

INNOWACJE ORAZ NIEZMIENNE ZASADY I KANONY W ZARZĄDZANIU PROJEKTAMI PUBLICZNYMI

Anna KACZOROWSKA

Streszczenie: Angażowanie kapitału prywatnych inwestorów w inwestycje infrastrukturalne jest w polskich warunkach pewnego rodzaju innowacją. W artykule przeanalizowana zostanie współpraca strony prywatnej z publiczną w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Zamieszczone zostaną również wskazówki wzmacniające zarządzanie projektami w modelu PPP. Zarządzając projektami należy pamiętać o tym, że są kanony i zasady, których nie powinno się naruszać. Obowiązują również akty prawne, którym jest po prostu podporządkowana realizacja projektów publicznych. Te kwestie, wraz z propozycjami rozwiązań dostrzeżonych problemów, zostaną również poruszone w artykule.

Słowa kluczowe: projekty publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, Polskie Inwestycje Rozwojowe, zarządzanie ryzykiem, Traditional Project Management, Agile Project Management.

1. Polskie Inwestycje Rozwojowe w realizacji projektów infrastrukturalnych w modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Podczas kryzysu lat 2008-2009 powstało w Polsce kilka podmiotów, założonych przez agendy innych państw, które miały angażować kapitał prywatnych inwestorów w inwestycje infrastrukturalne. Najbardziej zbliżone koncepcyjnie do Polskich Inwestycji Rozwojowych S.A. (PIR) jest francuskie CDC Infrastructure. Spółka PIR powstała w ramach Programu Inwestycje Polskie [8], ogłoszonego 12 października 2012 r. przez Premiera Donalda Tuska (spółka została zarejestrowana 19 czerwca 2013). Celem programu jest zapewnienie finansowania na terytorium Polski długoterminowych i rentownych projektów infrastrukturalnych w obszarze infrastruktury energetycznej (dystrybucja i wytwarzanie) i gazowej (sieć przesyłowa, wydobywanie i magazyny), zagospodarowania złóż węglowodorowych (w tym gazu z łupków), infrastruktury transportowej, samorządowej (utyliczanie odpadów, komunikacja), przemysłowej oraz telekomunikacyjnej. Program nie przewiduje preferencyjnych warunków finansowania przedsiębiorców.

PIR jest wyspecjalizowanym funduszem infrastrukturalnym [1], pełni rolę mniejszościowego, pasywnego inwestora kapitałowego i dostawcy finansowania typu mezzanine [9] w projektach infrastrukturalnych. Działalność PIR jest komplementarna w stosunku do oferty komercyjnego sektora finansowego. PIR promuje najlepsze praktyki biznesowe i najwyższe standardy etyczne właściwe dla działalności inwestycyjnej. Stanowi centrum kompetencji w zakresie infrastrukturalnych inwestycji kapitałowych oraz finansowania projektowego.

PIR pomaga weryfikować strukturę finansową projektów infrastrukturalnych, pokazuje jak zabezpieczać pewne ryzyka, promuje koncepcję macierzy ryzyk i otwarcie przedstawia

konsekwencje ponoszenia poszczególnych ryzyk przez partnera prywatnego bądź publicznego.

Trzonem PIR jest jego zespół inwestycyjny, który tworzą znakomici eksperci z zakresu finansów i bankowości. Bardzo istotną rolę w PIR pełni tzw. główny inżynier - osoba o bogatym doświadczeniu w zarządzaniu projektami, która aktywnie współpracuje z zespołem inwestycyjnym. Do głównego inżyniera należą następujące zadania:

- ocena zasadności projektów oraz realność ich planów,
- zarządzanie relacjami PIR z doradcami technicznymi,
- ocena w spółkach kompetencji zarządczych i projektowych ze świadomością tego, że kompetencje te nie występują powszechnie u partnerów publicznych i nie każdy podmiot je posiada.

Przeprowadzana przez zespół ocena analizowanych projektów ma charakter komercyjny i przebiega w ramach wieloetapowego procesu. Wykonana strukturyzacja finansowa projektów infrastrukturalnych ma doprowadzić do zaakceptowania transakcji przez instytucje finansowe. Pośród tych instytucji mogą występować banki, inwestorzy strategiczni oraz fundusze infrastrukturalne podobne do PIR.

PIR oczekuje od swoich większościowych partnerów kompetencji w zakresie zarządzania projektami i przejmowania przez nich odpowiedzialności operacyjnej za projekty. Oznacza to jednak, z drugiej strony, że PIR ma ograniczone możliwości przyspieszania realizacji projektów, ponieważ są one realizowane przez partnerów.

Fundusze infrastrukturalne działają w jednym z dwóch alternatywnych modeli. U podstaw funkcjonowania w pierwszym modelu leży bardzo wąska specjalizacja sektorowa i budowanie w jej ramach kompetencji operacyjnych, tj. zdolności do przejmowania pakietów większościowych i zarządzania projektami. Zawęża to istotnie zakres działania i powoduje, że fundusz koncentruje się na kogeneracji, albo na energetyce odnawialnej, albo na jakimś innym zakresie, np. na drogach, lecz nie na wszystkim równocześnie.

Drugi model – wybrany przez PIR sprowadza się do znacznie szerszego zakresu sektorowego, ale wyklucza niejako budowanie kompetencji operacyjnych w zakresie zarządzania projektem energetycznym czy projektem naftowym, czy też projektem dotyczącym dróg lokalnych.

Według Europejskiego Sondażu Społecznego [4], przeprowadzanego co dwa lata w całej Europie, poziom zaufania społecznego w Polsce wynosi 12%. Najważniejszym elementem PPP jest partnerstwo – relacja, w której strony sobie ufają. PIR jest obdarzany zaufaniem zarówno przez stronę publiczną, jaki i prywatną. Strona publiczna widzi, bowiem, w PIR spółkę Skarbu Państwa, a partnerzy prywatni – ludzi, którzy znają prawa wolnego rynku i rozumieją, co powoduje, że transakcja jest akceptowalna dla instytucji finansowych. PIR w budowaniu partnerstwa i zaufania może więc pełnić rolę „męża zaufania”.

Doświadczenia z realizowanych dotychczas projektów pokazują, że prawdopodobieństwo ukończenia projektu jest powiązane z budowaniem wzajemnego zrozumienia pomiędzy partnerami. Ze zrozumienia motywów działania i intencji drugiej strony bierze się dopiero zaufanie.

PIR S.A. w projektach prowadzonych w modelu PPP odgrywa rolę nie tylko magazynu pieniędzy i ekspertów od strukturyzacji, ale również partnera, który tłumaczy skomplikowane zagadnienia jednej strony – stronie drugiej. Bez zrozumienia motywów działania drugiej strony nie ma szans na zaufanie. Jeżeli motywy te staną się jasne, znacznie łatwiej jest nawiązać partnerstwo, a od partnerstwa do partnerstwa publiczno-prywatnego już niedaleko.

Ludzie z zespołu inwestycyjnego PIR znają mechanizmy funkcjonowania podmiotów, oczekiwania dotyczące projektów, wiedzą jakich zwrotów z inwestycji oczekują i jak przekładają ryzyka występujące w projektach na wynagrodzenie.

Inicjatywa znana jako Akademia PIR jest wyjściem do jednostek z sektora publicznego w postaci warsztatów i pokazanie im motywów działania i intencji partnerów prywatnych. Zalecanym przez Akademię sposobem dochodzenia do partnerstwa jest dialog konkurencyjny – mechanizm dostępny w przepisach prawa polskiego i spójny z procesami przetargowymi. Zarzutem pod adresem dialogu konkurencyjnego jest dość długi czas jego trwania. Nie jest to jednak czas stracony i można go przykładowo wykorzystać na zbudowanie zaufania.

Na wczesnym etapie dialogu konkurencyjnego należy zadbać o skatalogowanie ryzyk w postaci macierzy ryzyk, która powinna powstawać przy współudziale prawników i doradców technicznych. W dalszym toku dialogu mówiąc otwarcie o ryzykach można korygować macierz tak, by w efekcie doprowadzić do uzgodnienia alokacji poszczególnych ryzyk występujących w projekcie pomiędzy partnerów. Taka praca nad macierzą ryzyk umożliwia zrozumienie intencji partnerów i buduje wzajemne zaufanie.

PIR z założenia chciałby, „by taki model postępowania stał się przysłowiowym metrem z Sevres i złotym standardem, który pojawi się nie tylko wśród jednostek samorządu terytorialnego, ale generalnie wśród innych polskich podmiotów realizujących bądź aspirujących do tego, by realizować projekty infrastrukturalne” [1].

W przypadku, gdy macierzy ryzyk nie przygotowuje ani partner publiczny, ani prywatny, to PIR postuluje powstanie tego dokumentu na wczesnym etapie dialogu.

Jeśli jednak podczas dialogu konkurencyjnego pominięte zostaną pewne elementy ryzyka i nie zostanie ustalone, kto ma dane ryzyko ponosić, to istnieje duże prawdopodobieństwo tego, że partner prywatny, wyceniając swoje usługi, przyjmie możliwość jego materializacji, co podroży jego ofertę.

1.1. Przykładowe projekty realizowane w formule PPP

Prace nad projektem „Złoże B8” trwają od sierpnia 2013 r. Dotyczy on eksploatacji bałtyckiego złoża ropy B8 i realizowany jest przez PIR i spółkę LOTOS Petrobaltic.

Jest to bardzo skomplikowany projekt z olbrzymią liczbą zagadnień technicznych, finansowych, ubezpieczeniowych i rynkowych. PIR wspólnie z Petrobaltic wprowadził pewne rygory zarządzania projektami, takie jak macierz ryzyk, której konkluzją jest właściwa ich alokacja.

Jako wynik właściwej strukturyzacji transakcji oraz najlepszego instrumentu, w który zainwestował PIR będzie możliwe istotne zaangażowanie w nim banków komercyjnych, wchodzących do projektu bez regresu, czyli opierając się wyłącznie na aktywach i przepływach spółki celowej, która powstanie w celu realizacji projektu.

Złoże B8 ma być eksploatowane od końca 2015 r., a w najgorszym wypadku od początku 2016 r. Oznacza to przyspieszenie ekonomicznego wydobycia z tego złoża o kilka lat.

Projekt wysokosprawnej elektrociepłowni opartej na paliwie alternatywnym realizowany jest wspólnie przez PIR i MPEC Olsztyn. Partnerzy prywatni są zdania, że bez PIR projekt ten w ogóle nie zostałby uruchomiony, a jeśli nawet, to jego realizacja nastąpiłaby w znacznie odleglejszym terminie.

Wysokość udziałów podmiotu publicznego i partnera prywatnego zależą od wartości wkładu wniesionego do Spółki PPP. Dzięki przystąpieniu PIR do PPP wkład finansowy strony publicznej jest przeważający.

Chcąc rozwiązać dwa bardzo istotne problemy miasta i regionu połączono dwa projekty - budowy elektrociepłowni i wykorzystania paliwa alternatywnego, które będzie produkowane w całym województwie.

Władze miasta przewidziały, że w 2016 r. da o sobie znać problem unieszkodliwiania odpadów. Wtedy bowiem mają zostać zamknięte wszystkie wysypiska dla odpadów komunalnych, zawierających wartość energetyczną, które będą musiały być unieszkodliwione w sposób inny niż składowanie. Z kolei, paliwo z odpadów można spalać tylko w specjalistycznej instalacji np. w cementowni. Szacuje się, że w skali Polski będzie produkowane wkrótce 3-4 mln tony preRDF, podczas gdy cementownie mogą przyjmować 1,5 mln ton. W związku z tym, że najbliższa cementownia znajduje się setki kilometrów od Olsztyna, to dowóz odpadów do niej wiązałby się ze znacznymi kosztami, którymi musieliby zostać obciążeni mieszkańcy.

Na terenie Olsztyna realizowany jest komplementarny projekt pn. „System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów.” Zasadniczym celem planowanej inwestycji jest rozwiązanie problemu gospodarki odpadami na terenie 37 gmin środkowej części województwa warmińsko-mazurskiego. Budowa specjalistycznego zakładu odzysku i unieszkodliwiania odpadów przyczyni się do redukcji odpadów deponowanych na składowiskach, w tym redukcji odpadów ulegających biodegradacji.

Rozwiązaniem może być wykorzystanie paliwa z odpadów komunalnych w ogrzewaniu miasta. Metoda taka jest stosowana w ponad 400 instalacjach w Europie. Co ciekawe, instalacje takie są często zlokalizowane w centrach dużych miast, ponieważ stawiane wobec tych obiektów wymogi odnośnie emisji zanieczyszczeń, zapewniają pełne bezpieczeństwo dla środowiska i ludności.

W Olsztynie postanowiono, że paliwo alternatywne zostanie zagospodarowane na miejscu, co znacznie zmniejszy koszty zagospodarowania odpadów i pozwoli na uzyskanie bardzo przewidywalnego i stabilnego źródła paliwa na cele grzewcze. Dlatego też władze miasta podjęły decyzję o połączeniu obu projektów i w efekcie wykorzystanie w nowej elektrociepłowni paliwa wytwarzanego z odpadów komunalnych. Rezultatem projektu będzie strumień paliwa alternatywnego w ilości ok. 45-50 tys. Mg rocznie. Uruchomienie instalacji planowane jest na III kwartał 2015 r.

Udział tak doświadczonego podmiotu publicznego jak MPEC w prowadzeniu sprzedaży ciepła oraz zarządzaniu infrastrukturą przez Spółkę PPP, stanowi gwarancję stosownego zabezpieczenia merytorycznego. Zabezpieczeniem jest również nadzór Urzędu Regulacji Energetyki, który nie dopuszcza do nieuzasadnionego wzrostu cen ciepła. Najważniejszym zabezpieczeniem interesu publicznego jest coroczna kontrola realizacji umowy PPP przez Urząd Zamówień Publicznych.

Cel i przedmiot działalności Spółki PPP jest ograniczony zakresem określonym umową o partnerstwie publiczno-prywatnym, a wszyscy współnicy są związani obowiązkami, wynikającymi z tej ustawy. Dla przykładu podmiotowi publicznemu przysługuje prawo pierwokupu udziałów partnera prywatnego w Spółce PPP, co wskazuje na intencję ograniczania nabywania przez osoby trzecie statusu współnika.

Jeszcze jednym przykładem projektu realizowanego w modelu PPP jest projekt dróg w województwie kujawsko-pomorskim. Ma on na celu przejęcie zarządzania rejonem dróg lokalnych przez partnera prywatnego. Marszałek województwa kujawsko-pomorskiego

chce, aby formuła PPP została docelowo skopiowana na wszystkie drogi lokalne województwa. Oznaczałoby to nie 273 km dróg, ale 1700 km.

1.2. Przeszkody i udogodnienia w realizacji projektów w ramach PPP

Czynniki utrudniające i ułatwiające realizację projektów w ramach PPP zestawiono w tab. 1.

Tab. 1. Czynniki utrudniające i ułatwiające realizację projektów PPP

Lp.	CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE	CZYNNIKI UŁATWIAJĄCE
1	Brak w administracji publicznej wystarczającej wiedzy nt. istoty PPP	Platforma PPP
2	Niski poziom zaufania pomiędzy stronami PPP	Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz PIR jako stymulatory rynku PPP
3	Słabości otoczenia prawnego i regulacyjnego związanego z PPP	
4	Zagadnienia dotyczące długu publicznego	
5	Długoterminowe finansowanie projektów infrastrukturalnych	

W realizacji projektów PPP wśród samorządowców występują przeszkody natury mentalnej. Pomimo wielu spotkań, szkoleń i konferencji poświęconych PPP pracownicy urzędów obawiają się wciąż realizacji projektów w ramach tej ciągle nowatorskiej formuły. Wynika to po części z braku wystarczającej wiedzy na temat istoty PPP.

Zaufanie w obrocie gospodarczym pomiędzy firmami prywatnymi a organizacjami z sektora publicznego jest w Polsce stosunkowo niskie. Wręcz „pokutuje” opinia, że kontakt biznesu prywatnego z publicznym jest korupcyjogenny. Nie jest to prawdą, ponieważ wskaźnik korupcji w naszym kraju jest co najmniej na tak niskim poziomie, jak w Europie zachodniej.

Dla rozwoju projektów w ramach PPP istotne jest również udoskonalenie otoczenia prawnego i regulacyjnego związanego nie tylko z Ustawą o partnerstwie Publiczno-Prywatnym [5], ale także z innymi powiązаныmi ustawami, takimi jak Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi [6] czy też Ustawa o finansach publicznych [7].

Prace nad doskonaleniem formuły PPP należy rozpocząć od kwestii definicyjnej. Ważne jest bowiem określenie, czym jest PPP i czy jest to wyłącznie działanie na podstawie ustawy o PPP, czy też koncesja na roboty budowlane lub usługi mieści się w pojęciu takiego partnerstwa.

W myśl przepisów ustawy [5 art. 1] przedmiotem „partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”.

Zgodnie z definicją umowy o partnerstwie, zawartą w [5, art. 7], „przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje

się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego”. Dodatkowo, w projektach PPP wyróżnia się trzy rodzaje umów:

1. Umowa o partnerstwie publiczno-privatnym.
2. Umowa o wniesienie wkładu własnego.
3. Umowa spółki, czyli PPP w formie spółki.

Przy czym, zaangażowanie środków budżetowych w wysokości przekraczającej 100 mln zł. wiąże się z wymogiem zgody Ministra Finansów. Najważniejsze kwestie związane z regulacjami dotyczą długu publicznego. Dla strony publicznej istotne jest wyraźny podział wydatków w podziale na majątkowe i bieżące. Wydatki majątkowe nie obciążają bowiem długu publicznego.

Docelowo regulacje mają być zrozumiałe i przejrzyste i zapewniać pewność prawną. Aktualny stan przepisów prawnych umożliwia realizowanie projektów PPP, znane są także przykłady takich projektów, w tym także projektów hybrydowych. Jednak te wszystkie działania odbywają się przy wykorzystaniu kreatywności doradców prawnych, wynajmujących rozwiązania pozwalające zapobiec różnym negatywnym interpretacjom.

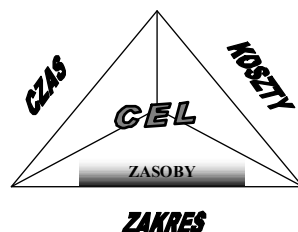
Jednym ze sposobów zwiększania zainteresowania PPP jest powstała przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Platforma Partnerstwa Publiczno-Privatnego (PPPP). Platforma ta z pewnością jest ułatwieniem w dzieleniu się doświadczeniami w tym zakresie. Należałoby również zadbać o udostępnianie na niej pewnych wzorców (np. dokumentów). Pokazałoby to swego rodzaju minimalne ramy zmniejszające ryzyko nieuwzględnienia, istotnych elementów, np. kar w przypadku negatywnego scenariusza.

Innym sposobem rozwoju rynku PPP może być przygotowanie (na bazie już zrealizowanych projektów) i udostępnianie wzorcowej dokumentacji pokazującej całą ścieżkę przygotowawczą i zawierającej umowę z różnymi klauzulami przewidywanymi w długim okresie czasu, np. 20 lat.

2. Nienaruszalne kanony i zasady zarządzania projektami publicznymi

We wszystkich projektach, a zatem również w tych podejmowanych w sektorze publicznym, obowiązuje zasada „złotego trójkąta” (nazywanego również często „magicznym”) - zakresu, czasu i kosztów.

Zakres, czas, koszty i jakość warunkują się wzajemnie i są od siebie zależne. Dlatego też, nie należy rozpatrywać ich oddzielnie, ponieważ zmiana wagi lub wartości jednego z nich powoduje natychmiastowe oddziaływanie przynajmniej na jeden z pozostałych. Zakres, czas i koszty określa się jako „magiczny trójkąt parametrów projektu”. Autorka uważa jednak, że w zarządzaniu projektami mamy do czynienia nie tyle z „magicznym trójkątem”, co z „magicznym ostrosłupem parametrów projektu” (rys. 1). Bez żadnego powodu nie sprawdza się przecież zmian tych trzech parametrów, stanowiących główne zasoby projektu. Powodem tych zmian jest chęć określenia ich wpływu, przede wszystkim na jakość, ale również na siebie nawzajem. Przykładowo, wydłużenie czasu przygotowywania projektu do uruchomienia prowadzi zazwyczaj do wzrostu kosztów, ale z kolei skrócenie tego czasu wiąże się na ogół z pogorszeniem poziomu jakości wyniku.



Rys 1. „Magiczny ostrosłup” parametrów projektu.

Podejście projektowe do przeprowadzania zmian na tyle niedawno pojawiło się w sektorze publicznym w Polsce, że niektórym decydującym mogą się wydawać zbędne jego modyfikacje. Pojawiły się już jednak nowe propozycje w zakresie zwiększania efektywności i skuteczności zarządzania projektami i dlatego wcześniejsze podejście nazywane jest tradycyjnym zarządzaniem projektami (ang. *Traditional Project Management* – TPM), a to nowsze – zwinnym zarządzaniem projektami (ang. *Agile Project Management* – APM).

Niezmiennie, przed przystąpieniem do realizacji projektu należy go zaplanować. Jednakże planowanie nie musi przebiegać zgodnie z regułami tradycyjnego zarządzania projektami, ale może przybierać formę zarządzania zwinnego.

Zarówno TPM, jak i APM koncentrują się na „złotym trójkącie” (nazywanym również główną triadą [12]) zarządzania projektami). Jest to trójkąt równoboczny, którego bokami są parametry:

- zakres prac projektowych (wynikający z celu projektu),
- koszt (budżet będący ograniczeniem finansowym projektu),
- czas (ramy czasowe realizacji projektu).

Te parametry, będące jednocześnie głównymi determinantami projektu, są najważniejszymi czynnikami decydującymi o sukcesie realizowanego przedsięwzięcia.

Jako wypadkową wszystkich trzech parametrów przyjmuje się jakość zrealizowanego projektu, za którą odpowiada kierownik projektu. To jego rolą jest ciągle monitorowanie i korygowanie działań w odniesieniu do kluczowych parametrów projektu. Każdorazowe pojawienie się odchyleń od założonych ustaleń lub nawet ryzyka takich odchyleń zgłasza do sponsora projektu, który jeśli uzna to za zasadne, może rozpocząć wprowadzanie planów naprawczych.

Krytyczne czynniki sukcesu projektu są ze sobą ściśle powiązane, warunkują się nawzajem i wyznaczają ścieżkę realizacji projektu oraz decydują o ryzyku w danym projekcie. Modyfikacji czynników może dokonywać jedynie sponsor projektu, a relacje pomiędzy parametrami w przypadku takich modyfikacji powinny wyglądać następująco:

- obniżenie kosztów projektu – pomniejszanie zakresu projektu,
- skrócenie czasu realizacji projektu – podniesienie kosztów projektu lub/i pomniejszanie zakresu projektu,
- powiększenie zakresu projektu – zwiększenie kosztów projektu oraz wydłużenie czasu realizacji projektu.

Już na etapie określania wizji projektu, między sponsorem a kierownikiem projektu powinny zostać uzgodnione pierwsze wymagania dotyczące kluczowych parametrów projektu. Należy również jak najwcześniej wyznaczyć dla nich priorytety. Takie priorytety

wskazują, który z czynników może być w większym stopniu poddawany zmianom, a który powinien być raczej niezmienny. Określone czynniki powinny być razem bilansowane, ponieważ wszelkie niezbilansowane propozycje ograniczeń projektowych powodują ryzyko niewykonania przedsięwzięcia w zadanym czasie, koszcie lub zakresie.

W TPM kierownik projektu dokłada wszelkich starań dla określenia, opisanie i „zamrożenia” zakresu projektu, po to, żeby na jego podstawie wyznaczyć czas oraz budżet projektu. Dokonuje pracochłonnych analiz na początku, aby przygotować szczegółowy plan i uniknąć jak największej liczby zmian w przyszłości.

W sytuacji, gdy zmiana jest nieunikniona, to podlega analizie, a po jej zatwierdzeniu zmieniane elementy dodawane są do zakresu projektu. Prowadzi to najczęściej do wydłużenia czasu realizacji i zwiększenia budżetu projektu.

W APM czas i koszty uznawane są za parametry stałe, a zarządzanie ukierunkowane jest na odpowiednie dopasowywanie zakresu do aktualnej sytuacji. Jednoczesne stworzenie jak najlepszych warunków do wykonywania pracy prowadzi do bardzo dobrych efektów oraz do zwiększenia kreatywności zespołów zarówno po stronie biznesowej, jak i technicznej.

W obydwu podejściach osiągnięcie oczekiwanych korzyści wymaga obsługi nie tylko parametrów ze „złotego trójkąta”, ale również odpowiedniego współdziałania i zarządzania w następujących płaszczyznach:

- ryzyko,
- komunikacja w zespole projektowym,
- zmiany,
- różne oczekiwania i uwarunkowania współuczestników projektu,
- dostępne zasoby [11].

Wszystkie projekty podejmowane w sektorze publicznym podlegają Ustawie Prawo zamówień publicznych (UPZP) [10]. Niestety, największa liczba ograniczeń i trudności w realizacji, zwłaszcza największych projektów publicznych, wynika z zapisów właśnie tej ustawy.

Nie należy jednak porównywać działań polegających na kontraktowaniu mało skomplikowanych prac do podpisywania umów na realizację największych projektów, takich jak: budowa autostrad, drugiej linii metra w Warszawie, stadionów na EURO 2012 czy budowy i rozwoju Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS.

Wybierając wykonawców największych projektów publicznych w Polsce stosuje się takie samo kryterium – doświadczenia i wiedzy, jak przy mniej skomplikowanych pracach. Jednakże, osiągnięcie sukcesu w każdym projekcie zależy nie tyle od umiejętności technicznych, co od umiejętności, jakie oferent posiada w zakresie zarządzania projektami. Tymczasem, krajowe Prawo zamówień publicznych nakazuje wyspecyfikowanie przedmiotu zamówienia na podstawie norm europejskich, polskich lub międzynarodowych, ale nie wymaga podania opisu kwalifikacji oferentów w zakresie zarządzania projektami. Rodzi to duże prawdopodobieństwo wyboru firmy, która nie poradzi sobie z realizacją ogromnego projektu, albo też spowoduje wyłonienie wykonawcy zagranicznego, nieznanego polskich uwarunkowań. Przykładami zaistnienia takich sytuacji były konieczność zmiany wykonawcy budowy fragmentu autostrady A2, budowy Stadionu Miejskiego we Wrocławiu czy budowy jednego z południowych odcinków autostrady A1.

Coraz częściej pojawiający się (niezależnie od zapisów UPZP) wymóg posiadania przez kierowników projektów certyfikatów potwierdzających ich umiejętności zarządzania zgodne ze standardem PMI czy PRINCE2® jest niewystarczający. Prawne usankcjonowanie takiego wymogu również nie rozwiąże w pełni tego problemu, ponieważ kierownik

projektu może podejmować działania wyłącznie w ramach procedur jednostki administracji publicznej, dla której pracuje.

Priorytetowym kryterium wylaniania wykonawców największych projektów w sektorze publicznym powinna być umiejętność realizacji projektów przez firmę jako całość. Do oceny kompetencji firm w zakresie zarządzania projektami sektor publiczny mógłby się posługiwać modelami dojrzałości projektowej, takimi jak Capability Maturity Model Integration (CMMI[®]) czy Organizational Project Management Maturity Model (OPM3[®]). Model dojrzałości projektowej określa poziom zaawansowania organizacji jako całości w realizacji projektów. W USA tylko firmy o wysokim poziomie dojrzałości projektowej mają szansę na uzyskanie zleceń w przetargach agend rządowych.

Zgodnie z UPZP dla każdego rodzaju prac wymagane jest posiadanie pełnej specyfikacji ich zakresu już w momencie podpisywania kontraktu. Tymczasem, im większe projekty, tym większe prawdopodobieństwo, że zmiany prac trzeba będzie wprowadzać w trakcie ich realizacji. I tak, w projekcie budowy Stadionu Narodowego wykonawca oszacował, że konieczne było naniesienie, do pierwotnie określonego zakresu prac, około 15 000 poprawek pociągających za sobą dodatkowe koszty w kwocie prawie 120 mln złotych. Mechanizm „zamówień dodatkowych” w UPZP pozwala na uzupełnienie zestawu prac tylko w ściśle określonych warunkach, co nie zapewnia ciągłego dostosowywania zakresu prac do zmieniających się okoliczności.

Jeszcze jednym problemem związanym z UPZP jest nieuwzględnianie w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) ryzyk, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji danego projektu. Niemniej jednak, za najważniejszy czynnik powodzenia projektów, podkreślany przez specjalistów w zakresie project management, uznaje się właśnie zarządzanie ryzykiem. Nieświadomość zagrożeń może ograniczyć, a nawet nie uruchomić procesu zarządzania ryzykiem w projekcie. Dla ogromnych ogólnopolskich projektów trzeba z góry założyć, że ryzyka się pojawiają. Brak chociażby wstępnego oszacowania ryzyk przez zamawiającego z sektora publicznego pozbawia potencjalnych wykonawców z branży IT istotnej wiedzy o realiach realizacji przyszłego projektu.

Urząd Zamówień Publicznych (UZP) jest instytucją centralną najbardziej bezpośrednio związana z realizacją projektów publicznych. Przede wszystkim powinien on więc określać standardy zarządzania projektami oraz sposoby oceny kompetencji wykonawców w tym zakresie (najlepiej na podstawie modeli dojrzałości projektowej), a także nadzorować ich późniejsze stosowanie, przynajmniej w największych projektach [11].

3. Wnioski

Sektor publiczny tradycyjnie funkcjonuje w oparciu o układy hierarchiczne. Dlatego też trudno jest sobie tutaj wyobrazić projektowe podporządkowanie. W projektach, w których liczba interesariuszy zarówno po stronie publicznej jak i prywatnej jest duża PIR mógłby pełnić rolę ich katalizatora, ponieważ struktura organizacyjna takich przedsięwzięć jest nie do objęcia z perspektywy któregośkolwiek interesariusza.

PIR S.A. są członkiem Platformy PPP. Może się angażować w projekty pilotażowe realizowane przez PPP (np. projekt budowy Szpitala Matki i Dziecka w Poznaniu czy projekt przebudowy i utrzymania dróg samorządowych w województwie dolnośląskim). Możliwe są tutaj dwa scenariusze wejścia PIR-u do PPP, poprzez tzw. instytucjonalne, albo kontraktowe PPP. Poprzez PPP instytucjonalne PIR stałby się udziałowcem spółki prowadzącej projekt. Kontraktowe PPP przewiduje dostarczanie przez PIR taniego kapitału,

dzięki czemu strona publiczna mogłaby obniżyć koszty transakcyjne i zwiększyć prawdopodobieństwo przystąpienia do realizacji projektu.

Obecnie na polskim rynku mało banków udziela kredytów na finansowanie projektów infrastrukturalnych, na więcej niż 7-10 lat. PIR w połączeniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego ma możliwość długoterminowego finansowania takich projektów, a dzięki temu zminimalizowania kosztów transakcyjnych PPP. Zwiększałoby to także szanse na realizację takiego projektu, ponieważ partnerzy publiczni zwracają uwagę na to, czy będzie ich stać, np. na opłaty za dostępność w ciągu 20 lat.

W administracji publicznej, w obszarze zarządzania projektami PPP jest na razie mało doświadczeń. Dla polepszenia stanu obecnego można byłoby do każdego takiego projektu przygotowywać poradnik zarządzania projektem PPP. Mogłoby to udostępnić pewną wiedzę uczestnikom danego projektu i wspierać dobre praktyki zarządzania projektami.

Realizacja projektów w jednostkach administracji publicznej w bardzo dużym stopniu warunkowana jest konstrukcją UPZP i optymalizacją funkcjonowania UZP. Innymi funkcjami, realizowanymi przez UZP w największych projektach mogłyby być: uczestniczenie w procesie przetargowym i dzięki temu wspomaganie zamawiających w zakresie oceny oferentów (ponieważ nie wszystkie organizacje stosujące przetargi publiczne mają dostatecznie wykwalifikowane kadry w zakresie zarządzania projektami), doradztwo na rzecz wykonawców w zakresie organizacji zarządzania projektami czy prowadzenie rejestru firm zdolnych do realizacji projektów. Minusem tej ostatniej propozycji jest jednak utrudnianie wolnej konkurencji.

W realizacji projektów publicznych polskie prawo zamówień publicznych uznawane jest za najtrudniejsze ryzyko. Zagrożenia wynikające z ustawy są od nas niezależne i rzadko mamy możliwość wpływania na nie. W Polsce przykładem na taki stan rzeczy były duże projekty infrastrukturalne, w których inwestor nie mógł pozostawić obsługi ryzyka podmiotowi lepiej przygotowanemu do zarządzania ryzykiem, ponieważ podmiot taki został wyeliminowany przez kryterium najniższej ceny narzucone przez ustawodawcę. Najgorszą sprawą jest jednak nieświadomość ryzyk, ponieważ nie możemy nimi zarządzać.

Przyszłością w zarządzaniu projektami będą podejścia hybrydowe (połączenie tradycyjnych i zwinnych). Podejście tradycyjne najbardziej nadaje się do projektów prostych, w których jasno są zdefiniowane wymagania i w których każda ze stron wie, jak ma wyglądać produkt końcowy. Natomiast w projektach złożonych, z dużą niewiadomą rezultatów końcowych lepiej sprawdzi się podejście zwinne.

Literatura

1. PIR S.A. – kamienie na szaniec ...a karawana idzie dalej (rozmowa Dariusza Wieczorka – Redaktora Naczelnego z Mariuszem Grendowiczem – Prezesem Zarządu Polskich Inwestycji Rozwojowych S.A.). Zarządzanie projektami. Magazyn o projektach i kropka, nr 2(6), 2014, s. 6-11.
2. Partnerstwo? Publiczno-prywatne (rozmowa Dariusza Wieczorka – Redaktora Naczelnego z Robertem Kałużą – Dyrektorem Departamentu Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju). Zarządzanie projektami. Magazyn o projektach i kropka, nr 2(6), 2014, s. 12-13.
3. European Social Survey. ESS Round 7 Source Showcards, ESS ERIC Headquarters, Centre for Comparative Social Surveys, London, 2014, <http://www.europeansocialsurvey.org/>

4. Ośrodek Realizacji Badań Socjologicznych IFiS PAN. Europejski Sondaż Społeczny Runda 6, 2012,
http://www.europeansocialsurvey.org/docs/round6/fieldwork/poland/ESS6_fieldwork_and_interviewer_instructions_PL.pdf
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym. Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100,
6. Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz. U. 2012, poz. 1271,
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.,
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>
8. Program Inwestycje Polskie. 2012,
<http://www.bgk.pl/program-inwestycje-polskie>
9. Encyklopedia Zarządzania,
http://mfiles.pl/pl/index.php/Mezzanine_capital
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Dz. U. 2013, poz. 984, 1047 i 1473 oraz Dz. U. 2014, poz. 423, 768, 811, 915, 1146 i 1232,
http://uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;248;ustawa_pzp.html
11. Kaczorowska A.: E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013.
12. Kisielnicki J.: Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym, PWE, Warszawa, 2010.

Dr Anna KACZOROWSKA
Katedra Informatyki na Wydziale Zarządzania
Uniwersytet Łódzki
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26
tel./fax.: (0-42) 635 50 45/635 50 17
e-mail: annak@wzmail.uni.lodz.pl