania w dobrej wierze w zakresie raportowania przez partnera prywatnego dokładnego stanu technicznego i finansowego projektu.

W zależności od swoich konkretnych celów, przegląd może mieć szeroki zakres i **dawać pełen obraz ogólnej realizacji umowy**. Może również dotyczyć bardzo konkretnej kwestii technicznej, prawnej lub finansowej (np. czy partner rzeczywiście realizuje plan utrzymaniowy uzgodniony przez strony?).

Przeglądy może przeprowadzać zespół ds. zarządzania etapem operacyjnym, ale w związku z **ich bardzo szerokim zakresem**, często zleca się je konsultantom zewnętrznym. Takie rozwiązanie zapewnia dostęp do dodatkowych zasobów ludzkich, ponieważ konsultanci zazwyczaj mają doświadczenie w przeprowadzaniu przeglądów różnych projektów, co może stanowić wartość dodaną i ułatwić identyfikację niezadowolających wyników lub błędów oraz umożliwić porównanie projektu z bazą danych doradców.

Wreszcie, przeglądy często prowadzą do **zmian umowy** (patrz Temat 9 poniżej).

W poszukiwaniu oszczędności⁸

Podczas przeglądów należy zidentyfikować wszystkie potencjalne oszczędności dla Zamawiającego. Mogą one wynikać z:

- poprawy **efektywności partnera prywatnego** w zakresie świadczenia usług, tj. osiągnięcia takiego samego efektu przy mniejszych nakładach, dzięki monitorowaniu, reorganizacji świadczenia usług i motywowaniu pracowników;
- **zmian wymagań Zamawiającego**, tj. obniżenia początkowo zawyżonych wskaźników wydajności, zmiany zakresu usług, większej elastyczności partnera prywatnego w podejmowaniu dodatkowej działalności z wykorzystaniem obiektu;
- **zmian w środowisku projektu**, tj. zmian w przepisach prawa, które mogą być korzystne dla projektu (np. wydłużenie ustawowego czasu pracy), obniżenia kosztów finansowania, wykorzystania nowych technologii (np. monitoring informatyczny i zarządzanie zużyciem energii w starym budynku).

W zależności od treści umowy, Zamawiający może mieć prawo **domagać się od partnera prywatnego aby ten dzielił się z nim uzyskanymi oszczędnościami**, jeżeli udało się je wygenerować w jednej z ostatnich dwóch kategorii, o których mowa powyżej. Jeżeli oszczędności wynikające ze wzrostu wydajności partnera prywatnego przekroczą pewien poziom, Zamawiający może również żądać przekazania części dodatkowego zysku wygenerowanego w ten sposób.

Niemniej jednak, poszukując oszczędności, Zamawiający musi zachować ostrożność, by **nie podejmować kroków, które pozwalają obniżyć koszty w krótkim okresie, ale ostatecznie mogą wpłynąć niekorzystnie na stosunek wartości do ceny** (np. cięcia w planie obsługi technicznej, agresywny podział zysku, który zniechęci partnera prywatnego do wprowadzania innowacji).

W odniesieniu do zmian w otoczeniu projektu, umowa może również przewidywać pewne mechanizmy⁹, takie jak:

- „**analiza rynku**” - partner prywatny zobowiązany jest do przeprowadzania co pewien czas nowych przetargów na niektóre usługi, aby sprawdzić stosunek ich wartości do cen obowiązujących na rynku;
- „**benchmarking/analiza porównawcza**” - proces, w którym strony umowy porównują koszty i wydajność usług świadczonych przez partnera prywatnego z próbką porównywalnych usług świadczonych przez innych usługodawców.

Tego rodzaju mechanizmy sprawdzają się tylko w krajach, w których rynek usług jest już wystarczająco dojrzały i oferuje dostęp do źródeł umożliwiających dokonanie porównania.

Identyfikacja i wykorzystanie ewentualnych możliwości refinansowania

W trakcie obowiązywania umowy, **strony mogą być zmuszone do przeprowadzenia przeglądu struktury finansowania w momencie zamknięcia finansowego albo uznać to za stosowne.**

Zazwyczaj ma to miejsce (i) w przypadku, gdy strony skorzystały z instrumentów finansowych o terminach zapadalności, które są znacznie krótsze niż czas trwania umowy (np. wykorzystanie krótkotrwałego finansowania typu *mimi-perm*, które jest refinansowane w fazie świadczenia usług) lub (ii) w przypadku, gdy ogólne warunki

⁸ Więcej informacji, patrz: HM Treasury, „Making savings in operational PFI contracts”, lipiec 2011 r.

⁹ Więcej informacji, patrz: HM Treasury, „Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and market testing guidance”, październik 2006 r.

rynkowe zmieniały się i stają się bardziej atrakcyjne (np. stopy procentowe spadły, a klauzule zabezpieczające nie wykluczają możliwości skorzystania przez partnera prywatnego z tej zmiany).

Prawidłowo sporządzona umowa powinna zachęcać partnera prywatnego do poszukiwania możliwości refinansowania bez konieczności interwencji ze strony Zamawiającego. Niemniej jednak dobrą praktyką może być wykorzystanie okresowych przeglądów do regularnego sprawdzania dostępnych rozwiązań na rynkach finansowych.

Podczas negocjowania postanowień dot. refinansowania, Zamawiający powinien:

- domagać się **uzyskania informacji** o każdej możliwości uzyskania korzystniejszego finansowania, niezwłocznie po jej zidentyfikowaniu przez partnera prywatnego;
- upewnić się, że partner prywatny złożył **formalny wniosek**, i że przed podjęciem jakichkolwiek działań konieczne będzie uzyskanie zgody Zamawiającego;
- określić **dokładną podstawę służącą do obliczenia korzyści finansowych, wynikających z refinansowania** i przeznaczonych do podziału: jak obliczyć zysk z refinansowania (np. wybór wskaźnika odniesienia), jak (procentowo) dzielić zysk, oraz w jaki sposób zysk powinien być wypłacony (np. w gotówce, w postaci zmniejszonej sumy płatności dokonywanej przez Zamawiającego).

Wreszcie, należy pamiętać, że refinansowanie może mieć zastosowanie nie tylko do długu, ale również do **elementu kapitałowego** struktury finansowania (np. zwiększenie współczynnika zadłużenia do kapitału własnego, tzw. *gearing ratio*).

Rozwiązywanie kwestii ubezpieczenia

Kwestie ubezpieczeniowe często traktuje się z nienależytą starannością z uwagi na ich złożoność. Tymczasem przegląd umów ubezpieczeniowych dotyczących projektu PPP jest ważnym zadaniem z zakresu zarządzania ryzykiem i może okazać się źródłem niemałych oszczędności.

Aby uniknąć **sytuacji, w których okazuje się, że polisa ubezpieczeniowa nie obejmuje pewnych zdarzeń**, Zamawiający powinien co pewien czas sprawdzać, czy ogólna ochrona ubezpieczeniowa (zarówno partnera prywatnego, jak i samego Zamawiającego), obejmuje wszystkie rodzaje ryzyka (np. poprzez dostosowanie treści polis ubezpieczeniowych, jeśli do umowy dodane zostaną nowe usługi, sprawdzanie daty ważności ubezpieczenia, dostępności ubezpieczenia na rynku). Zakup polisy ubezpieczeniowej, której zakres jest niewystarczający może wiązać się z poważnymi konsekwencjami finansowymi i wizerunkowymi, w takiej sytuacji strony będą musiały poszukać alternatywnego sposobu ograniczania tych rodzajów ryzyka, które nie są objęte ubezpieczeniem.

Zakładając, że w umowie ubezpieczenia zawarto odpowiednie postanowienia, Zamawiający może uzyskać znaczne **oszczędności w kosztach ubezpieczenia**, ponieważ:

- w kwestii wyceny ryzyka, sytuacja na rynku ubezpieczeń **podlega zmianom** (np. wysokość składki ubezpieczeniowej może być niższa niż w chwili podpisania umowy);
- **zakres** usług w ramach projektu PPP mógł się zmienić od chwili podpisania Umowy;
- ubezpieczenie własne Zamawiającego lub podejście do ubezpieczenia własnego mogło ulec zmianie.

Temat 9 - Zarządzanie zmianami w projekcie

Kluczowe kwestie dla Zamawiającego

Biorąc pod uwagę długoterminowy charakter projektów PPP, zmiany zakresu projektu, usług lub postanowień umownych nie są niczym niezwykłym. Tego rodzaju sytuacje mogą rodzić szereg pytań, m.in:

- Jak radzić sobie ze zmianami w trakcie obowiązywania umowy?
- Jakie zdarzenia najczęściej prowadzą do zmian?
- Jak należy negocjować zmiany od strony formalnej?

Przyczyny i skutki zmian

Z inicjatywą wprowadzenia zmian w projekcie może wyjść albo partner prywatny, albo Zamawiający. Umowa PPP powinna określać sposób, w jaki każda proponowana zmiana jest przedstawiana przez stronę inicjującą, jak powinna zostać rozważona przez drugą stronę, ostatecznie zatwierdzona oraz kiedy może wejść w życie (np. forma i treść dokumentów, terminy).

Wiele zmian powstaje dlatego, że strony mają do czynienia z nieprzewidywanymi, pozytywnymi lub negatywnymi zdarzeniami (np. Zamawiający zaniżył wymagania, partner prywatny wybrał niewłaściwe rozwiązania techniczne, które należy zastąpić).

Większość zmian ma formę poprawek wprowadzanych do pierwotnej treści umowy. Dlatego ważne jest, by każda modyfikacja była starannie rejestrowana. Zamawiający powinien posiadać **pełną, zaktualizowaną wersję umowy, wraz ze wszystkimi zmianami** wprowadzonymi od chwili jej podpisania, co pozwoli ograniczyć ryzyko pomyłki co do tego, która „wersja” umowy obowiązuje. Jeżeli jest to konieczne, należy również aktualizować instrukcję do umowy.

Gdy mamy do czynienia ze zmianami, Zamawiający powinien mieć na uwadze skumulowany wpływ wszystkich poprawek wprowadzonych od chwili podpisania umowy, ponieważ **razem mogą one w istotny sposób zmieniać początkowe ustalenia**, a nawet naruszać unijne reguły udzielania zamówień publicznych.

Wreszcie, niektóre zmiany wymagają od partnera prywatnego poniesienia dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Pierwotna wersja pakietu finansowego partnera prywatnego może okazać się niewystarczająca wobec nowych wydatków inwestycyjnych. Z tego powodu Zamawiający i partner prywatny muszą ustalić w chwili zamknięcia finansowego, w jaki sposób przyszłe zmiany będą finansowane (np. w jakim zakresie partner prywatny powinien być zobowiązany do finansowania zmian).

Negocjowanie zmian

Doświadczenie pokazuje, że w większości przypadków **zmiany wymagają długotrwałych negocjacji między stronami**¹⁰. Negocjacje są ułatwione, jeżeli: (i) od samego początku między stronami panują dobre stosunki, (ii) Zamawiający regularnie monitoruje realizację umowy, a (iii) pierwotna wersja umowy zapewnia wystarczającą elastyczność.

Aby uniknąć niekończących się negocjacji, zaleca się **rozpatrywanie wielu kwestii w tym samym czasie i wprowadzenie większej ilości takich zmian do umowy jednorazowo**, na przykład raz w roku.

¹⁰ Więcej informacji, patrz: HM Treasury, „Operational Taskforce Note 3: Variations protocol for operational projects”, marzec 2007 r.

W przypadku kompleksowych zmian złożonych przez partnera prywatnego, w interesie Zamawiającego może być przeprowadzenie badania perspektywicznego lub przeglądu umowy, który będzie pomocny w negocjacjach. Ocena proponowanej zmiany powinna być **możliwie jak najbardziej kompletna i wyczerpująca oraz nie ograniczać się do jej bezpośrednich skutków, aby uniknąć potencjalnego efektu domina** w stosunku do innych postanowień umownych, gdyż może to następnie zagrażać interesom Zamawiającego.

Temat 10 – Zarządzanie zakończeniem obowiązywania umowy

Kluczowe kwestie dla Zamawiającego

„Zakończenie umowy” odnosi się do **wcześniejszego wypowiedzenia¹¹ lub wygaśnięcia umowy z uwagi upływ okresu jej obowiązywania**. Wiąże się z nim szereg pytań, na jakie Zamawiający powinien sobie odpowiedzieć, przykładowo:

- Jak doprowadzić umowę do pomyślnego zakończenia i zarządzać na bieżąco świadczonymi usługami?
- Jakie są najważniejsze kwestie związane z zakończeniem umowy?
- Jakie zadania należy podjąć w celu ograniczenia ryzyka?

Kwestie istotne

W sytuacji zakończenia obowiązywania umowy PPP, Zamawiający powinien w szczególności:

- **zapobiegać powstaniu ewentualnej luki w świadczeniu usług** w okresie pomiędzy zakończeniem obowiązującej umowy a wdrożeniem nowych ustaleń, co może wiązać się z organizacją nowego przetargu lub świadczeniem usług we własnym zakresie;
- **zdożyć wszystkie najważniejsze informacje/dane** od dotychczasowego partnera prywatnego, co pozwoli efektywnie **zarządzać procesem przejściowym** (np. uczciwa procedura przetargowa przeprowadzona z zachowaniem reguł konkurencji wymaga uzyskania od dotychczasowego partnera prywatnego potrzebnych informacji w celu zapewnienia równych szans wszystkim oferentom; dotychczasowy partner może starać się zachować informacje dla własnego użytku);
- dążyć do **ochrony własnych interesów**, zarówno finansowych, jak i związanych z prawem własności przysługującym Zamawiającemu w stosunku do składników majątkowych będących przedmiotem projektu.

Zadania, które należy wykonać w celu doprowadzenia do pomyślnego zakończenia umowy¹²

Aby doprowadzić umowę do pomyślnego zakończenia, Zamawiający powinien rozważyć podjęcie następujących kroków:

- Podczas wstępnych negocjacji umowy, jej zakończenie postrzega się jako odległą przyszłość. Takie podejście znacząco utrudnia sformułowanie szczegółowych/odpowiednich postanowień w tym zakresie. Na kilka lat przed planowanym zakończeniem obowiązywania umowy (lub jak najszybciej w przypadku jej wcześniejszego rozwiązania) warto **przeprowadzić przegląd i dostosować w razie potrzeby zapisy dotyczące zakończenia umowy**, aby usprawnić w ten sposób okres przejściowy;
- **Audyty techniczny** powinien zostać zlecony na długo przed zakończeniem obowiązywania umowy, łącznie z opracowaniem zmodyfikowanego planu utrzymaniowego. Można go powtórzyć wraz z końcem umowy, tak aby wynik został uwzględniony w procedurach przetargowych dotyczących nowych

¹¹ Szczegółowe informacje na temat aspektów prawnych i finansowych wcześniejszego rozwiązania umowy zawarto w raporcie EPEC zatytułowanym „Termination and Force Majeure Provisions in PPP contracts”, marzec 2013 r., dostępnym na stronie www.eib.org/epec/resources/Termination_Report_public_version.pdf

¹² Patrz HM Treasury, „Operational Taskforce Note 4: Planning for a successful exit”, październik 2009 r.

umów. Audyt może obejmować stan aktywów i zasady zatrudnienia pracowników partnera prywatnego. W tej ostatniej kwestii, postanowienia umowne lub, jak ma to miejsce w niektórych krajach, przepisy prawa mogą wymagać przeniesienia personelu z dotychczasowego do nowego podmiotu (prywatnego lub publicznego). W związku z tym, potrzebne są szczegółowe informacje na temat kwestii pracowniczych, które należy przekazać oferentom podczas kolejnego przetargu;

- Zobowiązania finansowe partnera prywatnego, które powstają pod koniec obowiązywania umowy (np. prace naprawcze) często przewyższają końcowe przepływy pieniężne w ramach projektu. Z tego powodu Zamawiający powinien „**zabezpieczyć**” **te zobowiązania** (np. poprzez wprowadzenie obowiązku stworzenia rezerwy pieniężnej, gwarancje odpowiedniego wykonania postanowień umowy). Przedsięwzięcia te muszą być proporcjonalne do ryzyka finansowego ponoszonego przez Zamawiającego i pozostać w mocy do momentu wygaśnięcia tego ryzyka;
- Zamawiający powinien zapewnić, że **księgowe zamknięcie umowy przeprowadzono w sposób przejrzysty i kompleksowy**, oraz że kwoty, które jedna strona jest winna drugiej zostały faktycznie zapłacone.

Lista sprawdzająca 2 – Funkcjonowanie zarządzania na etapie operacyjnym

Poniższa lista zawiera typowe zadania związane z zarządzaniem na etapie operacyjnym.

| Kiedy? | Jakie zadania należy wykonać? |
|---|--|
| Wkrótce po podpisaniu umowy | <ul style="list-style-type: none">- Zorganizować spotkanie z partnerem prywatnym i rozpocząć budowanie partnerstwa- Kontynuować konsultacje i pozostawać w kontakcie z interesariuszami- Monitorować spełnianie warunków dotyczących wydatkowania funduszy- Sprawdzić, czy obiekt został zaprojektowany zgodnie z wymogami Zamawiającego określonymi w umowie- Dostarczyć/pomóc w uzyskaniu wszystkich niezbędnych zezwoleń administracyjnych dotyczących gruntów i rozpoczęcia prac |
| Na etapie robót budowlanych | <ul style="list-style-type: none">- Uczestniczyć w regularnie organizowanych spotkaniach roboczych (np. jako obserwator)- Jak najczęściej organizować spotkania z partnerem prywatnym, podtrzymując w ten sposób o wzajemne relacje- Przeprowadzić kontrole okresowe dotyczące wykonywanych prac (np. jakości zastosowanych materiałów)- Monitorować postępy w realizacji projektu w oparciu o zawarty w umowie harmonogram- Utrzymywać kontakty z interesariuszami- Zapewnić, że płatności są wypłacane zgodnie z podjętymi zobowiązaniami (jeżeli wynika to z umowy)- Zarządzać wnioskami o wprowadzenie zmian (zgłaszanymi przez partnera prywatnego lub Zamawiającego)- Monitorować rzeczywiste wydatki kapitałowe (ocena skutków inflacji, wpływ zmian wprowadzonych do pierwotnej wersji projektu itp.) |
| Po zakończeniu realizacji projektu | <ul style="list-style-type: none">- Jak najczęściej organizować spotkania z partnerem prywatnym, dbając w ten sposób o wzajemne relacje- Sprawdzić, czy roboty zostały wykonane zgodnie z ustaleniami, przetestować i sprawdzić obiekt oraz jego funkcjonalność- Formalnie zaakceptować projekt i umożliwić rozpoczęcie świadczenia usług zgodnie z umową- Uzyskać/ pomóc w uzyskaniu niezbędnych zezwoleń na rozpoczęcie działalności- Sprawdzić, czy została wypłacona ostatnia rata płatności, która zostaje zazwyczaj przekazana po zakończeniu realizacji projektu- Obliczyć wysokość regularnych płatności, które Zamawiający faktycznie będzie musiał dokonywać (np. |

| Kiedy? | Jakie zadania należy wykonać? |
|--|---|
| | opłaty za dostępność) na podstawie ostatecznych kwalifikowalnych kosztów budowy (np. zatwierdzone zmiany, korekty na podstawie stopa inflacji) |
| Podczas bieżącej kontynuacji realizacji usług | <ul style="list-style-type: none"> - Jak najczęściej organizować spotkania a partnerem prywatnym, dbając w ten sposób o wzajemne relacje - Monitorować dostępność obiektów i świadczenie usług - Regularnie kontrolować poszczególne rodzaje ryzyka zidentyfikowane przez Zamawiającego - Zarządzać wnioskami o wprowadzenie zmian, składanymi przez partnera prywatnego lub Zamawiającego (np. dotyczącymi refinansowania, zmian zakresu usług) - Zarządzać mechanizmem płatności (np. potrąceniami, premiami, indeksacją) - Uczestniczyć w przeglądach procesów wdrażanych przez Zamawiającego w celu podniesienia ich efektywności |
| Podczas okresowych przeglądów | <ul style="list-style-type: none"> - Wyznaczyć wewnętrzny lub zewnętrzny zespół ds. przeglądów projektu - Nadzorować i ułatwiać pracę zespołu ds. przeglądów projektu - Podjąć wszelkie niezbędne środki związane z wynikami przeglądu (np. dodatkowe audyty, zmiany umowy, usprawnienie monitorowania) |
| Na końcowym etapie obowiązywania umowy | <ul style="list-style-type: none"> - Sprawdzić stan fizyczny obiektów oraz zidentyfikować ewentualne braki w zakresie ich utrzymania - Opracować i przekazać partnerowi prywatnemu plan działania, który mógłby zostać wdrożony w celu zapewnienia obiektowi wymaganej jakości po zakończeniu obowiązywania umowy - Zebrać informacje niezbędne do przeprowadzenia ponownej procedury przetargowej lub świadczenia usług we własnym zakresie - Zarządzać księgowym zamknięciem umowy |

**A guide to contract management for PFI and PPP projects
Public Private Partnership Programme (4Ps) in collaboration with Mott
MacDonald (2007)**

Komentarz EPEC: Dokument skierowany do władz lokalnych, opisujący w ustrukturyzowany sposób wymogi w zakresie zarządzania umowami w projektach PPP.

**Contract management guide
Partnership Victoria: Guidance Material (czerwiec 2003)**

Komentarz EPEC: Wyczerpujący i zaawansowany przewodnik na temat zarządzania umowami, zawierający szczegółowe informacje na temat omawianych kwestii oraz propozycję kompleksowego podejścia do zarządzania umowami.

www.partnerships.vic.gov.au/ca25708500035eb6/0/39cad82d3b722077ca2570c0007d71f2?opendocument

**Investigating the performance of operational PFI contracts
Ipsos MORI (2008)**

Komentarz EPEC: Raport zawiera kompleksowy przegląd realizacji projektów PPP w fazie operacyjnej. Jego opracowanie zleciło brytyjskie Ministerstwo Skarbu. Zawiera przydatne dane porównawcze i informacje na temat skutecznego zarządzania umowami PPP.

**Making savings in operational PFI contracts HM
Treasury (lipiec 2011)**

Komentarz EPEC: Opracowanie na temat najważniejszych obszarów, w których PPP mogą przynieść oszczędności, przygotowane w oparciu o niedawno przeprowadzony przegląd.

**Managing complex capital investment programmes utilising private finance HM
Treasury/National Audit Office (marzec 2010)**

Komentarz EPEC: Najlepszy model praktyczny zarządzania PPP, którego autorzy położyli nacisk na poprawę efektywności w fazie operacyjnej.

**Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and market testing guidance HM
Treasury (październik 2006)**

Komentarz EPEC: Opracowanie to jest częścią serii wytycznych Zespołu Operacyjnego (Operational Taskforce) i zawiera konkretne wskazówki i praktyczne porady dotyczące wprowadzania zmian do umów PPP na etapie świadczenia usług, a także szczegóły w zakresie „Zarządzania benchmarkingiem i testowaniem rynku”.

Operational Taskforce Note 2: Project transition guidance HM Treasury (marzec 2007)

Komentarz EPEC: Opracowanie to jest częścią serii wytycznych Zespołu Operacyjnego (Operational Taskforce) i zawiera konkretne wskazówki i praktyczne porady dotyczące PPP na etapie świadczenia usług, a także szczegółowe informacje na temat wielu zagadnień uwzględnionych w niniejszej publikacji.

Operational Taskforce Note 3: Variations protocol for operational projects HM Treasury (marzec 2007)

Komentarz EPEC: Opracowanie to jest częścią serii wytycznych Zespołu Operacyjnego (Operational Taskforce) i zawiera konkretne wskazówki i praktyczne porady dotyczące zmian w umowach PPP na etapie świadczenia usług, a także dodatkowe szczegóły dotyczące zarządzania zmianami.

Operational Taskforce Note 4: Planning for a successful exit HM Treasury (październik 2009)

Komentarz EPEC: Opracowanie to jest częścią serii wytycznych Zespołu Operacyjnego (Operational Taskforce) i zawiera konkretne wskazówki i praktyczne porady dotyczące pomyślnego przekazywania składników majątkowych PPP sektorowi publicznemu pod koniec okresu obowiązywania umowy lub po wcześniejszym rozwiązaniu umowy PPP.

Project Governance: a guidance note for public sector projects HM Treasury (listopad 2007)

Komentarz EPEC: Opracowanie zawiera wskazówki i praktyczne porady w zakresie ustanawiania zasad zarządzania PPP.

