

Rzeczpospolita Polska

Ocena zarządzania inwestycjami publicznymi

Torben Hansen, Eduardo Aldunate, Sagé de Clerck, Karim Foda, Duncan Last, Isabel Rial,
Iwona Warzecha i Barbara Ziółkowska



Raport techniczny

Styczeń 2022 r.

Treść niniejszego raportu stanowi pomoc techniczną udzieloną przez zespół Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) władzom Polski („odbiorca pomocy technicznej”) w odpowiedzi na złożony wniosek o pomoc techniczną. Niniejszy raport (w całości lub częściowo), lub jego streszczenia, mogą być ujawniane przez MFW Dyrektorom Wykonawczym MFW i członkom personelu, a także innym agencjom lub instytucjom rządowym odbiorcy pomocy technicznej (PT) oraz, na żądanie, pracownikom Banku Światowego i innym dostawcom pomocy technicznej i darczyńcom posiadającym uzasadniony interes, o ile odbiorca TA nie wyrazi sprzeciwu wobec takiego ujawnienia (patrz: Wytyczne operacyjne w sprawie rozpowszechniania informacji o pomocy technicznej - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>).

Ujawnienie niniejszego raportu (w całości lub częściowo), lub jego streszczeń, stronom spoza MFW, innym niż agencje lub instytucje rządowe odbiorcy pomocy technicznej, pracownicy Banku Światowego i inni dostawcy pomocy technicznej i darczyńcy posiadający uzasadniony interes, wymaga jednoznacznej zgody odbiorcy pomocy technicznej oraz Departamentu Spraw Fiskalnych MFW.

Niniejsza pomoc techniczna (PT) została udzielona częściowo dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej.

SPIS TREŚCI

AKRONIMY	5
PRZEDMOWA	6
STRESZCZENIE	7
I. TRENDY W INWESTYCJACH PUBLICZNYCH	12
A. Trendy w inwestycjach publicznych i zasobach kapitałowych w Polsce	12
B. Skład i finansowanie inwestycji publicznych	16
II. EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI PUBLICZNYCH	18
III. INSTYTUCJE ZARZĄDZAJĄCE INWESTYCJAMI PUBLICZNYMI	20
A. Ramy OZIP	20
B. Ocena ogólna	22
C. Planowanie inwestycji	26
D. Alokacja inwestycji	37
E. Realizacja inwestycji	46
IV. ASPEKTY HORYZONTALNE	55
A. Ramy prawne	55
B. Systemy IT i zarządzanie danymi	56
C. Potencjał	58
RAMKI	
3.1. Przykłady centralnych jednostek zarządzania inwestycjami publicznymi (ZIP)	24
3.2. Planowanie na poziomie krajowym i sektorowym	29
3.3. Sekwencyjna ocena projektów w Chile	33
3.4. Programy wieloletnie a budżet roczny	38
3.5. Plan reformy budżetowej z roku 2016	39
3.6. Ustalenia w zakresie częściowego monitorowania portfela inwestycji publicznych	50
3.7. Brytyjski Urząd ds. Infrastruktury i Projektów (IPA)	51
3.8. Wybrane czynności kontrolne NIK w roku 2020 dotyczące inwestycji publicznych	53
RYSUNKI	
0.1. Znaczenie zarządzania inwestycjami publicznymi w Polsce	8
1.1. Całkowite inwestycje	12
1.2. Inwestycje publiczne i zasoby kapitałowe	12
1.3. Porównanie inwestycji publicznych	13
1.4. Zasoby kapitału publicznego na mieszkańca	13
1.5. Saldo budżetowe sektora instytucji rządowych i samorządowych, całkowite przychody i wydatki	14
1.6. Skład całkowitych nakładów sektora instytucji rządowych i samorządowych	14

1.7. Cykliczność inwestycji publicznych	14
1.8. Inwestycje publiczne a wpływy z funduszy UE	14
1.9. Absorpcja środków z EFSI na lata 2014–20	15
1.10 Polska: Absorpcja środków z EFSI na lata 2014–20	15
1.11. Liczba PPP i wartość projektów wg sektorów gospodarki	15
1.12. Liczba PPP wg wartości projektów, stan na drugi kwartał 2021 r.	15
1.13. Nakłady inwestycyjne sektora instytucji rządowych i samorządowych wg poziomów instytucji rządowych i samorządowych	16
1.14. Skład wydatków całkowitych sektora instytucji rządowych i samorządowych wg funkcji	17
1.15. Zasoby kapitałowe PPP, porównanie z innymi krajami porównawczymi	18
1.16. Zasoby kapitałowe PPP, porównanie z innymi krajami porównawczymi 2019 r.	18
2.1. Postrzeganie jakości infrastruktury, komponenty w Polsce	18
2.2. Postrzeganie jakości infrastruktury, porównanie z innymi krajami porównawczymi	18
2.3. Środki dostępu do infrastruktury, 2019 r. (lub ostatniego roku)	19
2.4. Granica efektywności i luka jakości infrastruktury	19
3.1. Schemat ram OZIP	20
3.2. Główne podmioty publiczne uczestniczące w inwestycjach infrastrukturalnych	22
3.3. Model i efektywność instytucji zarządzania inwestycjami publicznymi	24
3.4. Zgodność z regułami fiskalnymi	27
3.5. Skład SP	35
3.6. Odchylenia w programach wieloletnich w czasie	37
3.7. Wydatki na utrzymanie dróg krajowych i autostrad	42
3.8. Skład wydatków na utrzymanie w sektorze transportowym	44
3.9. Wydatki na utrzymanie dróg	44

TABELE

0.1 Ocena zbiorcza	11
3.1. Prognozowane wieloletnie wydatki kapitałowe vs. rzeczywiste wydatki kapitałowe	28
3.2. Wydatki pozabudżetowe Funduszu Drogowego w ramach Krajowego Programu Drogowego	40
3.3. Drogi krajowe i autostrady: natychmiastowe potrzeby w zakresie utrzymania oszacowane na koniec 2020 r. mające na celu likwidację stanu złego/krytycznego	43
3.4. Kluczowe dane dotyczące zamówień publicznych na lata 2017–20	48

ZAŁĄCZNIKI

1. Zestawienie zaleceń OZIP	60
2. Kwestionariusz OZIP	63
3. Główni regulatorzy na rynkach infrastrukturalnych	70
4. Potencjalny zarys załącznika dotyczącego inwestycji publicznych w budżecie rocznym	72
5. Dobre praktyki w obszarze utrzymania aktywów infrastrukturalnych	75
6. Ramy prawne powiązane z instytucjami OZIP	78
7. Przegląd systemów IT związanych z ZIP	81

AKRONIMY

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
EŚWPW	Europa Środkowa, Wschodnia i Południowo-Wschodnia
RM	Rada Ministrów
PPB	podmioty pozabudżetowe
EWR	Europa wschodząca i rozwijająca się
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
ESA	europejski system rachunków krajowych i regionalnych
UE	Unia Europejska
DSF	Departament Spraw Fiskalnych Międzynarodowego Funduszu Walutowego
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
IT	technologia informacyjna
SL	samorząd lokalny
MDA	Ministerstwa, Departamenty i Agencje
MFPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MF	Ministerstwo Finansów
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych
BŚ	budżet średniookresowy
ŚRB	średniookresowe ramy budżetowe
ŚRF	średniookresowe ramy fiskalne
CŚ	cel średniookresowy
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PZP	Polityka zakupowa państwa
UFP	Ustawa o finansach publicznych
SFP	sektor finansów publicznych
PGNiG	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo
ZIP	zarządzanie inwestycjami publicznymi
OZIP	ocena zarządzania finansami publicznymi
zł	złoty polski
BMP	Biuro Monitorowania Projektów
PZP	Prawo Zamówień Publicznych
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
PPP	partnerstwa publiczno-prywatne
RIO	Regionalne Izby Obrachunkowe
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SRW	stabilizująca reguła wydatkowa
ST	samorządy terytorialne
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

PRZEDMOWA

W odpowiedzi na wniosek polskiego Ministerstwa Finansów (MF), pracownicy Departamentu Spraw Fiskalnych (DSF) MFW przeprowadzili w okresie od 28 września do 27 października 2021 r. ocenę zarządzania inwestycjami publicznymi (OSIP) w trybie zdalnym. Misji przewodniczył Torben Hansen (DSF), a w skład misji weszli Sagé de Clerck i Isabel Rial (pracownicy DSF), Karim Foda (pracownik Departamentu ds. Europejskich MFW), Eduardo Aldunate i Duncan Last (eksperti krótkoterminowi DSF) oraz Iwona Warzecha i Barbara Ziółkowska (pracownice Banku Światowego).¹

W siedzibie MF odbyło się spotkanie zespołu z: Panem Tadeuszem Kościńskim, Ministrem Finansów; Tomaszem Skurzewskim (Zastępca Dyrektora) oraz pracownikami Departamentu Współpracy Międzynarodowej; Piotrem Dragańczukiem (Zastępca Dyrektora) i pracownikami Departamentu Budżetu Państwa; Markiem Skawińskim (Dyrektor) oraz Joanną Bęzą Bojanowską (Zastępca Dyrektora) z Departamentu Polityki Makroekonomicznej; Barbarą Styczeń (Zastępca Dyrektora) oraz pracownikami Departamentu Instytucji Płatniczej; Markiem Szczerbakiem (Zastępca Dyrektora) i pracownikami Departamentu Długu Publicznego; Zdzisławą Wasążnik (Zastępca Dyrektora) oraz pracownikami Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego; a także pracownikami Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych; Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej; Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości; oraz Departamentu Gwarancji i Poręczeń.

Ponadto, w ramach misji odbyły się spotkania z: przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Wód Polskich, w tym dyrektorami Wojciechem Skowyrskim, Grzegorzem Szymoniukiem i Jarosławem Waszkiewiczem; przedstawicielami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, w tym zastępcami dyrektora Katarzyną Kromke-Korbel, Michałem Piwowarczykiem i Joanną Gajdą Sobieszcząską; Błażem Olkiem (dyrektorem) oraz pracownikami Departamentu Analiz Biura Monitorowania Projektów przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; przedstawicielami PGNiG, w tym dyrektorem Piotrem Szlagowskim; Panem Wojciechem Krawczykiem z Ministerstwa Aktywów Państwowych; oraz przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w tym dyrektorem Pawłem Pikusem, a także Izabelą Gibałą, dyrektorem z Biura Funduszy Unijnych.

Dodatkowo odbyły się spotkania z: Pawłem Borysem, Prezesem Polskiego Funduszu Rozwoju, Prezydentem Romanem Szełemejem i urzędnikami Miasta Wałbrzycha; przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli (NIK); przedstawicielami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w tym z dyrektorami Anną Mróz i Tomaszem Smoleniem; przedstawicielami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym kierownikiem Ernestem Hysiem i dyrektorem Piotrem Makuchem; oraz przedstawicielami Urzędu Zamówień Publicznych; Urzędu Regulacji Energetyki; a także Delegacji Unii Europejskiej.

Zespół chciałby wyrazić podziękowania wszystkim urzędnikom za szczerą i otwartą dyskusję oraz ścisłą współpracę podczas misji. W szczególności, misja chciałaby podziękować za wsparcie Tomaszowi Skurzewskiemu z zespołem, zwłaszcza Marcie Skrzyńskiej, Damianowi Szostkowi i Dominikowi Skopcowi za koordynację prac misji oraz zapewnienie nieocenionego wsparcia przed i podczas jej realizacji. Specjalne wyrazy podziękowania składamy Joannie Rheindorf-Zaorskiej i Bożenie Głowackiej za doskonałą jakość tłumaczenia pisemne i ustne.

¹ W misji skorzystano także z wkładu doradcy rezydenta ds. zarządzania finansami publicznymi, Vijay Ramachandrana

STRESZCZENIE

Inwestycje publiczne mają odgrywać istotną rolę w okresie popandemicznej naprawy gospodarczej w Polsce. Podobnie jak inne kraje w regionie Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (EŚWPW), Polska, pod względem ilości i jakości infrastruktury, pozostaje daleko w tyle za bardziej zaawansowanymi gospodarkami europejskimi, pomimo znaczących postępów dokonanych w ostatnim dziesięcioleciu. Najnowszy program gospodarczy Rządu – Nowy Ład – zakłada kompleksowy plan gospodarczo-inwestycyjny, przewidujący realizację inwestycji w ramach dużych programów infrastrukturalnych i infrastruktury cyfrowej, w większości współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (UE).

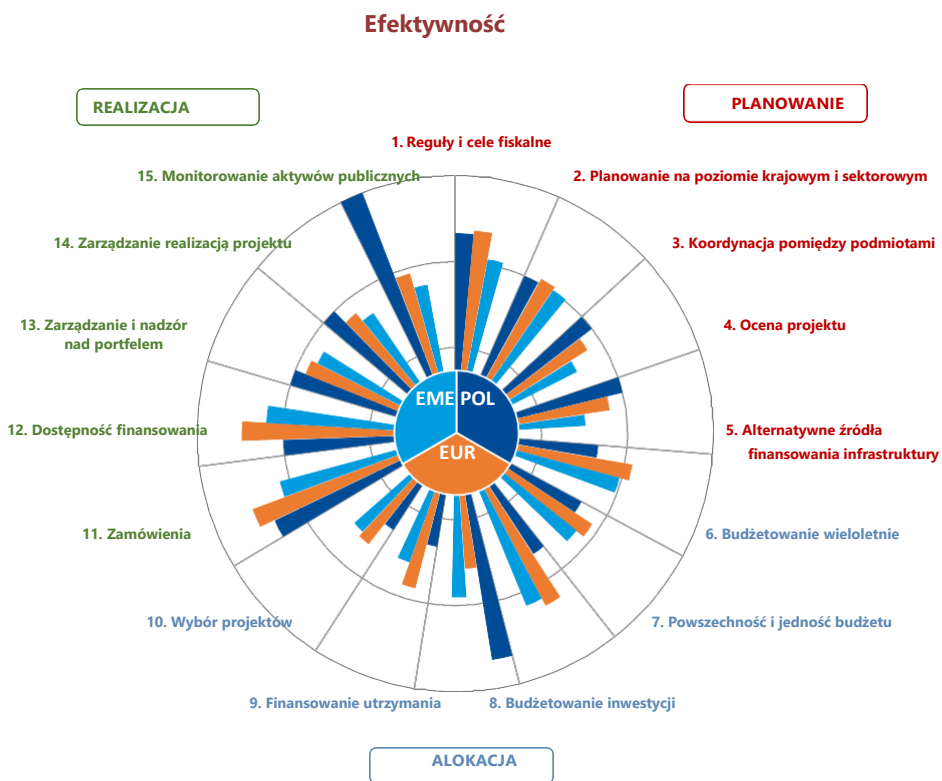
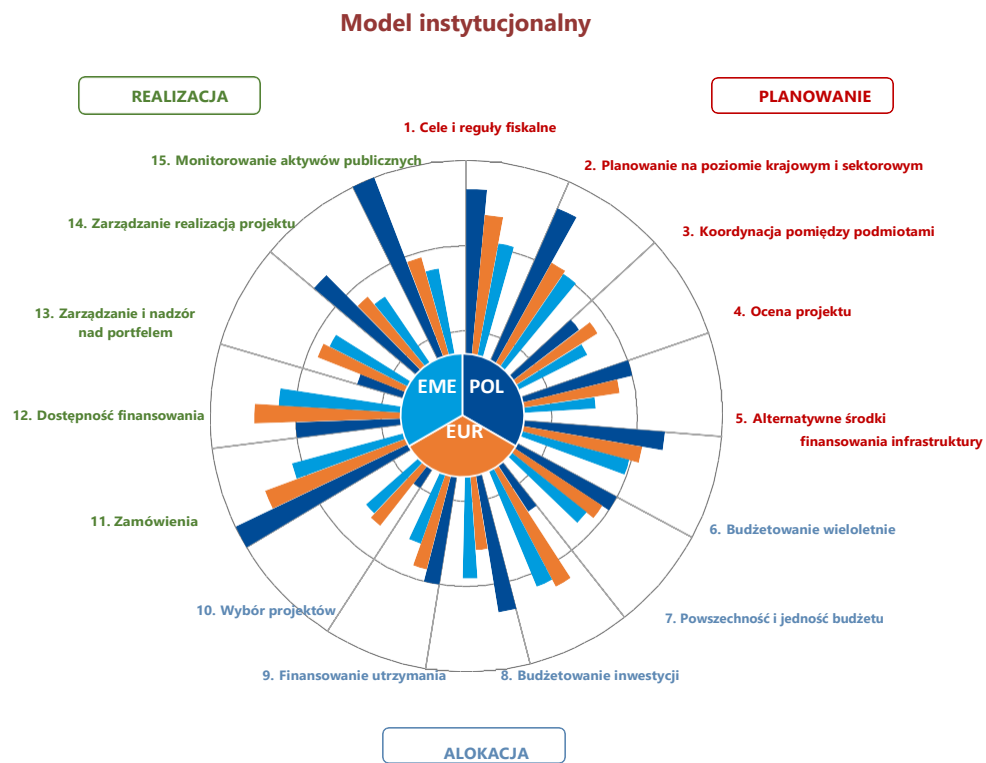
Polska już dziś jest największym beneficjentem środków z funduszy spójności UE. Wartość środków alokowanych w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 z perspektywą do roku 2023 przekroczyła 90 mld euro. Kraj pozostanie największym odbiorcą środków w okresie programowania na lata 2021-2027 i – ponadto – może otrzymać prawie 24 mld euro dotacji w ramach nowego unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) prowadzącego do znacznego zwiększenia zielonych, cyfrowych i stabilnych inwestycji. W kontekście powyższego, władze wniosły o przeprowadzenie oceny zarządzania inwestycjami publicznymi (OZIP) w celu ocenienia silnych i słabych punktów zarządzania infrastrukturą w Polsce oraz zidentyfikowania potencjalnych wąskich gardeł ograniczających maksymalne wykorzystanie inwestycji w dobrą jakościowo infrastrukturę.

Widzimy przestrzeń do poprawy w zarządzaniu inwestycjami publicznymi (ZIP) w Polsce pozwalającą na zwiększenie efektywności inwestycji w infrastrukturę publiczną. W oparciu o metodologię MFW określono, że szacowana luka efektywności pomiędzy Polską i najbardziej efektywnymi krajami o podobnym poziomie zasobów kapitału publicznego na mieszkańca wynosi 36 procent, więcej niż średnia luka efektywności dla krajów UE.

Powyższe sugeruje, że około jedna trzecia wydatków na inwestycje publiczne w Polsce nie przekłada się na wzrost poziomu lub jakości infrastruktury, który zostałby uzyskany w najbardziej efektywnym kraju porównawczym.

Ogólnie rzecz ujmując, instytucje inwestycji publicznych są porównywalne w wielu obszarach ze średnią europejską oraz grupą wschodzących gospodarek rynkowych (Rys. 0.1). W porównaniu z odpowiednikami, Polska charakteryzuje się relatywnie silnymi instytucjami zaangażowanymi w planowanie, budżetowanie inwestycyjne, procedury zamówień, zarządzanie realizacją projektów oraz monitorowanie aktywów publicznych. Jednocześnie, większość instytucji wydaje się być silniejsza „na papierze” (model instytucjonalny), niż „w praktyce” (efektywność), co wskazuje na istnienie potencjału usprawnienia wdrażania praktyk w zakresie realizacji inwestycji publicznych. W innych przypadkach, mimo relatywnie niskich wyników oceny w modelu instytucjonalnym, wypracowane praktyki wskazują na wyższy poziom efektywności. Do względnie słabych punktów instytucji zaliczają się koordynacja pomiędzy podmiotami, powszechność i jedność budżetu, finansowanie utrzymania, wybór projektów oraz nadzór i zarządzanie portfelem.

Rys. 0.1. Znaczenie i efektywność zarządzania inwestycjami publicznymi w Polsce



Źródło: Wyliczenia pracowników MFW na podstawie raportów OZIP 2015 -2021).

Zarządzanie infrastrukturą w Polsce jest procesem kompleksowym, obejmującym rozległą sieć podmiotów publicznych o różnych i potencjalnie nakładających się na siebie rolach, co powoduje fragmentację wpływającą na wszystkie etapy cyklu inwestycji publicznej – planowanie, alokację i realizację – zarówno pod względem modelu instytucjonalnego, jak i efektywności:

- Na etapie **planowania**, plany inwestycji kapitałowych samorządów terytorialnych nie są formalnie omawiane z rządem centralnym, chyba że wymagają finansowania z budżetu państwa lub funduszy unijnych. Monitorowanie wyników finansowych i planów inwestycyjnych spółek państwowych (SP), dominujących na wielu kluczowych rynkach infrastrukturalnych w Polsce, jest ograniczone i fragmentaryczne, a włączenie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w rządowe średniookresowe plany inwestycyjne jest niepełne.
- Na etapie **alokacji**, duża część wydatków kapitałowych jest realizowana poza budżetem państwa. Nie istnieje jednolity wykaz ocenionych projektów inwestycyjnych gotowych do wyboru niezależnie od źródła finansowania. Brakuje także standardowych metodologii i przejrzystych wytycznych do oceny potrzeb i kosztów utrzymania głównych klas aktywów, za wyjątkiem sieci dróg krajowych.
- Na etapie **realizacji**, za zarządzanie dużymi projektami inwestycyjnymi leżących w zakresie ich kompetencji odpowiada wiele agencji wykonawczych, brakuje jednak skonsolidowanego monitorowania stanu realizacji portfela dużych projektów.

Płynniejszy przepływ informacji oraz bardziej ujednoczone wytyczne ułatwiłyby koordynację i proces podejmowania decyzji w inwestycjach sektora publicznego w ramach istniejących kompetencji i odpowiedzialności. Pomogłoby to w identyfikacji typowych problemów związanych z dużymi i strategicznymi projektami infrastrukturalnymi, harmonizacji metodologii stosowanych w zarządzaniu inwestycjami publicznymi i stworzeniu pętli informacji zwrotnej służącej przysłyszemu cyklowi inwestycyjnym. Co istotne, elementy te mogą być rozwijane stopniowo, wraz z poprawą jakości informacji i potencjału. Z kolei podejście do procesu budżetowania z perspektywy portfela pomogłoby w większym stopniu chronić wartość istniejących aktywów.

W raporcie przedstawiono **10 kluczowych zaleceń** usprawniających procesy ZIP:

- **Poprawa praktyk oceny projektów** poprzez zastosowanie istniejących mechanizmów oceny projektów dla projektów finansowanych ze środków UE do wszystkich dużych projektów finansowanych z budżetu poprzez opracowanie ujednoczonych wytycznych i metodologii do oceny projektów.
- **Wzmocnienie nadzoru nad przedsiębiorstwami publicznymi i PPP**, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla realizacji infrastruktury publicznej.
- **Przedstawienie kompleksowego i spójnego obrazu inwestycji publicznej** w wiarygodnym dokumencie, takim jak załącznik budżetowy lub osobny plan inwestycji publicznej.
- **Identyfikacja potrzeb w zakresie utrzymania** w planach sektorowych, priorytetyzacja finansowania utrzymania i sprawozdawczość z realizacji utrzymania.
- **Wprowadzenie standardowych kryteriów wyboru projektów i priorytetyzacji** na poziomie centralnym.

- **Opracowanie wykazu ocenionych dużych projektów kapitałowych** uwzględnianych przy wyborze projektów niezależnie od źródła finansowania.
- **Gromadzenie informacji i monitorowanie realizacji dużych projektów infrastrukturalnych** z perspektywy portfela.
- **Ustanowienie wymogu systematycznego prowadzenia przeglądów ex-post dużych projektów** z portfela inwestycji publicznych w celu zgromadzenia informacji na potrzeby przyszłych polityk i procedur.
- **Analiza opcji usprawnienia systemów technologii informacyjnej (IT) powiązanych z ZIP** w celu poprawy współpracy pomiędzy systemami i ułatwienia monitoringu i potrzeb w zakresie sprawozdawczości.
- **Przegląd ram prawnych dotyczących ZIP** w celu wyeliminowania luk i słabych punktów zidentyfikowanych w OZIP.

Podsumowanie zaleceń przedstawiono w Załączniku 1. Tabel 0.1 poniżej zawiera podsumowującą mapę oceny poszczególnych instytucji w OZIP.

Model instytucjonalny i efektywność	OCENA		
	Niska	Średnia	Wysoka

Tabela 0.1. Polska: ocena zbiorcza

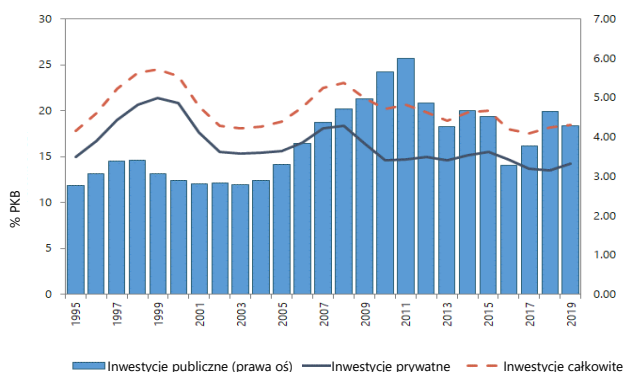
Faza/institucja		Znaczenie	Efektywność	Nr zalecenia	Priorytet reformy	
A. Planowanie	1	Zasady lub reguły fiskalne	Wysokie: Pułapy zadłużenia i wydatków o wysokim poziomie pokrycia i automatycznym mechanizmie korekty.	Średnia: Ograniczona ilość danych projektowych w średniookresowych ramach fiskalnych. Duży udział wydatków kapitałowych realizowany przez PPB.		
	2	Plany krajowe i sektorowe	Wysokie: Strategie krajowe i plany sektorowe zawierają koszty orientacyjne, cele i wskaźniki wyników, o różnej jakości.	Średnia: Plany sektorowe dla kluczowych sektorów o do 25% wyższe od budżetu. Brak formalnego mechanizmu monitorowania wyników lub rezultatów.		
	3	Koordinacja pomiędzy podmiotami	Średnie: Brak formalnych dyskusji z rządem centralnym dotyczących planów wydatków kapitałowych ST. Transfery kapitału nie są w pełni oparte o reguły, co generuje niepewność.	Średnia: Ponad 25% inwestycji ST współfinansowana przez UE, inwestycje podlegają koordynacji przez CG.	1	
	4	Ocena projektu	Średnie: Projekty niefinansowane przez darczyńców nie podlegają standardowej metodologii oceny. Brak wsparcia centralnego dla oceny projektów.	Średnia: Duży udział projektów współfinansowanych przez UE, projekty podlegają rygorystycznemu procesowi oceny i metodologii.	2	Średni
	5	Alternatywne źródła finansowania infrastruktury	Średnie: Rynki infrastrukturalne otwarte na konkurencję, niezależni regulatorzy. Opublikowana strategia i wytyczne PPP.	Średnia: Dominująca rola SP na kluczowych rynkach infrastrukturalnych zmniejsza konkurencję. Brak centralnego monitorowania inwestycji realizowanych przez SP lub wyników finansowych.	3	Średni
B. Alokacja	6	Budżetowanie wieloletnie	Średnie: 3-letnie projekcje wydatków kapitałowych, z orientacyjnymi wieloletnimi pułapami. Całkowite koszty budowy nieopublikowane.	Średnia: Znaczne odchylenia pomiędzy budżetem i kosztami wykonania w kluczowych sektorach infrastrukturalnych (np. inwestycje kolejowe - 35%).		Średni
	7	Powszechność i jedność budżetu	Niskie: Duże wydatki kapitałowe realizowane przez PPB z częściowym umocowaniem legislacyjnym. Projekty SP oraz PPP nieujęte w dokumentacji budżetowej.	Średnia: W dokumentach budżetowych ujmowane są jedynie częściowe informacje w postaci wysoce zagregowanej i nieprzejrzystej.	4	Wysoki
	8	Budżetowanie inwestycji	Średnie: Nakłady projektów kapitałowych budżetowane corocznie.	Wysoka: Środki budżetowe alokowane do programów wieloletnich nie mogą być wykorzystane do innych celów bez zgody Rady Ministrów. Przejrzyste przepisy dotyczące przeniesienia.		
	9	Finansowanie utrzymania	Średnie: Sektor drogowy wdrożył standardową metodologię, uwzględnił potrzeby i koszty utrzymania do planów sektorowych. Brak podobnych praktyk zidentyfikowanych w innych sektorach.	Niska: Metodologia dla sektora drogowego nie jest spójnie stosowana przez ST z powodu nieadekwatnego finansowania. 40% krajowej sieci drogowej w niezadowalającym lub złym stanie.	5	Wysoki
	10	Wybór projektów	Niskie: Brak przeglądu na poziomie centralnym, brak standardowych procedur wyboru projektów. Brak wykazu ocenionych projektów.	Niska: Dla projektów współfinansowanych ze środków UE istnieją wykazy sektorowe.	6	Wysoki
C. Realizacja	11	Zamówienia	Wysokie: Proces zamówień otwarty i transparentny. Skargi rozpatrywane przez niezależny organ.	Średnia: Zdecentralizowany rynek zamówień z dużą liczbą wyłączeń.	7	
	12	Dostępność finansowania	Wysokie: Prognoza przepływu środków pieniężnych aktualizowana co miesiąc i co dzień. Transfery gotówki terminowe. Finansowanie przez darczyńców w pełni zintegrowane.	Wysoka: W ciągu ostatnich trzech lat nie zgłoszono niedoborów środków pieniężnych.		
	13	Zarządzanie i nadzór nad portfelem	Niskie: Projekty zarządzane indywidualnie. Brak systemowego przeglądu projektów ex-post.	Średnia: Niektóre przeglądy ex-post zostały przeprowadzone, brakuje jednak formalnego mechanizmu, który można by wprowadzić do modelu polityki.	8	Wysoki
	14	Realizacja projektów	Średnie: UFP nakłada ogólny wymóg efektywnego zarządzania wszystkimi zasobami na poziomie podmiotu. Brak ujednoczonych reguł dotyczących korekt projektów.	Średnia: Brak standardowych wytycznych dotyczących realizacji projektów. Jedynie niektóre duże projekty infrastrukturalne objęte audytami ex-post.	9	Wysoki
	15	Zarządzanie aktywami publicznymi	Wysokie: Regularna sprawozdawczość dotycząca stanu aktywów. Aktywa niefinansowe ujmowane w rocznym sprawozdaniu finansowym, wraz z amortyzacją.	Wysoka: Aktywa niefinansowe ujmowane według wartości księgowej, z ujawnieniem wartości rynkowej.		

I. TRENDY W INWESTYCJACH PUBLICZNYCH

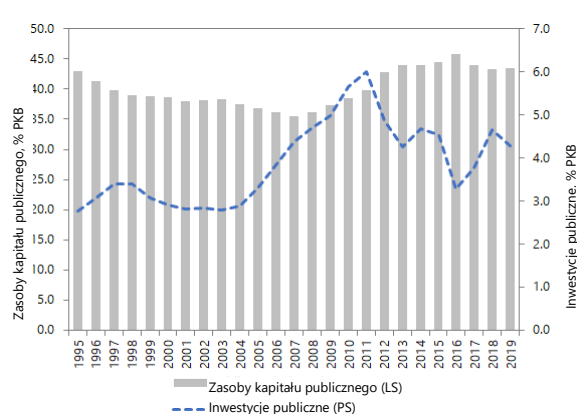
A. Trendy w inwestycjach publicznych i zasobach kapitałowych w Polsce²

1. W ciągu ostatniego dziesięciolecia, całkowite inwestycje w Polsce charakteryzowały się dużą stabilnością, przy czym inwestycje publiczne stanowiły ok. jednej piątej całkowitych inwestycji. Całkowite inwestycje osiągnęły najwyższą wartość pod koniec lat dziewięćdziesiątych, sięgając 25 procent PKB i ustabilizowały się na średnim poziomie 19 procent PKB w ostatniej dekadzie (Rys. 1.1). W tym okresie, wartość inwestycji publicznych wynosiła średnio 4,6% PKB, ale wciąż charakteryzowała się zmiennością. Duże przyspieszenie w sektorze inwestycji publicznych zaobserwowano na początku lat dwutysięcznych, po przystąpieniu Polski do UE, co umożliwiło wzrost zasobów kapitału publicznego w kolejnych latach, które ustabilizowały się na średnim poziomie 42% PKB, pomimo relatywnie niższych wydatków inwestycyjnych od roku 2011 (Rys. 1.2).³

Rys. 1.1. Całkowite inwestycje (% PKB)



Rys. 1.2. Inwestycje publiczne i zasoby kapitałowe (% PKB)



Źródła: Oszacowania własne oparte o dane oficjalne. Inwestycje zgodnie z definicją inwestycji krajowych netto Systemów rachunków narodowych.

2. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, nakłady na inwestycje publiczne w Polsce były podobne do nakładów obserwowanych w Europie wschodzącej i rozwijającej się (EWR),⁴ pomimo niższych zasobów kapitałowych na mieszkańca. Stopa inwestycji publicznych w Polsce ujęta jako procent PKB

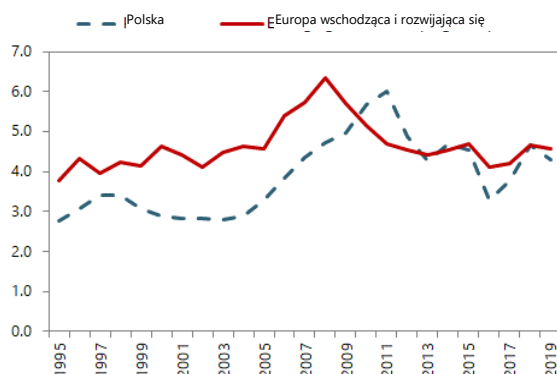
² Ramy OZIP koncentrują się na zarządzaniu infrastrukturą fizyczną oraz wydatkach kapitałowych w celu nabycia aktywów fizycznego lub przedłużenia żywotności aktywów fizycznego. Definicja wydatków kapitałowych w ramach OZIP jest w dużej mierze równoważna z definicją nabycia aktywów niefinansowych wskazaną w Rządowym podręczniku statystyki finansowej z roku 2014 (GFSM 2014). Niektóre kraje stosują w budżetach termin „wydatki na rozwój” zamiast wydatków kapitałowych, ujmując w tej kategorii również inne formy wydatków o długookresowym oddziaływaniu. Inne kraje mogą stosować termin „wydatki kapitałowe”, ale definicja tego pojęcia różni się od podanej w GFSM 2014 i OZIP. W takich przypadkach analiza OZIP będzie koncentrować się na komponentach objętych definicją wydatków kapitałowych w OZIP.

³ Metodologia pozwalająca obliczyć zasoby kapitałowe sektora publicznego jest dostępna pod adresem <https://infrastructuregovern.imf.org/content/OZIP/Home/PimaTool.html>

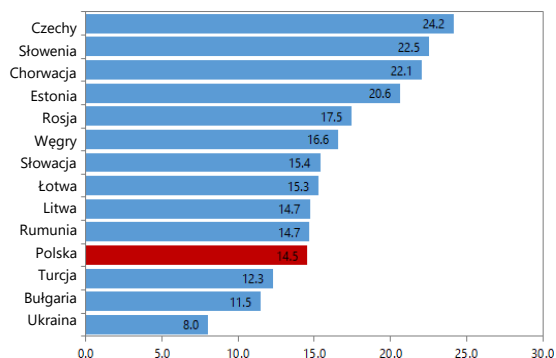
⁴ Do grupy EWR należą następujące kraje: Węgry, Polska; Białoruś, Mołdawia, Rosja, Ukraina; Bułgaria, Chorwacja, Rumunia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia oraz Turcja.

zbliżyła się do stóp w EWR jedynie w ostatnim dziesięcioleciu (Rys. 1.3). Przed rokiem 2010, stopy inwestycji publicznych utrzymywały się na stale niższym poziomie niż w krajach porównawczych, czego efektem były niższe zasoby kapitału publicznego na mieszkańca w porównaniu do krajów z regionu (Rys 1.4).⁵

Rys. 1.3. Porównanie inwestycji publicznych
(% PKB)



Rys. 1.4. Zasoby kapitału publicznego na mieszkańca
(skorygowana wartość PSN w USD, w tys.)

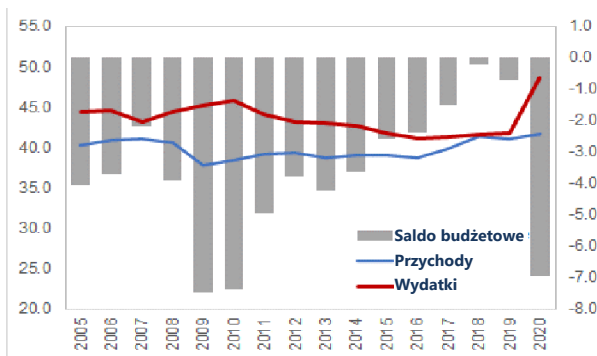


Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

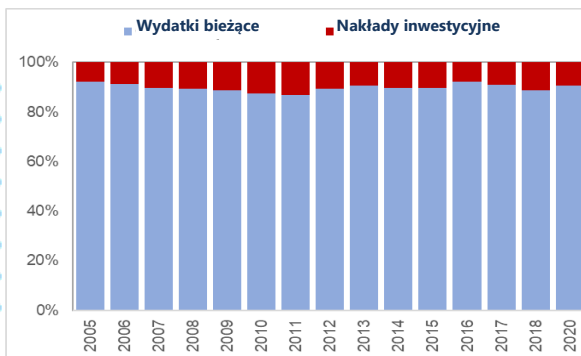
3. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, udział środków publicznych alokowanych w inwestycje publiczne pozostał w dużej mierze stabilny pomimo znaczących działań konsolidacyjnych. W latach 2010-2016, u podstaw działań na rzecz konsolidacji fiskalnej leżały zmniejszające się nakłady sektora instytucji rządowych i samorządowych z 46% PKB do 41% PKB (Rys. 1.5). Mimo to, udział nakładów na inwestycje publiczne pozostał w miarę stabilny (Rys. 1.6). Od roku 2016, reformy podatkowe i wzrost przychodów przyczyniły się do dalszej redukcji deficytu, przy jednoczesnym trwałym obniżaniu poziomu zadłużenia publicznego.

⁵ Do krajów porównawczych w regionie zaliczają się kraje EŚWPW (Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej), tj.: Albania, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Kosowo, Łotwa, Litwa, Macedonia, Mołdawia, Czarnogóra, Polska, Rumunia, Rosja, Serbia, Słowacja, Słowenia, Turcja i Ukraina.

Rys. 1.5. Saldo budżetowe sektora instytucji rządowych i samorządowych, całkowite przychody i wydatki (% PKB)



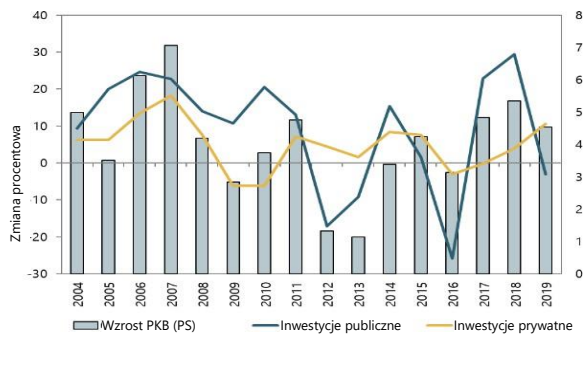
Rys. 1.6. Skład całkowitych nakładów sektora instytucji rządowych i samorządowych (procent wartości całkowitej)



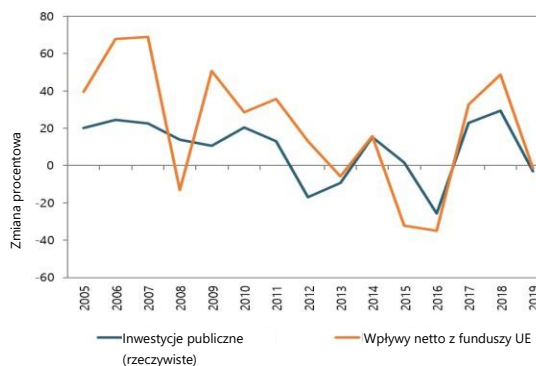
Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

4. Inwestycje publiczne mają charakter względnie procykliczny. Pomimo stabilnego udziału wydatków inwestycyjnych w całkowitych wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, roczne zmiany dotyczące inwestycji publicznych zasadniczo podążały w tym samym kierunku, co PKB (Rys. 1.7). Ta procykliczność jest jednocześnie ogólnie skorelowana z rocznymi zmianami wpływów netto z funduszy UE od momentu przystąpienia Polski do UE w roku 2004 (Rys. 1.8).

Rys. 1.7. Cykliczność inwestycji publicznych (% rzeczywistej zmiany)



Rys. 1.8. Inwestycje publiczne a wpływy z funduszy UE (zmiany procentowe)



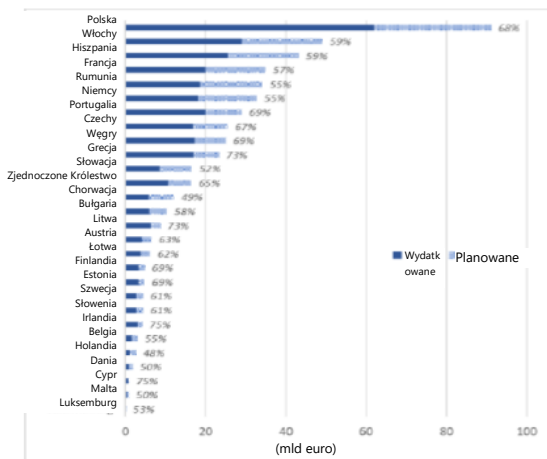
Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

5. Mimo że uzyskanie pełnego obrazu ogólnej struktury finansowania inwestycji publicznych jest niemożliwe z powodu luk w danych, znaczącą rolę odgrywają fundusze UE.

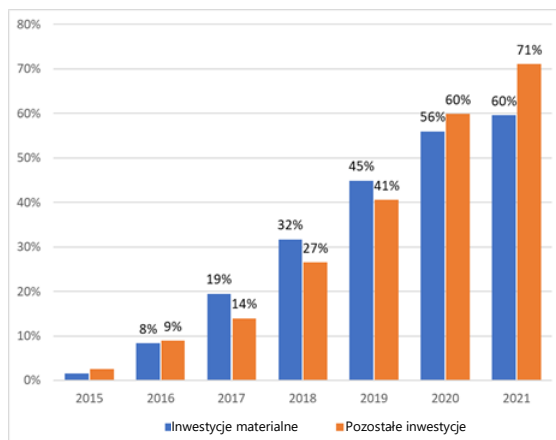
W ciągu ostatnich pięciu lat unijnych wieloletnich ram finansowych 2014-2020, Polska była największym beneficjentem środków z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) ze znaczną nadwyżką (Rys. 1.9). W tym okresie i w perspektywie do roku 2023, wartość przekazanych Polsce środków z tytułu planowanych inwestycji przekroczyła 90 mld euro – jest to prawie o 1,9-krotnie więcej, niż w przypadku drugiego największego beneficjenta (Włochy). W trzecim kwartale 2021 r. Polska wydała 68% środków; wartość ta przekracza średnią unijną dla pozostałej części UE wynoszącą 61%. W przypadku środków z EFSI alokowanych na inwestycje materialne, wskaźnik

absorpcji środków przez Polskę kształtował się nieco poniżej 60% planowanych inwestycji materialnych, w porównaniu do 71% w przypadku innych wydatków (Rys. 1.10).

Rys. 1.9. Absorpcja środków z EFSI na lata 2014–20 (2021 r., mld euro)



Rys.1.10. Polska: Absorpcja środków z EFSI na lata 2014–20 (% kwot planowanych na poziomie EU)



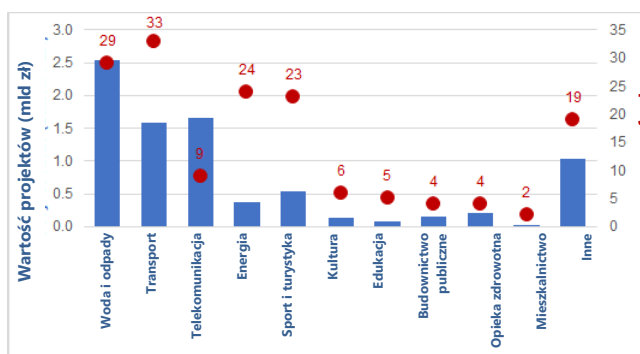
Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

Inwestycje materialne obejmują finansowanie unijne infrastruktury sieciowej z zakresu transportu i energii oraz inwestycje EFRR sklasyfikowane jako inwestycje materialne.

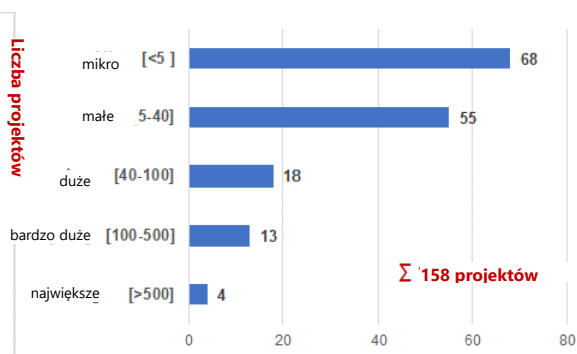
6. Wartość partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w Polsce jest względnie niska.

Mechanizm ten jest wykorzystywany przeważnie przez ST. Do końca drugiego kwartału 2021 r. w Polsce odnotowano 158 podpisanych kontraktów PPP na kwotę 8,3 mld zł (ok. 0,4% PKB), z czego 91% realizowały ST. PPP dotyczą głównie, w kategoriach liczby i wielkości projektów, sektora gospodarki wodnej i odpadami, transportu i telekomunikacji (Rys. 1.11). Granulacja portfela PPP jest wysoka, jedynie 4 projekty mają wartość przekraczającą 500 mln zł (Rys. 1.12).

Rys. 1.11. Liczba PPP i wartość projektów wg sektorów gospodarki



Rys. 1.12. Liczba PPP wg wartości projektów, stan na drugi kwartał 2021 r. (mln zł)

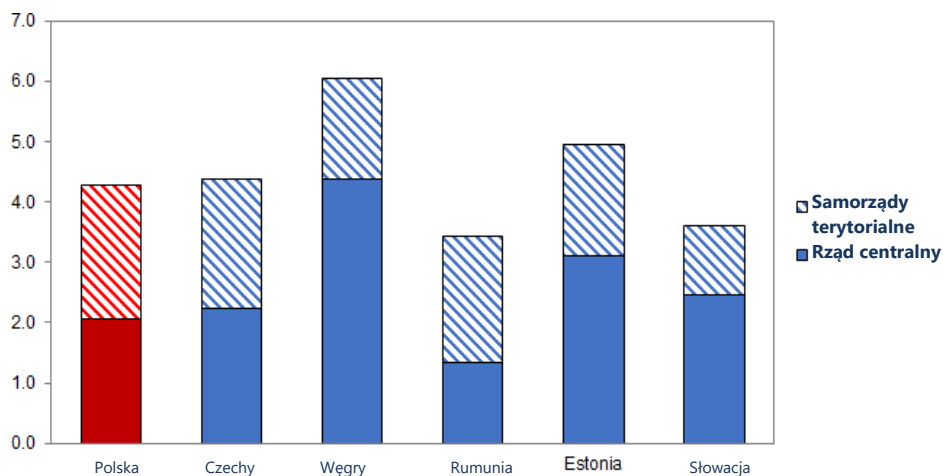


Źródła: Oszacowania własne w oparciu o bazę DSF i dane oficjalne.

B. Skład i finansowanie inwestycji publicznych

7. Na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych, połowa inwestycji kapitałowych w Polsce jest realizowana przez ST. Podobnie do krajów porównawczych, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych są równomiernie rozdzielone pomiędzy rząd centralny i ST (Rys. 1.13). Na poziomie centralnym, obejmuje to budżet państwa i środki pozabudżetowe, w szczególności Krajowy Fundusz Drogowy. Na poziomie terytorialnym, obejmuje on samorzady regionalne i lokalne (SL), tj. dużą liczbę podmiotów SL odpowiedzialnych za realizację projektów z zakresu inwestycji publicznych w całym kraju. ST są odpowiedzialne za znaczną część rozwoju infrastrukturalnego w Polsce, w tym za drogi lokalne, mosty, media (gospodarkę odpadami, energię), budownictwo komunalne, edukację, zdrowie i ochronę środowiska.

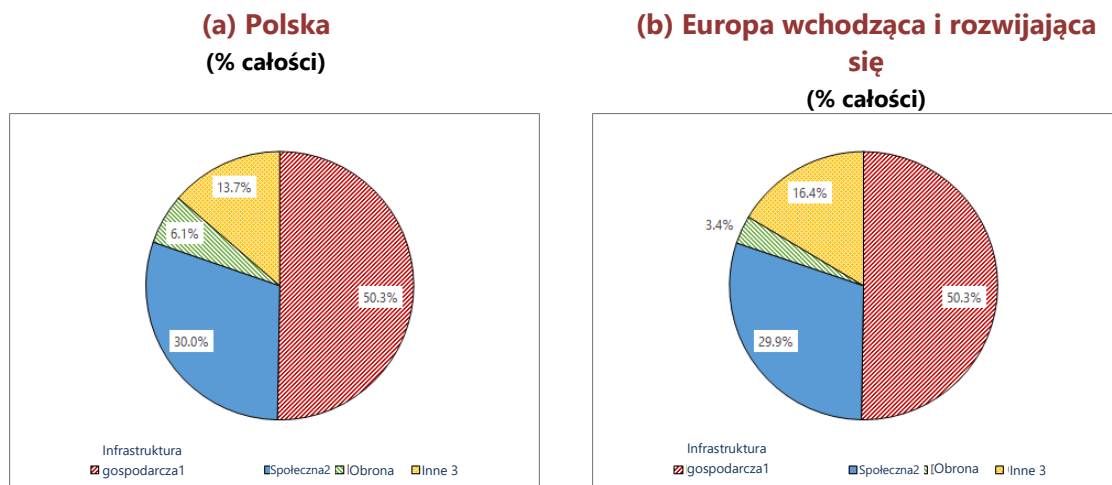
Rys. 1.13. Nakłady inwestycyjne sektora instytucji rządowych i samorządowych wg poziomów instytucji rządowych i samorządowych (% PKB, 2019 r.)



Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

8. Około połowa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych dotyczy infrastruktury gospodarczej (Rys. 1.14a). Inwestycje te dotyczą budowy aktywów infrastrukturalnych w postaci dróg, mostów, portów lotniczych, zapór, itp. Nakłady kapitałowe w infrastrukturę społeczną (szkoły, szpitale) stanowią ok. 30% całkowitych nakładów kapitałowych. Skład inwestycji kapitałowych sektora instytucji rządowych i samorządowych jest zgodny ze składem obserwowanym w Europie wschodzącej i rozwijającej się (Rys. 1.14b).

Rys. 1.14. Skład wydatków całkowitych sektora instytucji rządowych i samorządowych wg funkcji



Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

1/ Infrastruktura gospodarcza obejmuje drogi, mosty, porty lotnicze, zapory, itp.

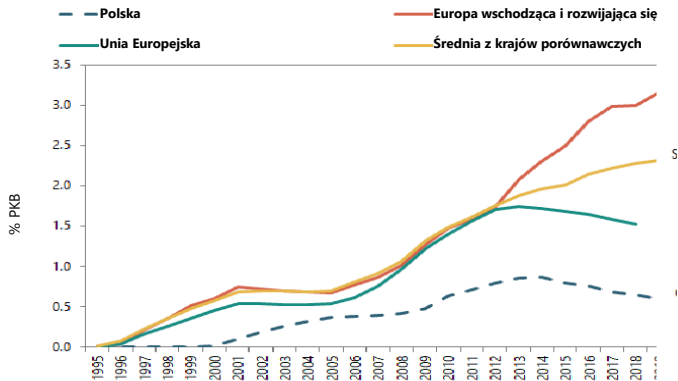
2/ Infrastruktura społeczna obejmuje szpitale, szkoły, mieszkalnictwo społeczne, rekreację i kulturę.

3/ Inne aktywa infrastrukturalne obejmują sprawy gospodarcze, porządek publiczny, ochronę socjalną, usługi ogólne oraz ochronę środowiska.

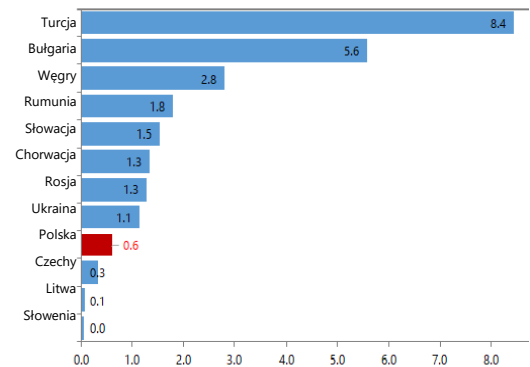
9. **Udział podmiotów prywatnych w tworzeniu aktywów infrastrukturalnych jest jak do tej pory ograniczony w porównaniu z krajami porównawczymi (Rys. 1.15).**

Jak zauważono, Polska w niewielkim stopniu wykorzystuje PPP. Pod koniec 2019 r. szacowane zasoby kapitałowe PPP wynosiły 0,6% PKB w porównaniu ze średnio 3% PKB w EWR (Rys. 1.16).

Rys. 1.15. Zasoby kapitałowe PPP, porównanie z innymi krajami porównawczymi (1995–2019, % PKB)



Rys. 1.16. Zasoby kapitałowe PPP, z porównanie z innymi krajami porównawczymi (2019 r., % of PKB)

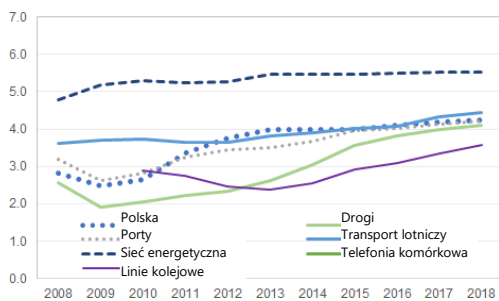


Źródła: Oszacowania własne w oparciu o dane oficjalne.

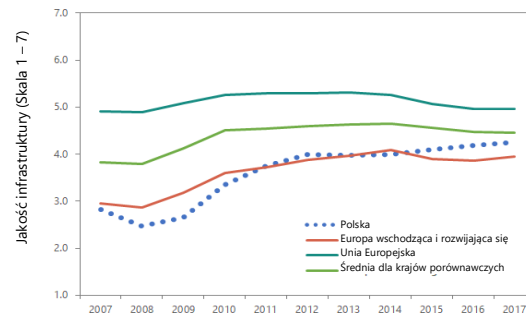
II. EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI PUBLICZNYCH

10. Postrzeganie jakości infrastruktury w Polsce uległo poprawie w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Zgodnie z regularnymi badaniami Światowego Forum Ekonomicznego, jakość infrastruktury poprawiała się stopniowo we wszystkich podkomponentach, przy czym głównym czynnikiem wyjaśniającym poprawę ogólnego postrzegania jakości infrastruktury były drogi, transport lotniczy i kolejowy (Rys. 2.1). Polska, mimo iż wciąż poniżej średniej dla krajów porównawczych z regionu, przeskoczyła kraje EWR w kategorii postrzegania jakości infrastruktury (Rys. 2.2).

Rys. 2.1. Postrzeganie jakości infrastruktury, komponenty w Polsce



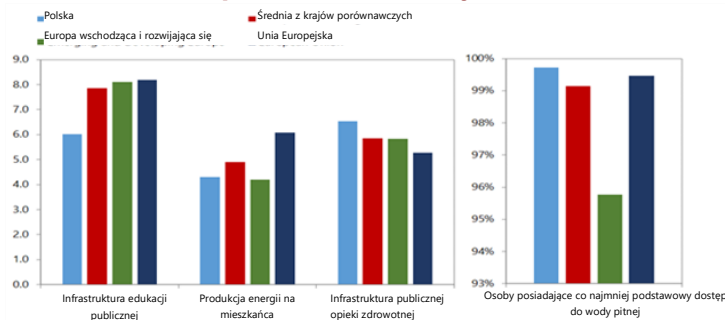
Rys. 2.2. Postrzeganie jakości infrastruktury, porównanie z wybranymi krajami



Źródła: Globalny indeks konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego oraz oszacowania pracowników.

11. Środki fizyczne dostępu do infrastruktury publicznej oraz świadczenia usług sugerują, że Polska wciąż pozostaje w tyle w niektórych sektorach. W oparciu o zestaw wskaźników ilościowych, Polska radzi sobie względnie dobrze w porównaniu z innymi krajami porównawczymi z regionu oraz krajami UE w zakresie infrastruktury społecznej (np. dostępu do wody i publicznej opieki zdrowotnej), niemniej jednak, w porównaniu z krajami porównawczymi, istnieją luki w produkcji energii i edukacji (Rys. 2.3).

Rys. 2.3. Środki dostępu do infrastruktury, 2019 r. (lub ostatniego roku)



Źródła: Wskaźniki rozwoju światowego, Oszacowania własne.

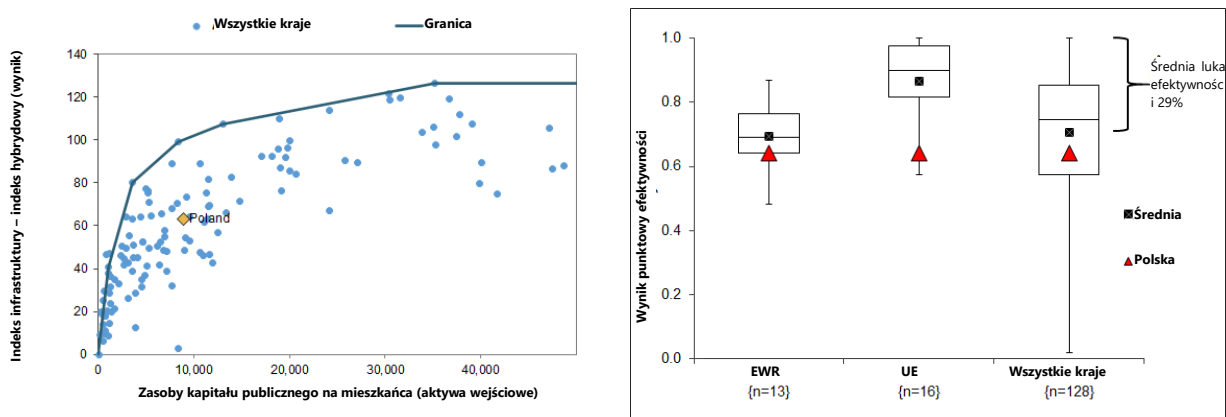
Kraje porównawcze oznaczają kraje porównawcze z regionu (kraje EŚWPW).

Uwaga: różnice w jednostkach wynikają z dopasowania do wykresu. Wykres po lewej: infrastrukturę edukacji publicznej mierzy się jako liczbę nauczycieli nauki ponadpodstawowej na 1000 osób; produkcję energii na mieszkańca mierzy się jako tysiąc kilowatogodzin na osobę; infrastrukturę publicznej opieki zdrowotnej jako liczbę łóżek szpitalnych na 1000 osób. Wykres po prawej: dostęp do oczyszczonej wody jest mierzony jako odsetek populacji.

12. Istnieje przestrzeń do poprawy w zarządzaniu inwestycjami publicznymi (ZIP) w Polsce pozwalającą na zwiększenie efektywności inwestycji w infrastrukturę publiczną.

W oparciu o metodologię MFW⁶ określono, że szacowana luka efektywności pomiędzy Polską i najbardziej efektywnymi krajami o podobnym poziomie zasobów kapitału publicznego na mieszkańca wynosi 36 procent, więcej niż średnia luka efektywności dla krajów UE (13%) i nieco poniżej średniej dla EWR (Rys. 2.4). Wyniki te sugerują, że około jedna trzecia wydatków na inwestycje publiczne w Polsce nie przekłada się na wzrost poziomu lub jakości infrastruktury, który zostałby uzyskany w najbardziej efektywnym kraju porównawczym.

Rys. 2.4. Granica efektywności i luka jakości infrastruktury
(a) Granica efektywności (b) Luka efektywności



⁶ Efektywność inwestycji publicznych definiuje się jako zależność pomiędzy wartością zasobów kapitału publicznego i „indeks hybrydowy” miary pokrycia oraz jakości i ilości aktywów infrastrukturalnych. Metodologia została szczegółowo opisana w polityce MFW z roku 2015 „Making Public Investment More Efficient” (*Zwiększanie efektywności inwestycji publicznych*). „Granice” oszacowuje się na podstawie krajów osiągających najwyższy „wynik” (tj. jakość i dostęp do infrastruktury) na jednostkę „aktywów wejściowych” (zasoby kapitałowe przy podobnym poziomie dochodu). Za pomocą spójnego zbioru danych, wyniki 128 krajów są porównywane z wartością granicy.

Źródła: Oszacowania własne, oparte o indeks hybrydowy.

III. INSTYTUCJE ZARZĄDZAJĄCE INWESTYCJAMI PUBLICZNYMI

A. Ramy OZIP

13. MFW opracował ramy oceny zarządzania inwestycjami publicznymi (OZIP) w celu ocenienia jakości ZIP przez dany kraj. Ocena identyfikuje silne i słabe punkty instytucji i zawiera praktyczne wytyczne wzmacniające je i zwiększające skuteczność inwestycji publicznych.

14. Narzędzie ocenia 15 „instytucji” uczestniczących w trzech głównych etapach cyklu inwestycji publicznej (Rys. 3.1). Należą do nich: (i) planowanie poziomów inwestycji dla wszystkich podmiotów sektora publicznego w celu zapewnienia zrównoważonych poziomów inwestycji publicznej; (ii) alokacji (przydzielenia) inwestycji do odpowiednich sektorów i projektów; oraz (iii) stworzenie produktywnych i trwałych aktywów publicznych.

Rys. 3.1. Schemat ram OZP



Źródła: Ocena zarządzania inwestycjami publicznymi: przegląd i aktualizacja, kwiecień 2018 r., MFW.
<http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

15. Dla każdej z 15 instytucji przeanalizowano i oceniono punktowo trzy wskaźniki, zgodnie ze skalą określającą, czy kryterium zostało spełnione w pełni, częściowo, czy nie zostało spełnione (patrz Załącznik 2 do Kwestionariusza OZIP). Każdy wymiar jest oceniany punktowo w trzech aspektach: modelu instytucjonalnego, efektywności i priorytetu reformy:

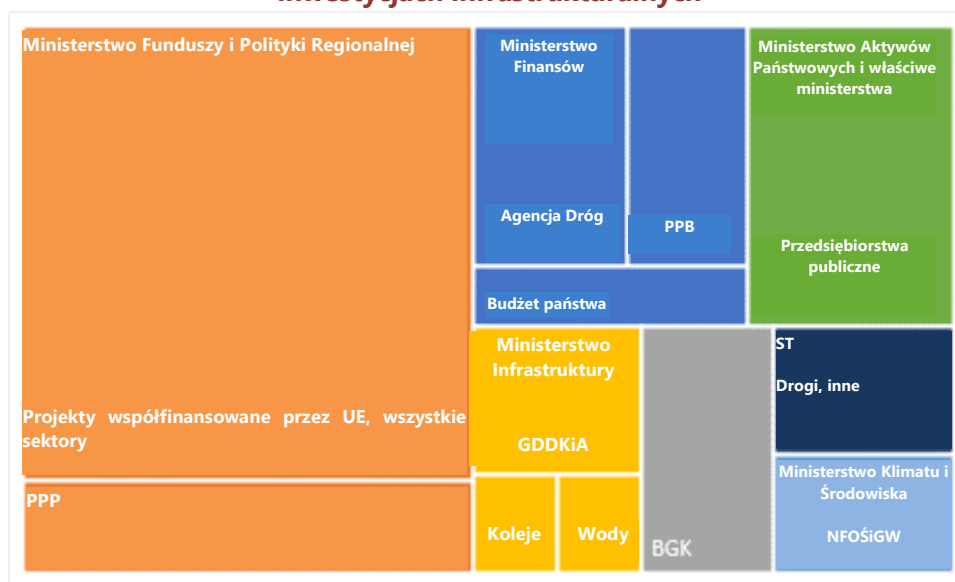
- Projekt instytucjonalny odnosi się do faktów obiektywnych wskazujących, czy wdrożono odpowiednią organizację, polityki, zasady i procedury. Średni wynik dla trzech wymiarów modelu instytucjonalnego jest wynikiem oceny dla instytucji – może być on wysoki, średni lub niski.
- Efektywność odnosi się do stopnia osiągnięcia zakładanego celu lub tego, czy realizacji inwestycji przyniosła wyraźne, praktyczne skutki. Średni wynik dla trzech wymiarów efektywności jest wynikiem oceny dla efektywności – może być on wysoki, średni lub niski.
- Priorytet reformy odnosi się do tego, czy kwestie zidentyfikowane podczas oceny instytucji wymagają poprawy w uwarunkowaniach specyficznych dla Polski.

Poniższe sekcje zawierają szczegółową ocenę dla Polski przeprowadzoną zgodnie z powyższą metodologią.

B. Ocena ogólna

16. Zarządzanie infrastrukturą w Polsce jest procesem kompleksowym, obejmującym rozległą sieć podmiotów publicznych o różnych i potencjalnie nakładających się na siebie rolach (Rys. 3.2). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej odgrywa kluczową rolę w identyfikacji, ocenie i monitorowaniu projektów inwestycyjnych w tych sektorach gospodarki, które spełniają wymogi otrzymania unijnych środków finansowych. Jest także promotorem PPP, niezależnie od tego, czy są one współfinansowane z funduszy UE, czy nie. Właściwe ministerstwa, takie jak Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Klimatu i Środowiska, promują i monitorują projekty inwestycyjne w podległych im sektorach. Wiele z tych projektów otrzymuje znaczne wsparcie unijne. Podmioty pozabudżetowe również odgrywają istotną rolę w tworzeniu aktywów infrastrukturalnych na poziomie rządu centralnego, wykorzystując różne mechanizmy finansowania dostępne poza budżetem państwa (m.in. Krajowy Fundusz Drogowy i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)). Podobnie, projekty infrastrukturalne są realizowane przez ST w ramach ich jurysdykcji, a także przez przedsiębiorstwa publiczne w odpowiednich sektorach gospodarki, zgodnie z różnymi ramowymi strukturami zarządzania.

Rys. 3.2. Główne podmioty publiczne uczestniczące w inwestycjach infrastrukturalnych



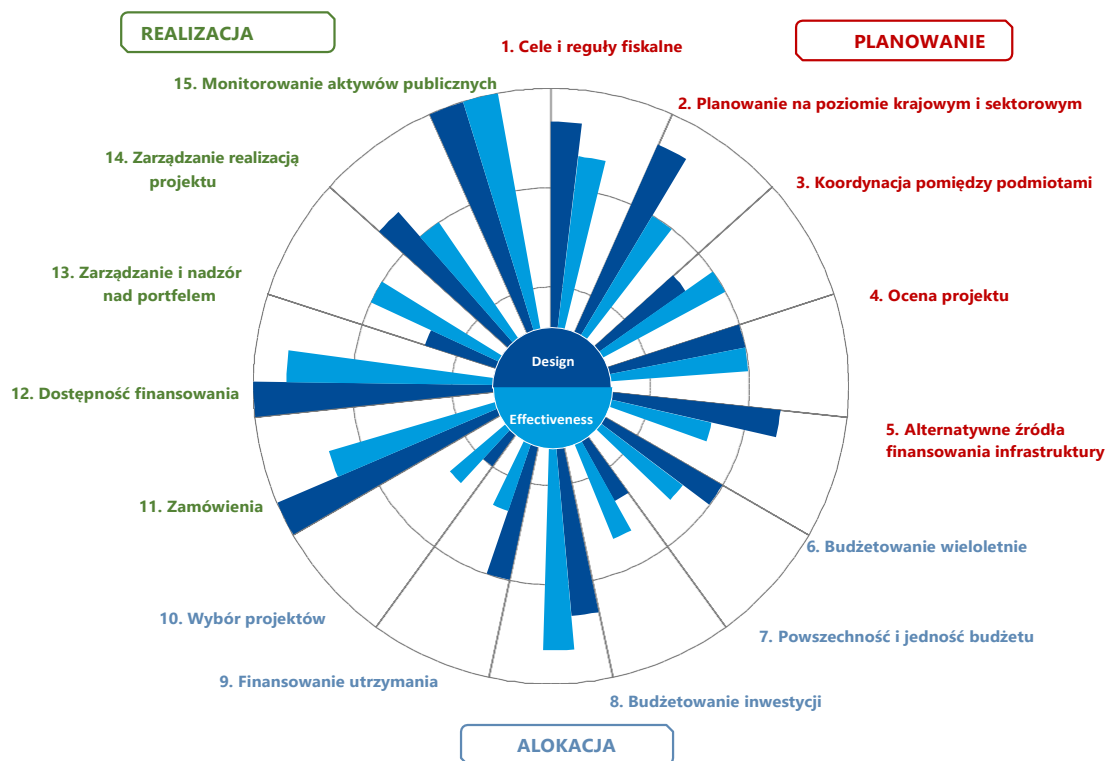
Źródło: Opracowanie własne MFW.

17. Mimo, że wiele instytucji w Polsce posiada dobrze skonstruowaną strukturę i działa efektywnie, na poziomie innych zaawansowanych gospodarek, złożoność procesu zarządzania infrastrukturą doprowadziła do silnej fragmentaryzacji ram ZIP. Rys. 3.3. przedstawia ogólną ocenę OZIP dla Polski. Polska charakteryzuje się dobrze rozwiniętymi praktykami planowania na poziomie krajowym i sektorowym; proces zamówień jest otwarty i transparentny; projekty inwestycyjne są odpowiednio finansowane; a aktywa niefinansowe - w tym amortyzacja – są ujmowane w sprawozdaniach finansowych podmiotów rządowych. Jednakże, obserwuje się szereg wyzwań związanych głównie z obecną fragmentacją ram ZIP, wpływającą na wszystkie etapy cyklu inwestycji publicznej – planowanie, alokację i realizację – zarówno pod względem modelu instytucjonalnego, jak i efektywności:

- Na etapie **planowania**, plany inwestycji kapitałowych samorządów terytorialnych nie są formalnie omawiane z rządem centralnym, chyba że wymagają finansowania z budżetu państwa lub funduszy unijnych. Monitorowanie wyników finansowych i planów inwestycyjnych spółek państwowych (SP), dominujących na wielu kluczowych rynkach infrastrukturalnych w Polsce, jest ograniczone i fragmentaryczne, a włączenie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w rządowe średniookresowe plany inwestycyjne jest niepełne.
- Na etapie **alokacji**, duża część wydatków kapitałowych jest realizowana poza budżetem państwa. Nie istnieje jednolity wykaz ocenionych projektów inwestycyjnych gotowych do wyboru niezależnie od źródła finansowania. Brakuje także standardowych metodologii i przejrzystych wytycznych do oceny potrzeb i kosztów utrzymania głównych klas aktywów, za wyjątkiem sieci dróg krajowych.
- Na etapie **realizacji**, za zarządzanie dużymi projektami inwestycyjnymi leżących w zakresie ich kompetencji odpowiada wiele agencji wykonawczych, brakuje jednak skonsolidowanego monitorowania stanu realizacji wszystkich dużych projektów.

18. Polska zyskałaby dzięki stworzeniu centralnego mechanizmu monitorowania dużych projektów inwestycyjnych. W ostatnich latach, w wielu dobrze rozwiniętych gospodarkach stworzono centralne mechanizmy monitorowania usprawniające efektywność i produktywność inwestycji publicznych. U podstaw koncepcji leży niepowielanie funkcji sprawowanych na poziomie ministerialnym. Mechanizm pozwala na sprawniejsze gromadzenie informacji i ich udostępnianie w celach informacyjnych, a także wbudowywanie ich w istniejące strategie długoterminowe dotyczące planowania infrastruktury na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem wyzwań związanych z realizacją inwestycji, efektów sieci oraz współzależności gospodarczych. Szczegółowe ustalenia na poziomie instytucjonalnym różnią się w zależności od kraju (Ramka 3.1).

Rys. 3.3. Model i efektywność instytucji zarządzania inwestycjami publicznymi



Źródło: Obliczenia własne MFW w oparciu o raporty OZIP (2015-2021).

Ramka 3.1. Przykłady centralnych jednostek zarządzania inwestycjami publicznymi (ZIP)

Jednostki ZIP odgrywają wiodącą rolę w wielu krajach na całym świecie w tworzeniu i funkcjonowaniu silnego systemu ZIP. Zadania wspólne dla centralnych jednostek ZIP w różnych krajach obejmują:

- Wzmacnianie ram instytucjonalnych ZIP, w tym ulepszanie ram prawnych wspierających ZIP.
- Opracowywanie ujednoczonych metodologii i wytycznych dotyczących przygotowania, oceny, wyboru, wdrażania, monitorowania i przeglądów ex-post projektów.
- Określanie parametrów do oceny ekonomicznej projektów, w tym ekonomicznej (społecznej) stopy dyskontowej, wartości czasu, cen kalkulacyjnych głównych nakładów, w tym pracy, oraz wyceny zmian emisji gazów cieplarnianych.
- Wsparcie sektorowych ministerstw, departamentów i agencji (MDA) w zakresie oceny projektu, poprzez dostarczanie wytycznych sektorowych lub bezpośrednie wsparcie użytkowników budżetu i podmiotów pozabudżetowych (PPB).
- Organizacja szkoleń z oceny i wyboru projektów oraz przeglądów ex-post, niekiedy z zarządzania realizacją projektu. Szkolenia może organizować jednostka ZIP w porozumieniu z uniwersytetami lub innymi podmiotami świadczącymi usługi szkoleniowe, w tym MIF.
- Przegląd ocen dużych projektów inwestycji kapitałowych w celu zagwarantowania jakości ocen i zalecenia usprawnień, jeśli są konieczne.
- Wydawanie zaleceń dotyczących dalszych etapów projektu, np. dotyczących potrzeby analizy rozwiązań alternatywnych, przeprowadzenia dodatkowych badań, odrzucenia projektu lub opóźnienia jego wdrożenia.
- Opracowanie i zarządzanie wykazem projektów i zapewnianie wsparcia użytkownikom.

Ramka 3.1. Przykłady centralnych jednostek zarządzania inwestycjami publicznymi (ZIP) (cd.)

- Niektóre jednostki ZIP są także odpowiedzialne za monitorowanie projektu i realizację portfela oraz sprawozdawanie do organów rządowych lub parlamentu.

Wybrane przykłady jednostek ZIP w różnych krajach:

- W roku 2015, w Zjednoczonym Królestwie ustanowiono [Krajową Komisję Infrastruktury](#) (NIC) celu oceny potrzeb w zakresie infrastruktury w skali kraju i świadczenia usług doradczych na rzecz agencji rządowych. W roku 2019 utworzono oddzielną jednostkę, [Urząd ds. Infrastruktury i Projektów](#) (IPA), monitorujący postępy w realizacji dużych projektów. Nowa jednostka wchodzi w skład Skarbu Państwa.
- Irlandzka [Krajowa Agencja ds. Finansowania Rozwoju](#) świadczy usługi doradztwa finansowego organom państwowym dotyczącego projektów inwestycji publicznych leżących w zakresie jej kompetencji, o wartości kapitałowej powyżej 75 mln euro. Agencja realizuje zamówienia i wdraża także projekty partnerstwa publiczno-państwowego (PPP) na wniosek organów państwowych oraz zarządza kontraktami i zapewnia wsparcie w zakresie eksploatacji i utrzymania istniejących obiektów zrealizowanych w ramach PPP.
- [Infrastructure Australia](#) jest agencją odpowiedzialną za przeprowadzanie audytów strategicznych projektów infrastrukturalnych o znaczeniu krajowym i opracowywanie 15-letnich kroczących planów infrastrukturalnych określających priorytety krajowe i państwowe. Agencja wskazuje również projekty o znaczeniu krajowym, które należy umieścić na australijskiej liście infrastruktury priorytetowej. Z mocy prawa jest podmiotem niezależnym od władzy wykonawczej.
- Kluczową rolę nowozelandzkiej [Jednostki ds. Transakcji Infrastrukturalnych Te Waihanga](#) jest wspieranie agencji rządowych, władz lokalnych oraz innych podmiotów w zakresie zamawiania i realizacji dużych projektów infrastrukturalnych. Jednostka zapewnia najlepsze praktyki i wytyczne dotyczące procesu zamówień i realizacji projektów infrastrukturalnych, w tym najlepsze praktyki dotyczące procesów zamówień i dokumentacji dla dużych projektów infrastrukturalnych. Te Waihanga posiada również specjalistyczne doświadczenie w zakresie alternatywnych modeli finansowania, w tym partnerstw publiczno-prywatnych.
- [Departament Inwestycji](#) Podsekretariatu ds. Oceny Społecznej Chile, odpowiedzialny za ocenę inicjatyw inwestycyjnych wymagających finansowania przez państwo, określa korzyści społeczne płynące z realizacji projektów, zapewniając efektywność i produktywność wykorzystania środków publicznych oraz zgodność projektów ze strategiami i politykami wzrostu i rozwoju gospodarczego.
- [Krajowa Dyrekcja Inwestycji Publicznych](#) MF Angoli odpowiada za przygotowanie, we współpracy z organami państwowej administracji centralnej i lokalnej oraz innymi jednostkami budżetowymi, Programu Inwestycji Publicznych.

Źródło: Opracowanie własne misji.

19. Poniższe sekcje przedstawiają szczegółową ocenę polskich instytucji ZIP.

Każda instytucja otrzymała łączną ocenę punktową za model instytucjonalny i efektywność, zgodnie z Rys. 3.3. Poniższe trzy sekcje niniejszego rozdziału przedstawiają uzasadnienie oceny.

C. Planowanie inwestycji

1. Zasady lub reguły fiskalne (znaczenie — wysokie; skuteczność — średnia)

20. Polska posiada silne umocowanie fiskalne wspierające stabilność fiskalną. Artykuł 216 Konstytucji stanowi, iż Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% wartości PKB.⁷ Ponadto, artykuły 86 i 87 Ustawy o finansach publicznych (UFP) określają kompleksowe procedury ostrożnościowe i sanacyjne w przypadku przekroczenia przez dług publiczny wartości 55% PKB.⁸ Istnieją także dodatkowe ograniczenia dotyczące długu ST, stosowane do poszczególnych jednostek ST, w tym rad miejskich, rad powiatowych, wojewódzkich i jednostek samorządu lokalnego.⁹ Mimo że dług związany z inwestycjami publicznymi jest ujmowany w proggu zadłużenia, w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych istnieją pewne wyjątki dotyczące inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji współfinansowanych ze środków UE (UFP, Artykuł 86). W ciągu ostatnich dziesięciu lat, poziomy długu publicznego mieściły się zasadniczo w obowiązujących progach (Rys. 3.4a).

21. Umocowanie fiskalne zwiększają kompleksowe operacyjne reguły fiskalne. Obowiązujące reguły dzielą się na unijne i krajowe, przy czym te ostatnie zostały opracowane w sposób zapewniający zgodność z pierwszymi. Reguły UE¹⁰ ustanawiają limit zadłużenia w wysokości 60% PKB, próg deficytu w wysokości 3% PKB, a także regułę salda strukturalnego (cel średniookresowy — CŚ), który w przypadku Polski oznacza deficyt strukturalny w wysokości 1% PKB. Główną regułą operacyjną jest krajowa stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), ustanowiona na mocy Artykułu 1122 aa UFP i mająca na celu stabilizację deficytu fiskalnego w ramach CŚ.¹¹ Obejmuje ona część niewiążącą, która obecnie ma zastosowanie do ok. 90% wydatków instytucji rządowych i samorządowych, oraz część wiążącą (ok. 70% wydatków instytucji rządowych i samorządowych), wyłączającą ST.¹² SRW obejmuje również mechanizmy automatycznej korekty, gdy poziom deficytu i długu przekracza określone progi. W przeciwieństwie do wydatków kapitałowych objętych SRW, pułapy nie dotyczą wydatków finansowanych ze środków unijnych. Od momentu wprowadzenia reguły w roku 2015, działania w ramach

⁷ Artykuł 74 UFP definiuje dług publiczny jako dług jednostek SFP, które odpowiada zasadniczo instytucjom sektora rządowego i samorządowego i obejmują m.in., jednostki rządu centralnego, ST, agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe oraz fundusze ubezpieczeń społecznych. Niektóre dane dotyczące zadłużenia, ujęte w sprawozdawczości dotyczącej zadłużenia instytucji sektora rządowego i samorządowego do UE oraz MFW, zostały wyłączone z definicji krajowej długu publicznego, w tym fundusze ustanowione w ramach BGK, SP uznanych za nierynkowe oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

⁸ Obejmują one, m.in. wymóg przedstawienia Sejmowi przez RM programu sanacyjnego, mającego na celu obniżenie relacji długu do PKB; ograniczenie wzrostów wynagrodzeń, rent i emerytur; oraz ograniczenie wydatków ST.

⁹ Tzw. limit spłaty zadłużenia zakłada, że spłata rat kredytów i pożyczek oraz obsługi zadłużenia na dany rok finansowy nie może przekroczyć średniej nadwyżki operacyjnej (obliczanej jako różnica pomiędzy wartością przychodów bieżących i wydatków bieżących) przychodów bieżących budżetu samorządowego. Średnia jest obliczana dla okresu trzech lat. Niektóre zmiany będą obowiązywać od roku 2022.

¹⁰ Ramy fiskalne UE zostały określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz późniejszych protokołach i rozporządzeniach, w szczególności w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu (1997); pakiecie sześciu wniosków ustawodawczych (2011); oraz pakiecie fiskalnym i drugim pakiecie dotyczących zarządzania gospodarczego (2013).

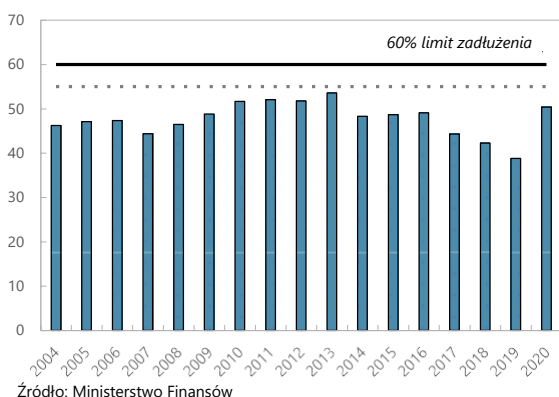
¹¹ Mimo dość złożonej struktury, SRW określa zasadniczo linię wydatków rządowych zgodnie z trendami wzrostu PKB skorygowaną o uznaniowe środki budżetowe.

¹² Poczynając od roku 2022, wszystkie fundusze celowe będą objęte stabilizującą regułą wydatkową – zmiana Ustawy o finansach publicznych uchwalona w sierpniu 2021 r.

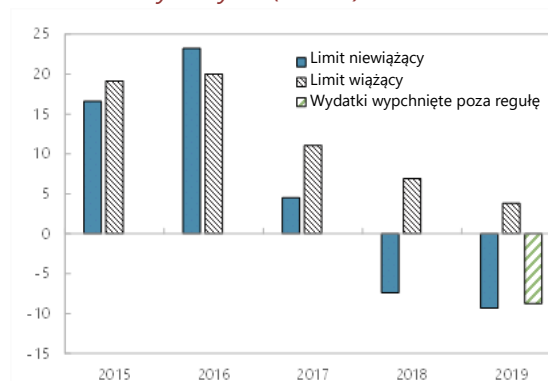
SRW są zróżnicowane (Rys. 3.4b).¹³ Mimo przestrzegania wartości pułapu wiążącego, pułap niewiążący został kilkakrotnie przekroczony, a niektóre wydatki relokowane do podmiotów pozabudżetowych w celu nieprzekroczenia wartości pułapu wiążącego. Pomimo to, SRW wymuszała pewną stronnicość konsolidacyjną.¹⁴ SRW została zawieszona w roku 2022 z powodu COVID-19.

Rys. 3.4. Zgodność z regułami fiskalnymi

(a) Dług publiczny (% PKB)



(b) Różnica pomiędzy limitami SRW i wydatkami rzeczywistymi (mld zł)



Źródło: sprawozdanie własne MFW dotyczące konsultacji w sprawie art. IV z roku 2020, załącznik IV

22. Dodatkowe reguły fiskalne mają zastosowanie do sektora ST. Reguły te obejmują w szczególności regułę równoważenia budżetu bieżącego, w ramach której planowane wydatki bieżące nie mogą przekroczyć planowanych przychodów bieżących plus nadwyżki budżetowej z poprzedniego roku.

23. Średniookresowe ramy fiskalne (ŚRF) zostały ujęte w corocznych aktualizacjach Programu Konwergencji. Artykuł 102 i 104 UPF nakładają wymóg sporządzenia Wieloletniego Planu Finansowy zawierającego Program Konwergencji zgodnie z unijnymi regulacjami i wytycznymi fiskalnymi. Plan zawiera perspektywę makroekonomiczną, średniookresowe prognozy i scenariusze fiskalne, planowane środki uznaniowe i prognozowane agregaty fiskalne na cztery kolejne lata. Obejmuje także ogólny opis wydatków kapitałowych i średniookresowe projekcje wydatków kapitałowych oraz innych komponentów wydatków, bez podziału na projekty bieżące i nowe. Zgodnie z Artykułem 105 UFP, Wieloletni Plan Finansowy stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Prognozy średniookresowe są ogólnie uznawane za wiarygodny predyktor rzeczywistych wydatków kapitałowych – w latach 2018 – 2022, rzeczywiste wydatki kapitałowe różniły się o mniej niż 10% od prognoz zawartych w Programie Konwergencji (Tabela 3.1).

¹³ Patrz sprawozdanie wewnętrzne MFW dotyczące konsultacji w sprawie art. IV z roku 2020, załącznik IV.

¹⁴ Tamże.

Tabela 3.1. Polska: Prognozowane wieloletnie wydatki kapitałowe vs. rzeczywiste wydatki kapitałowe

<i>Plan inwestycyjny w:</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Program Konwergencji 2016	4,6	4,8	4,7			
Program Konwergencji 2017		5,0	4,9	4,2		
Program Konwergencji 2018			4,6	4,3	3,9	
Program Konwergencji 2019				4,8	4,4	4,3
Inwestycje rzeczywiste	3,9	4,8	4,4	4,7		

Źródła: Programy Konwergencji na lata 2016-2019; oraz Eurostat.

Inwestycje odnoszą się do środków trwałych brutto.

2. Plany krajowe i sektorowe (znaczenie — wysokie; efektywność — średnia)

24. Polskie ramy planowania zostały oparte o różne dokumenty strategiczne wynikające z wizji politycznej rządu oraz zobowiązań międzynarodowych (Ramka 3.2). Ramy te składają się z nadrzędnej strategii krajowej wspieranej przez szereg strategii sektorowych. Strategie sektorowe obejmują fundusze krajowe i unijne, a także potencjalne pożyczki od pożyczkodawców w rodzaju Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Strategie są wdrażane w drodze programów wieloletnich przyjmowanych przez Radę Ministrów (RM), która identyfikuje poszczególne projekty inwestycyjne, gdy są one wymagane. Programy wieloletnie definiują wieloletni program finansowania ujmowany i odzwierciedlany następnie w dokumentach budżetu rocznego. Strategie sektorowe i programy wieloletnie obejmują jednostki rządowe i SP, a także w niektórych przypadkach podmioty sektora prywatnego. Finansowanie obejmuje wszystkie źródła, nie tylko budżet państwa.

25. Polskie ramy planowania są zgodne z ramami planowania UE oraz cyklem finansowania, w ramach którego Polska otrzymuje znaczące środki. Polskie ramy planowania zostały opracowane w kontekście Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020 i utrzymane na kolejny unijny cykl finansowania, który ma zakończyć się do roku 2030. Pomimo zaangażowania znacznych środków, Polska charakteryzuje się jednym z najwyższych wskaźników absorpcji spośród państw członkowskich UE (patrz Sekcja I), co wskazuje na efektywny system planowania w tej dziedzinie.

Ramka 3.2. Planowanie na poziomie krajowym i sektorowym

Strategia krajowa: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. Przyjęta przez RM w lutym 2017 r., określa trzy cele strategiczne; trwały wzrost gospodarczy, rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony; oraz skuteczne państwo i instytucje służące oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu.

Jest to zatem kompleksowy dokument dotyczący polityki zawierający ograniczony wykaz najważniejszych projektów i kosztów.

Główne strategie sektorowe:

- Polityka Energetyczna Polski do roku 2040
- Polityka Ekologiczna Państwa 2030
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2030
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa 2030
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku

Strategie obejmują dokumenty dotyczące polityki relatywnie wysokiego szczebla o ograniczonym zakresie informacji dotyczących poszczególnych projektów do bardziej szczegółowych programów identyfikujących koszty, źródła finansowania oraz wdrażane projekty strategiczne, wraz ze wskaźnikami produktu niezbędnymi do śledzenia postępów materialnych. Opracowano także inne, silniej ukierunkowane polityki i strategie, obejmujące zwykle ten sam horyzont czasowy, o różnym stopniu szczegółowości. Strategie sektorowe są zharmonizowane z ramami planowania UE dla Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przekazanych państwu członkowskim.

Programy wieloletnie:

Programy te służą operacjonalizacji strategii sektorowych formalnie zatwierdzonych przez RM. Identyfikują one plan finansowania na dany okres, środki z budżetu państwa i funduszy strukturalnych UE, środki pozabudżetowe oraz inne zasoby, w tym pożyczki. Zawierają także wykazy projektów wraz z kosztami. Patrz dalsze omówienie w ramach Instytucji 6.

Źródło: Polskie MF, MFPR, Kancelaria RM, Dziennik Urzędowy i rządowe strony internetowe

26. Strategie sektorowe dedykowane inwestycjom infrastrukturalnym, takim jak sektor transportowy, obejmują szczegółowe zestawienia finansowe oraz kosztorysy projektów.¹⁵

Strategie sektorowe w mniejszym stopniu dedykowane inwestycją zawierają mniej szczegółów dotyczących kosztów i finansowania, chyba że dla środków z budżetu państwa wymagane jest opracowanie programu wieloletniego. Programy wieloletnie dla sektora transportu określają dość efektywne pułapy budżetów rocznych,¹⁶ a różnice pomiędzy planami i alokacjami budżetowymi

¹⁵ Zestawienie finansowe Krajowego Programu Drogowego identyfikuje trzy główne źródła finansowania – budżet państwa, fundusze UE oraz Krajowy Fundusz Drogowy – i przedstawia plan finansowy na lata 2014 – 2023 z podziałem na poszczególne lata. Krajowy Program Drogowy zawiera również pełną listę dróg, które mają zostać wybudowane w tym okresie, a także koszty całkowite budowy każdej z dróg. Krajowy Program Kolejowy charakteryzuje się podobną strukturą i poziomem szczegółowości.

¹⁶ Przykładowo, całkowite środki alokowane na Krajowego Programu Drogowego odzwierciedlone w dokumentach budżetowych w ciągu ostatnich 4 lat wyniosły średnio ok. 86% kwot planowanych, natomiast środki alokowane na rzecz Krajowego Programu Kolejowego w pełni odzwierciedlają kwoty zaplanowane zatwierdzone ubiegłoroczną decyzją RM, ale przekraczają wartość wskazaną w tegorocznej decyzji o 105. Dane dotyczące inwestycji nieujętych w planach wieloletnich były niedostępne.

są ogólnie dość umiarkowane – alokacje budżetowe są zwykle nieco niższe niż progi w planach wieloletnich.

27. Strategie sektorowe zawierają założenia i wymierne cele, a dokument budżetu rocznego każdego z programów operacyjnych zawiera kluczowe cele końcowe. Dokument budżetu rocznego określa kluczowe cele końcowe dla każdego programu wieloletniego dla każdego z trzech lat realizacji projektu, natomiast sprawozdanie z wykonania budżetu państwa opisuje stan realizacji na dany rok budżetowy. Biuro Monitorowania Projektów Strategicznych (BMP) przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów monitoruje szerszy wachlarz wskaźników w ramach ram monitorowania programów strategicznych, ale sprawozdania z monitorowania są dostępne tylko w BMP (patrz Instytucja 13). Ministerstwa sektorowe monitorują wdrażanie strategii i przygotowują roczne sprawozdania z wdrożenia, z których niektóre publikowane są na ich stronach internetowych. Jednakże ilość dowodów wskazujących na regularne i kompleksowe wykorzystanie danych jest ograniczona.

3. Koordynacja pomiędzy podmiotami (znaczenie — średnie; skuteczność — średnia)

28. Brak wymogu instytucjonalnego nakładającego obowiązek udostępniania i koordynacji planów wydatków kapitałowych pomiędzy rządem centralnym i ST. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji określonymi w Artykule 171, ust. 1 i 2, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (RIO). Poza regułami praworządności i regułami fiskalnymi (patrz Instytucja I I)¹⁷, ST otrzymały wysoki stopień autonomii w zakresie planowania i realizacji własnych inwestycji. Nie zaobserwowano formalnych mechanizmów koordynacji. W praktyce jednak, koordynacja ma do pewnego stopnia miejsce w kontekście alokacji dotacji celowych, w tym środków unijnych, zarządzanie którymi spoczywa na instytucjach rządu centralnego. Takie dotacje celowe są ustanawiane na mocy przepisów określających tryby dostępu do nich, zwykle w drodze wniosku/konkursu.¹⁸

29. Konstytucja uprawnia jednostki administracyjne rządu centralnego na poziomie regionalnym do sprawowania nadzoru administracyjnego, mającego częściowo bezpośredni wpływ na inwestycje infrastrukturalne. Wojewoda, powoływany bezpośrednio w każdym województwie przez Premiera, kieruje administracją lokalną rządu centralnego i dokonuje przeglądu wszystkich decyzji rad ST. Usługi regionalne, za które odpowiedzialny jest wojewoda, obejmują wystawianie pozwoleń na budowę w obrębie województwa, co jest kluczowym elementem każdego projektu infrastrukturalnego podejmowanego przez ST. Wojewoda reprezentuje również Skarb Państwa na poziomie regionalnym, pełniąc funkcję głównego punktu kontaktowego pomiędzy MF i ST.

¹⁷ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) sprawują, m.in. funkcję strażników reguł podatkowych ST. RIO badają wszelkie odchylenia od reguł w ST i żądają dokonania korekt. Jeżeli RIO uzna, że budżet jest zgodny z regułami, ST może przedłożyć go do rady ST.

¹⁸ W cyklu finansowym EFSI na lata 2014-2020 zaobserwowano wysokie wypłaty na poziomie regionalnym i lokalnym. Wartość środków EFSI alokowanych na poziomie regionalnym wyniosła 36 mld euro, z czego ok. 11 mld euro na inwestycje i finansowanie m.in., dróg regionalnych i lokalnych, wodociągów, remontów szkół, inwestycji w obszarze energooszczędności oraz placówek opieki zdrowotnej.

Jednakże, wojewodowie nie odgrywają istotnej roli w koordynowaniu inwestycji ST w województwie, lub koordynacji takich planów z inwestycjami rządu centralnego.¹⁹

30. Dotacje ogólne od rządu centralnego są oparte o reguły, natomiast dotacje celowe są zwykle realizowane na zasadach konkurencyjnych. Przychody ST określa Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa, m.in., wzory stosowane do obliczania udziału podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w dochodach samorządu terytorialnego oraz ogólnej dotacji dla każdego z trzech poziomów ST. O kwotach dotacji wyliczonych ze wzorów należy powiadomić ST w ciągu 21 dni od daty publikacji Ustawy budżetowej.²⁰ Dotacje celowe podlegające osobnym aktom prawnym regulującym zasady dostępu do nich są zwykle realizowane na zasadach konkurencyjnych. Niezależnie od czasochłonności przetwarzania wniosków może być czasochłonne, UFP wymaga przekazania ich w terminie umożliwiającym terminowe wykonanie zadań.²¹ ST może również zaciągać pożyczki na wydatki kapitałowe. Pożyczek może udzielać rząd centralny przez fundusz pożyczkowy ST administrowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), lub inni pożyczkodawcy, tacy jak Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, standardowo z gwarancją państwa. ST mogą zaciągać pożyczki tak długo, jak długo nie przekraczają limitu zadłużenia.

31. MF publikuje roczne sprawozdanie dotyczące zobowiązań warunkowych na swojej stronie internetowej w ramach obowiązków sprawozdawczych UE. Sprawozdanie obejmuje pożyczki gwarantowane przez państwo udzielane na rzecz ST, oraz SP będącymi własnością państwa, a także gwarancje ST udzielone na rzecz SP ST. Zestawienie jednakże nie zawiera wykazu zobowiązań warunkowych dotyczących PPP, których MF nie monitoruje (patrz również Instytucja 5).²²

4. Ocena projektów (znaczenie — średnie; efektywność — średnia)

32. Brak ram prawnych nakładających na duże projekty wymóg przeprowadzenia oceny projektu, mimo że w praktyce takie oceny są często przeprowadzane. Większość dużych projektów inwestycyjnych jest współfinansowana ze środków UE i w związku z tym podlega ocenie zgodnie z wymogami określonego mechanizmu finansowania. Wszystkie duże projekty drogowe i kolejowe są oceniane za pomocą analizy kosztów – korzyści, podobnie jak wszystkie duże projekty energetyczne realizowane przez Polską Grupę Energetyczną (PGE), TAURON Polska Energia i ENEA.²³ Niektóre z tych ocen podlegają niezależnej ocenie zewnętrznej,²⁴ przy czym analizy te nie są dostępne publicznie.

¹⁹ Wydaje się, że wojewodowie będą odgrywać istotną rolę w kolejnym cyklu finansowania UE (2022-2030). Będzie ona wymagała ściślejszej koordynacji pomiędzy wojewodami i dwoma niższymi szczeblami ST w celu zapewnienia równomiernej dystrybucji środków unijnych w każdym województwie.

²⁰ Artykuł 148 UFP

²¹ Artykuł 149 UFP

²² Monitorowanie PPP jest obowiązkiem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

²³ Patrz [Investment Appraisal Practice in the Biggest Companies in Poland](#), (*Praktyka ocen inwestycji w największych przedsiębiorstwach w Polsce*), Marcin Pawlak, Anna Rapacewicz i Dariusz Zarzecki, *European Research Studies Journal* t. XXIII, wyd. sp. 2, 2020.

²⁴ Przykładowo, w przypadku GDDKiA, przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Jaspers i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Mimo, iż oczekuje się, że agencje będą stosować te same procedury do projektów w pełni finansowanych ze środków lokalnych, co do projektów finansowanych ze środków UE, nie istnieją żadne regulacje w tym zakresie, ani też żadne dowody, że są one faktycznie stosowane do wszystkich projektów. Ponadto, nie istnieje wsparcie centralne ze strony agencji wykonawczych w zakresie opracowywania projektów oraz ocen, ani też nie są podejmowane działania w zakresie ujednoczenia procedur.

33. Istniejące metodologie służące ocenie projektów kapitałowych współfinansowanych ze środków UE mogłyby być również stosowane do projektów finansowanych ze środków lokalnych. Metodologię ogólną określa „Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych”²⁵ opublikowany w czerwcu 2015 r. Ponadto, „Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny”²⁶ opublikowany w roku 2008 zawiera rozdział opisujący ocenę projektów w różnych sektorach, w tym transportowym, wodno-kanalizacyjnym, energetycznym i telekomunikacyjnym, edukacji i zdrowia. Szczegółowe metodologie, znane jako Niebieskie Księgi, były opracowywane w ramach programu UE JASPERS dla infrastruktury drogowej, kolejowej oraz transportu publicznego w miastach, aglomeracjach i regionach.²⁷ Niebieskie Księgi zawierają rozdziały poświęcone identyfikacji opcji projektowych, ocenie ekonomicznej i finansowej oraz ocenie ryzyka. Obejmują także zalecenia dotyczące stosowanych finansowych i ekonomicznych stóp dyskontowych.²⁸ Nie jest jednakże jasne, w jakim zakresie te metodologie są stosowane w praktyce, w szczególności do projektów finansowanych ze środków lokalnych.

34. Metodologie zawierają rozdziały poświęcone ocenie ryzyka. Potencjalne ryzyka związane z projektem będą analizowane pod kątem ryzyk popytowych, projektowych, administracyjnych, związanych z pozyskaniem gruntów, procedurą zamówień, powstałych na etapie budowy i eksploatacji, regulacyjnych, finansowych, dotyczących zarządzania i polityki. Jakościowa analiza ryzyka obejmuje oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz ocenę ciężkości oddziaływania każdego zidentyfikowanego ryzyka. Sugeruje się zidentyfikowanie środków zapobiegawczych, łagodzących i naprawczych, a także sporządzenie planu monitorowania ryzyka. Żadna z metodologii nie odnosi się do oszacowania ryzyk fiskalnych generowanych przez projekt, niemniej jednak analiza wrażliwości i wariantów może dostarczyć danych dotyczących ryzyk fiskalnych spowodowanych nienależytym wykonaniem lub przekroczeniem kosztów.

35. Wzmacnianie mechanizmów oceny projektów przyczyniłoby się do zwiększenia skuteczności inwestycji kapitałowych. Mechanizmy oceny wdrożone na potrzeby projektów współfinansowanych ze środków UE powinny być obowiązkowe dla wszystkich dużych projektów

²⁵ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/5594/Przewodnik_AKK_14_20.pdf

²⁶ <https://www.cupt.gov.pl/archiwum/files/CUPT/beneficjenci/Przewodnik%20do%20analizy%20kosztow%20i%20korzyzy%20projektow%20inwestycyjnych.pdf>

²⁷ Obecnie prowadzone są aktualizacje Niebieskich Ksiąg przez ekspertów JASPERS mające na celu dostosowanie ich do nowych perspektyw finansowych na lata 2021–27.

²⁸ Zgodnie z [Rozporządzeniem Wykonawczym \(UE\) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r.](#), w celu uproszczenia, stosuje się zasadniczo stopę dyskontową wynoszącą 5% jako stopę referencyjną dla państw członkowskich korzystających z Funduszu Spójności, w tym Polski.

finansowanych z budżetu. Ponadto, zastosowanie procedury sekwencyjnej oceny projektów, w ramach której wszystkie projekty są oceniane na poziomie profilu²⁹ przed włączeniem ich w plany inwestycyjne, mogłoby pomóc w odrzucaniu projektów o niskiej stopie zwrotu przed ich włączeniem do planów inwestycyjnych. Ramka 3.3 zawiera przykład sekwencyjnej oceny projektów stosowanej w Chile.

Ramka 3.3. Sekwencyjna ocena projektów w Chile

Ustanowione procedury wyboru projektów inwestycji publicznych w Chile wymagają, poprzedzenia realizacji każdego projektu przeprowadzeniem jednego lub wielu badań, w zależności od złożoności, kosztów i sektora projektu. Tańsze i mniej złożone projekty – próg różni się w zależności od sektora – mogą być realizowane bezpośrednio, jeżeli instytucja sponsorująca przedstawi projekt profilu zgodnie z odpowiednią metodologią projektu. Poniższa tabela przedstawia wymogi dla wszystkich etapów cyklu życia projektu.

Rodzaj projektu	Badanie wymagane do przejścia do kolejnego etapu cyklu życia projektu	Etap, do którego projekt może mieć zastosowanie
Projekty niskokosztowe, o standardowym, wstępnie zatwierdzonym projekcie lub opracowanym projekcie	Profil	Realizacja
Projekt niskokosztowy, dla którego należy oddzielnie opracować projekt przed realizacją	Profil	Projekt
	Projekt	Realizacja
Wysokokosztowe lub złożone projekty, dla których, z powodu ich charakteru, należy opracować pełen cykl życia.	Profil	Wstępne studium wykonalności
	Wstępne studium wykonalności	Studium wykonalności
	Studium wykonalności	Projekt
	Projekt	Realizacja
Projekty posiadające projekt referencyjny (wstępny), mający zastosowanie do etapu realizacji, w tym koszty projektu.	Profil, wstępne studium wykonalności lub studium wykonalności (w zależności od kosztu i złożoności)	Projekt i realizacja

Źródło: Reguły, instrukcje i procedury dla procesu inwestycji publicznych (NIP), Ministerstwo Rozwoju Społecznego - MF, maj 2020 r. i Misja.

5. Alternatywne źródła finansowania infrastruktury (znaczenie — **średnie**; efektywność — **średnia**)

36. W większości sektorów gospodarki obserwuje się zwiększoną konkurencję, ale główne rynki odpowiedzialne za dostarczanie infrastruktury są wciąż zdominowane przez SP z większościowym pakietem udziałów będącym własnością rządu. Polska stopniowo reformuje krajowe systemy prawne i instytucjonalne na głównych rynkach infrastrukturalnych zgodnie z przepisami unijnymi. Na głównych rynkach infrastrukturalnych funkcjonują regulatorzy o różnych

²⁹ Znana także w niektórych krajach jako koncepcja projektowa, składa się z oceny wstępnej projektu zawierającej dostępne dane i zwykle przygotowywanej „wewnętrznie” przez agencję sponsorującą.

poziomach doświadczenia, niezależności i kompetencjach w zakresie interwencji rynkowych. W sieci dostępne jest szczegółowe sprawozdanie *Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK)* opisujące tendencje i środki podjęte na rzecz liberalizacji rynku. Jednakże, duża część kluczowych rynków infrastrukturalnych pozostaje zdominowana przez SP, co hamuje konkurencję.³⁰ Poziom konkurencji i niezależności regulatorów zależy od rynku i segmentu. Załącznik 3 zawiera odpowiednią ocenę zbiorczą.

37. Polska posiada politykę rządu oraz dobrze funkcjonujące ramy prawne i regulacyjne wspierające PPP. *Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*, przyjęta przez RM w roku 2017, ma na celu zwiększenie skali i efektywności projektów PPP. Polityka określa zasady realizacji projektów PPP oraz role i odpowiedzialności odpowiednich instytucji publicznych i prywatnych w rozwoju i zarządzaniu PPP. Jest ona spójna z celami określonymi w rządowej *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* oraz odpowiednimi ramami prawnymi obejmującymi główne sektory gospodarki w zakresie budowy infrastruktury bez istotnych wyjątków.^{31 32} Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFPR) sprawuje funkcję centralnej jednostki PPP świadczącej usługi doradcze wspierające agencje wykonawcze, opracowującej standardy, wytyczne i powiązane przepisy oraz wydającej opinie dotyczące zasadności realizacji projektu w postaci PPP. W latach 2018 i 2019 Ministerstwo opracowało *Wytyczne dla PPP* dotyczące przygotowania projektów, procedury przetargowej i zarządzania projektami. Uprawnienia MF w zakresie oceny stabilności budżetowej projektów PPP zostały określone prawnie, ale w praktyce są dość ograniczone.

38. PPP nie zostały w pełni włączone do procesu budżetowego, a sprawozdawczość średniookresowych skutków budżetowych jest ograniczona. Zgodnie z prawem, MF jest zobowiązane, przed uruchomieniem projektu PPP, do przeprowadzenia procedury zamówień publicznych wyłącznie wtedy, gdy finansowanie z budżetu państwa przekracza 100 mln zł. W związku z powyższym, PPP niewymagające natychmiastowego wsparcia budżetowego pozostają poza nadzorem MF.³³ Długoterminowe zobowiązania rządowe wynikające z realizacji PPP nie są ujmowane w dokumentach budżetowych. Podobnie, gwarancje dotyczące PPP nie są przedstawiane w sprawozdaniach dotyczących zadłużenia sektora publicznego. Sprawozdania finansowe rządu i statystyki finansowe są opracowywane zgodnie z wytycznymi europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych z 2010 r. (ESA 2010), które standardowo wyłączają większość PPP z rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych.³⁴ Polska nie przekazuje danych dotyczących zobowiązań dotyczących PPP ujmowanych jako zobowiązania pozabilansowe do Eurostat. Jest to szczególnie istotne z perspektywy stabilności finansów publicznych, biorąc pod

³⁰ <https://www.uokik.gov.pl/publications.php#faq4470>

³¹ Ramy prawne wspierające PPP obejmują *Ustawę o PPP* z roku 2008 oraz *Ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi* z roku 2018, a także *Prawo zamówień publicznych* z roku 2019.

³² Ramy prawne wspierające PPP obejmują sektor transportu, produkcji, przesyłu i dystrybucji energii, gospodarkę wodno - kanalizacyjną, gospodarkę odpadami oraz infrastrukturę społeczną. Wyjątki obejmują obronę i telekomunikację.

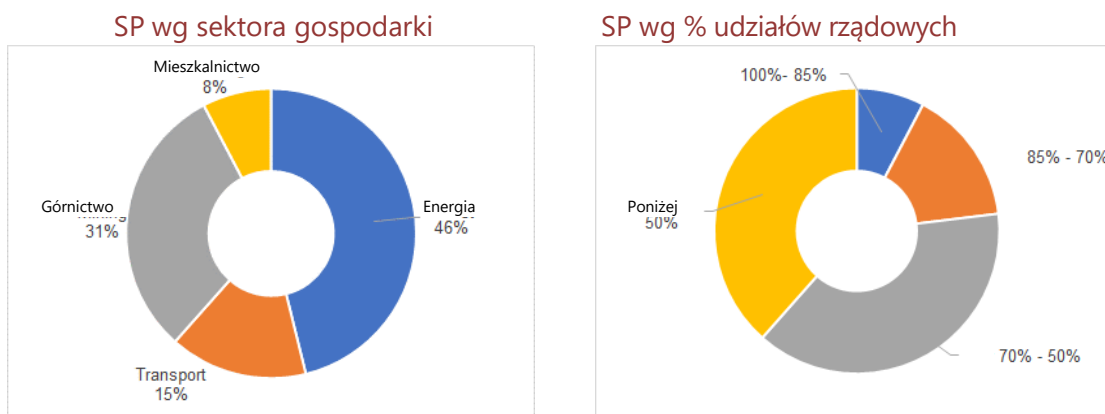
³³ Wg stanu na czerwiec 2021 r. żaden z 15 dużych projektów PPP, o wartości 5,5 mld zł (ok. 67% wartości całego portfela PPP), nie wymagał bezpośredniego finansowania z budżetu państwa powyżej 100 mln zł, w związku z czym umowy na ich realizację zostały podpisane bez nadzoru po stronie MF.

³⁴ Na podstawie informacji o podpisanych projektach PPP opublikowanych przez MFPR. Z mechanizmu podziału ryzyka opisanego na stronie MFPR wynika, że jedynie 3 z 16 dużych projektów PPP mogłyby zostać potencjalnie ujęte w sprawozdaniach finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z wytycznymi ESA z 2010 r.

uwagę, że wartość projektów PPP w wykazie sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi 9,5 mld zł (ok. 0,4% PKB), a połowa kontraktów znajduje się obecnie już na etapie negocjacji i procedury przetargowej.

39. Rząd nie prowadzi regularnego nadzoru planów inwestycyjnych SP lub nie monitoruje ich wyników finansowych. W Polsce działają 254 SP podlegające siedmiu różnym ministerstwom, w tym kilka pod bezpośrednim nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rząd zidentyfikował 27 SP „o istotnym znaczeniu dla gospodarki”, z których jedynie 13 działa na głównych rynkach infrastrukturalnych, w tym w sektorze energii, górnictwa, transportu i mieszkalnictwa, i wszystkie podlegają Ministerstwu Aktywów Państwowych (MAP). MAP pełni funkcję udziałowca portfela SP, natomiast ministerstwa sektorowe odpowiadają za opracowanie strategii i polityk. SP omawiają plany inwestycyjne z właściwymi ministerstwami, przy czym rozmowy te nie są oparte o sformalizowane ramy koordynacyjne. W przypadku infrastruktury energetycznej, plany inwestycji sieciowych operatorów systemu przesyłowego (OSP) i operatorów systemu dystrybucyjnego (OSD) są również omawiane i uzgadniane z Urzędem Regulacji Energetyki (URE). Nie funkcjonuje skonsolidowany nadzór, ani też sprawozdawczość wyników finansowych i/lub planów inwestycyjnych SP, po stronie MAP lub MF. Projekty inwestycyjne SP nie są ujmowane w wykazie projektów strategicznych monitorowanych przez BMP. Ograniczony nadzór i sprawozdawczość w zakresie dużych projektów infrastrukturalnych z perspektywy skonsolidowanego portfela nie pozwalają sektorowi instytucji rządowych i samorządowych na pełne wykorzystanie potencjalnych komplementarności projektów i sektorów, co prowadzi do nieefektywności inwestycji publicznych.

Rys. 3.5. Skład SP „o istotnym znaczeniu dla gospodarki” działających na rynkach infrastrukturalnych”



Źródła: Obliczenia własne na podstawie danych oficjalnych. <https://www.gov.pl/web/premier/wykaz-spolek>

Zalecenia dla instytucji planowania

Kwestia 1. Koordynacja pomiędzy podmiotami: Mimo określenia przepisami i dobrego zrozumienia kryteriów udziału w podatkach i dotacji ogólnych dla ST, informacji dotyczących potencjalnego wsparcia finansowego/dotacji po stronie rządu centralnego na rzecz inwestycji należy szukać w opisach różnych mechanizmów dotacji celowych obsługiwanych przez różne MDA. Dostęp do dotacji odbywa się zwykle na zasadach konkurencyjności na początku roku budżetowego,

co generuje niepewność po stronie ST związaną ze zdolnością do realizacji planów inwestycyjnych w roku budżetowym.

Zalecenie 1. Dokonać przeglądu ustaleń dotyczących dotacji celowych dla inwestycji publicznych przekazywanych ST, w tym kryteriów dostępu, w celu zapewnienia terminowej realizacji planów inwestycyjnych ST.

Kwestia 2. Ocena projektu: Nie istnieją żadne ramy prawne nakładające wymóg przeprowadzenia rygorystycznej analizy merytorycznej, ekonomicznej i finansowej wszystkich dużych projektów. Mimo istnienia ogólnej metodologii oceny projektów i szczegółowych metodologii dla projektów transportowych, brak jest skoordynowanego wsparcia dla stosowania tych metodologii.

Zalecenie 2. Stworzyć ramy prawne wspierające ulepszone praktyki oceny projektów, nakładające wymóg, aby:

- Stosować mechanizmy oceny projektów wdrożone dla projektów współfinansowanych ze środków unijnych do wszystkich dużych projektów finansowanych z budżetu, na podstawie metodologii ogólnej lub szczegółowych metodologii sektorowych;
- Wdrożyć procedurę sekwencyjnej oceny projektu, w ramach której wszystkie projekty będą oceniane na poziomie profilu (koncepcji projektu) przed ich włączeniem do planów inwestycyjnych; oraz
- Przydzielenia instytucji lub podmiotowi zadania polegającego na opracowaniu wytycznych i metodologii oceny projektów, zapewniania wsparcia oraz przeprowadzania szkoleń organizacyjnych.

Kwestia 3. Alternatywne źródła finansowania infrastruktury: Główne rynki infrastrukturalne pozostają zdominowane przez SP będące w całości własnością lub z większością udziałów państwa. Monitorowanie wyników finansowych i planów inwestycyjnych SP jest ograniczone i fragmentaryczne. Brak jest skonsolidowanych informacji dotyczących dużych projektów infrastrukturalnych realizowanych przez PC. MF posiada ograniczone uprawnienia do monitorowania lub zarządzania skutkami budżetowymi realizacji PPP.

Zalecenie 3. Wzmocnić nadzór nad SP i PPP, uwzględniające ich znaczenie w budowie infrastruktury publicznej, w tym:

- Gromadzić, analizować i sprawozdawać dane dotyczące planów inwestycyjnych głównych SP w ujęciu rocznym, w szczególności SP odpowiedzialnych za tworzenie dużych i strategicznych aktywów infrastrukturalnych i świadczenie usług w tym zakresie; oraz
- Stopniowo usprawniać procesy gromadzenia i sprawozdawczości danych (w dokumentacji budżetowej) dotyczących zobowiązań warunkowych i bezwarunkowych powstałych w związku z PPP poprzez rozbudowę bazy danych MFPR o:
 - (i) koszty budowy powiązanych aktywów niefinansowych; (ii) okres budowy; (iii) rodzaj i wartość nominalną wyraźnych gwarancji państwa udzielonych projektom PPP; oraz (iv) koncesjonowane projekty drogowe zamówione przed aktualizacją ram prawnych.

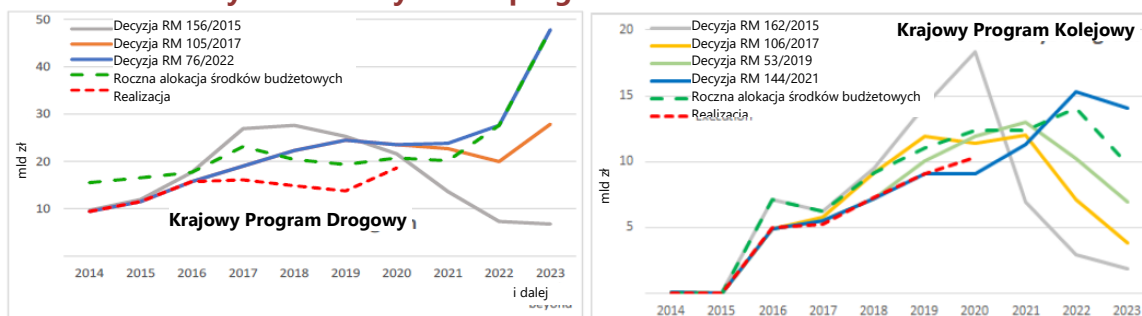
D. Alokacja inwestycji

6. Budżetowanie wieloletnie (znaczenie — średnie; skuteczność — średnia)

40. Mimo że procedury budżetowanie wieloletnie pozostają na etapie opracowywania, programowanie wieloletnie inwestycji kapitałowych funkcjonuje o wiele dłużej.

RM określająca sposób i procedurę finansowania inwestycji z budżetu państwa, wymaga od jednostek budżetowych przedkładania programów wieloletnich dotyczących realizacji strategii sektorowych³⁵ do oceny i zatwierdzenia przez RM. Programy, w tym takie, których okres realizacji wynosi 10 lat lub więcej, są oceniane przez komisję międzyresortową, w tym przez MF. Poza finansowaniem z budżetu państwa, które obejmuje środki unijne przechodzące przez budżet, programy zawierają też inne źródła finansowania dostępne dla danego sektora, w tym z funduszy pozabudżetowych (np. Krajowego Funduszu Drogowego) finansowanych z dochodów celowych oraz/lub pożyczek. Ramka 3.4 opisuje główne cechy programów wieloletnich i sposób ich przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu rocznym. Mimo, że programy wieloletnie obejmują wiele istotnych sektorów, nie ujmują wszystkich wydatków inwestycyjnych, a w ramach samych programów mogą występować znaczne rozbieżności pomiędzy aktualizacjami, alokacjami środków budżetowych dla poszczególnych projektów i realizacją (Rys. 3.6).³⁶

Rys. 3.6. Odchylenia w programach wieloletnich w czasie



Źródło: Dziennik Urzędowy dla decyzji RM w sprawie programów wieloletnich, dokumenty budżetu państwa oraz sprawozdania roczne, polskie MF.

³⁵ Patrz UFP, Artykuł 136.

³⁶ Przykładowo, całkowite koszty Krajowego Programu Drogowego zatwierdzone przez RM wzrosły od 168 mld zł w roku 2015 do 225 mld zł w roku 2020, natomiast całkowite koszty Krajowego Programu Kolejowego zatwierdzone przez RM wzrosły od 50 mld zł do 65 mld zł w tym samym okresie czasu. Zmiany te można częściowo wyjaśnić niepewnościami związanymi z wysokością pełnej kwoty kwalifikowalnej do finansowania ze środków UE w roku 2015, ponieważ środki te stanowią 29% kosztów całkowitych realizacji Krajowego Programu Drogowego oraz 62% kosztów całkowitych realizacji Krajowego Programu Kolejowego.

Ramka 3.4. Programy wieloletnie a budżet roczny

Artykuł 136 UFP określa zasady przyjmowania programów wieloletnich:

- Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie.
- Programy wieloletnie są ustanawiane przez RM w celu realizacji strategii przyjętych przez RM, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.
- Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy.
- Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych realizacjach programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą w latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Dokumenty pomocnicze dotyczące zatwierdzania programów przez RM zwykle obejmują strategię sektorową, zestawienie finansowe oraz wykaz projektów z opisem celu, kosztów całkowitych i ram czasowych realizacji.

Przekazywane są także informacje dotyczące kierownika projektu. Decyzja RM oraz dokumenty pomocnicze są publikowane w dzienniku urzędowym. RM ocenia również i zatwierdza okresowe aktualizacje programów, przedstawiające zakończone projekty wraz z kosztami oraz wykaz projektów niezakończonych, w tym nowo dodane projekty. Programy wieloletnie mogą wykazywać wydatki bieżące i kapitałowe ze wszystkich źródeł finansowania. Jednakże, mimo że programy obejmują kluczowe sektory inwestycyjne, takie jak drogi i koleje, nie wszystkie wydatki inwestycyjne sektora instytucji rządowych i samorządowych są ustanawiane w ramach procesu zatwierdzania programów wieloletnich.

Artykuł 138 UFP stanowi, że zestawienie programów wieloletnich są przedstawiane w dokumentach budżetowych – znajdują się one w załączniku 10 do budżetu, który zawiera następujące informacje o każdym programie:

- nazwę i szczegóły programu, w tym jednostkę(i) realizującą(e)
- Kluczowe wskaźniki produktu (mierniki) z wartościami bazowymi i docelowymi dla danego roku budżetowego plus dla dwóch lat prognozy
- Ramy czasowe i koszty całkowite programu, z podziałem na jednostki realizujące
- Całkowite finansowanie alokowane na dany rok budżetowy plus dwa lata prognozy, z podziałem na jednostki realizujące
- Wkład z budżetu państwa na dany rok budżetowy plus dwa lata prognozy, z podziałem na jednostki realizujące

Programy są publikowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa (zwykle załącznik 47), który zawiera informacje na tym samym poziomie co załącznik 10 do budżetu państwa i przedstawia budżet, rewizję budżetu, kwotę i wskaźnik wykonania dla każdej jednostki realizującej a także wynik osiągnięty w roku budżetowym.

Źródła: MF i dane wewnętrzne.

41. Programy wieloletnie nie są zatwierdzane przez Sejm, ale w praktyce określają limity wydatków wieloletnich. Programy wieloletnie, w tym koszty projektowe, nie są przedkładane do Sejmu do zatwierdzenia, ale publikowane w dzienniku urzędowym jako decyzje RM.³⁷ Koszty projektowe ujmowane w zatwierdzonych programach wieloletnich są postrzegane jako wartości graniczne na etapach przetargu i zawierania kontraktów dla poszczególnych projektów, a ich zmiany wymagają zatwierdzenia przez RM. Koszty całkowite i roczne pozostałych projektów nie są przedstawiane w Sejmie, ani publikowane. Z uwagi na trwającą reformę budżetową (Ramka 3.5), należy zwrócić uwagę na przedstawienie inwestycji publicznych w sposób spójny i kompleksowy w wiarygodnym dokumencie, np. włączyć załącznik dotyczący inwestycji publicznych do dokumentów

³⁷ Za wyjątkiem programów w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa, klasyfikowanych jako tajne.

budżetowych lub opracować osobny dokument, który może obejmować inwestycje realizowane przez rząd centralny, ST i SP, i zawierać wykaz programów inwestycyjnych z podziałem na sektory/funkcje, ze szczegółowymi informacjami dotyczącymi źródeł finansowania, ram czasowych oraz dużych projektów dla każdego sektora. Załącznik 4 przedstawia propozycję wzoru załącznika do budżetu.

Ramka 3.5. Plan reformy budżetowej z roku 2016

W czerwcu 2016 r. RM zatwierdziła sześciopunktowy plan („Założenia reformy systemu budżetowego”) dotyczący reform budżetowych na podstawie wniosku przedłożonego przez MF. Plan jest obecnie realizowany przy wsparciu doradczym MFW³⁸, w tym doradcy rezydenta, w zakresie opracowania nowego planu kont oraz klasyfikacji budżetowej. Kluczowe elementy planu obejmują:

- Wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB).
- Integrację procesów rocznego i wieloletniego planowania, oraz modyfikacji kalendarza budżetowego i procesu tworzenia budżetu.
- Redefiniowanie roli RM, jej członków i Ministra Finansów w procesie budżetowym.
- Zniesienie istniejącego dualizmu klasyfikacyjnego wydatków i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym.
- Uporządkowanie systemów zbierania danych na potrzeby sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej.
- Instytucjonalizację i włączenia do procesu budżetowego przeglądów wydatków ze środków publicznych oraz innych instrumentów.

Źródło: MF

7. Powszechność i jedność budżetu (znaczenie — niskie; efektywność —średnia)

42. Duża część wydatków na inwestycje publiczne na poziomie rządu centralnego jest realizowana przez podmioty pozabudżetowe. Dotyczy to w szczególności wydatków szeregu funduszy celowych podlegających BGK.³⁹ Plany finansowe tych funduszy nie są przedstawiane w Sejmie razem z budżetem i stanowią wydatki pozabudżetowe. Całkowity udział wydatków pozabudżetowych w inwestycjach publicznych jest trudny do określenia, ale sam Krajowy Fundusz Drogowy pochłania średnio jedną trzecią wydatków inwestycyjnych rządu centralnego (Tabela 3.2). W związku z powyższym, w samym sektorze drogowym, wydatki pozabudżetowe stanowią średnio 75% kosztów inwestycji. Mimo, że środki te są alokowane poza procesem budżetowym, ich całkowita kwota jest uwzględniana w finansowaniu strategii sektorowych oraz powiązanych programów wieloletnich przygotowywanych przez właściwe resorty i zatwierdzanych przez RM. Wydatki pozabudżetowe, związane głównie z sektorem transportu, są umieszczane w załączniku do budżetu państwa, który przedstawia programy wieloletnie, a także w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, ponownie w postaci tabeli w załączniku. Jednakże, dane ujmowane w tych dokumentach są wysoce zagregowane i nie zawierają wielu szczegółów o dokładnej alokacji środków.

³⁸ MFW, Raport techniczny DSF, *Building Forward Estimates and Standardizing the Chart of Accounts*, Harris, grudzień 2017 r.

³⁹ Fundusze podlegające BGK obejmują, m.in., Krajowy Fundusz Drogowy oraz Fundusz Kolejowy.

Tabela 3.2. Polska: wydatki pozabudżetowe Funduszu Drogowego w ramach Krajowego Programu Drogowego

mld zł	2016	2017	2018	2019
wydatki kapitałowe rządu centralnego brutto (WKRC) ^{1/}	37,3	41,8	46,7	48,2
WKRC na drogi	15,7	16,1	15,1	13,8
finansowane z budżetu państwa	2,9	4,3	4,2	4,2
finansowane z Krajowego Funduszu Drogowego ^{2/}	12,8	11,8	10,8	9,6
<i>WKRC na drogi jako odsetek wydatków rządu centralnego</i>	42%	39%	32%	29%
<i>Odsetek całkowitych WKRC finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego</i>	81%	74%	72%	70%

Źródło: Eurostat i roczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa

^{1/} Całkowite inwestycje rządu centralnego.

^{2/} wkład Krajowego Funduszu Drogowego w „Krajowy Program Drogowy”.

43. Poszczególne projekty kapitałowe nie są ujmowane w dokumentach budżetowych.

Jak wskazano powyżej, Sejm otrzymuje, w dokumentach budżetowych, prognozy zbiorcze na poziomie programu dotyczące programów wieloletnich, ale nie otrzymuje prognoz dotyczących poszczególnych projektów w ramach każdego programu. Do Sejmu przekazywane są także roczne alokacje dotyczące projektów finansowanych z pożyczek. Nie dotyczy to inwestycji realizowanych przez SP,⁴⁰ ani też inwestycji realizowanych w trybie PPP i inwestycji ST. Informacje na poziomie projektu mogą być udostępniane w innych miejscach, ale w sposób fragmentaryczny, w szczególności w dzienniku ustaw dla programów wieloletnich, na stronach internetowych ministerstw dotyczących projektów sektorowych, stronach ST dla projektów ST, na stronie internetowej MFPR dla projektów unijnych i PPP, oraz na stronach internetowych SP dla programów inwestycji kapitałowych.

44. Proces opracowywania budżetu rocznego obejmuje wydatki bieżące i kapitałowe, ujmowane łącznie w ustawie o budżecie państwa, jednakże bez klasyfikacji programowej.

W praktyce, wydatki bieżące i kapitałowe są opracowywane w ramach praktycznie osobnych procesów. Za koordynację i konsolidację wydatków kapitałowych podmiotów odpowiadają właściwe ministerstwa sektorowe w granicach swych kompetencji. Na tym etapie podejmowane są decyzje dotyczące konkurencyjnych priorytetów, zwykle zgodnie ze strategiami sektorowymi. Skonsolidowane programy wieloletnie są przedkładane do zatwierdzenia przez RM wraz z planem strategicznym dla danego sektora na samym początku okresu wdrażania strategii. MF uwzględnia skutki budżetowe programów na końcowym etapie prac nad budżetem rocznym.⁴¹

⁴⁰ Wyjątek stanowią inwestycje kapitałowe będące elementami zatwierdzonych przez RM programów wieloletnich, w szczególności w sektorze kolejowym i energetycznym. W tym przypadku, zagregowane wydatki kapitałowe zostaną przedstawione w załączniku 10 do budżetu państwa.

⁴¹ Mimo, że budżet jest przyjmowany na poziomie o wysokim stopniu agregacji, specjaliści ds. budżetu z MF ściśle współpracują z właściwymi sektorami i monitorują szczegóły wydatków kapitałowych i bieżących przez system Trezor.

8. Budżetowanie inwestycji (znaczenie — średnie; efektywność — wysoka)

45. Sejm nie ma obowiązku prawnego alokacji kosztów całkowitych do poszczególnych projektów. UFP stanowi, iż programy wieloletnie są zatwierdzane przez RM. Decyzje RM, wraz z dokumentacją pomocniczą, w tym planem finansowania i powiązaniem wykazem projektów z wycenionymi kosztami, jest publikowana w dzienniku urzędowym. Programy wieloletnie, mimo że nie są objęte procesem zatwierdzania budżetu przez Sejm, formalnie określają orientacyjne limity rocznych zobowiązań, co wskazano w Ramce 3.3. Ponadto, koszty całkowite przedłożone dla każdego projektu określają pułap wykorzystywany podczas przetargu i podpisywania kontraktu. UFP nie zawiera przepisów dotyczących projektów inwestycyjnych innych, niż te ujęte w programach wieloletnie. W przeciwieństwie do ustaw wielu innych krajów, UFP nie wymaga włączenia do budżetu załącznika dotyczącego projektów realizowanych w ramach inwestycji publicznych.

46. Przesunięcia środków do lub z wydatków kapitałowych wymagają zgody MF, przy czym przesunięcia w skali jednego roku w ramach programów wieloletnich są niedozwolone. Mimo że UFP nie zawiera ograniczeń dotyczących zgody wydawanej przez MF na przesunięcia, przepisy prawne wprowadzają ograniczenia dotyczące zmian w programach wieloletnich. RM może i zatwierdza rewizje programów, ale dotyczy to wyłącznie zmian realizowanych poza bieżącym rokiem budżetowym.⁴² Jedyne obostrzenie dla programów wieloletnich dotyczy oszczędności, które mogą zostać wygenerowane w ramach programu, które można przesunąć do innego programu wieloletniego lub wykorzystać do redukcji zadłużenia wyłącznie na podstawie decyzji RM.

47. Niezrealizowane środki można przesunąć na kolejny rok, z zastrzeżeniem, że zostaną one wykorzystane w ciągu trzech miesięcy i że dotyczą kontraktów, których termin zakończenia przypada na koniec roku. Artykuł 181 UFP reguluje kwestię zatwierdzania i sprawozdawania przesunięć środków do Sejmu. Przepis ten jest często stosowany do wydatków kapitałowych, w przypadku których zadania zaplanowane na dany rok zostaną ukończone do końca tego roku, lub gdy zweryfikowanie wykonanych zadań nie jest możliwe przed końcem roku. Wykaz przesunięć wymaga zaopiniowania przez sejmową Komisję Budżetową przed ich przyjęciem w drodze rozporządzenia RM. Przesunięte zadania należy zakończyć do dnia 31 marca kolejnego roku. Przepisy te mają na celu zapewnienie, że kontrakty inwestycyjne zostaną zakończone bez zakłóceń lub konieczności ponownej alokacji środków.

48. Wszelkie zmiany dotyczące środków przeznaczonych na realizację bieżących projektów z obowiązującymi kontraktami wymagają zatwierdzenia przez MF. Po zakończeniu procedury przetargowej i podpisaniu kontraktu, system wykonania budżetu zablokuje zatwierdzone środki przeznaczone na realizację kontraktu na dany rok budżetowy. Wszelkie zmiany będą wymagać wyraźnej zgody MF. System rejestruje dane każdego kontraktu, które są weryfikowane przez MF podczas zatwierdzania kolejnych budżetów. Dzięki temu, bieżące projekty są zasadniczo chronione przed wyparciem przez nowe. W ostatnich latach, dostępność środków ogólnie przekroczyła

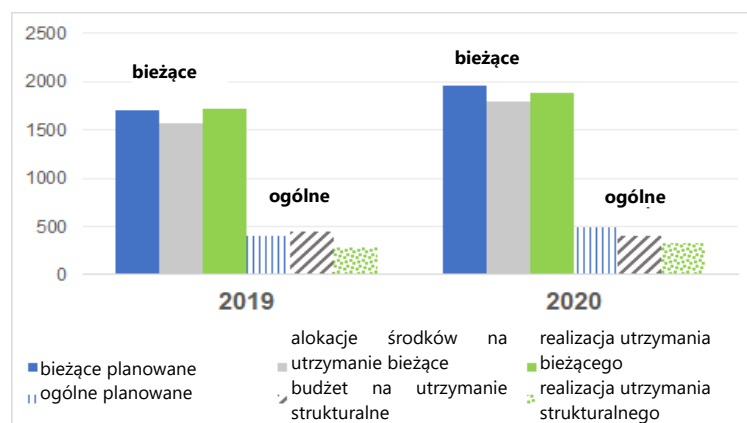
⁴² Dokumenty przedkładane na potrzeby rewizji programów wieloletnich przez RM zawierają stan realizacji oraz koszty projektów ukończonych i w toku, a także projektów jeszcze nierozpoczętych. Dzięki temu RM ma możliwość rewizji poszczególnych projektów, zidentyfikowania opóźnień i zmian kosztów, a także zażądania dalszych wyjaśnień od podmiotu sektorowego zarządzającego programem.

możliwości realizacyjne, a ryzyka dla bieżących projektów były znikome.

9. Finansowanie utrzymania (znaczenie — średnie; efektywność — niska)

49. Dla kilku sektorów, w tym drogowego i gospodarki wodnej, opracowano wytyczne metodologiczne dotyczące szacowania potrzeb w zakresie bieżącego i strukturalnego utrzymania oraz odnośnych kosztów. GDDKiA monitoruje warunki drogowe na drogach krajowych i autostradach w drodze corocznych, cyklicznych przeglądów, a także badań elektronicznych, w celu określenia wymogów w zakresie utrzymania.⁴³ Oszacowania GDDKiA są kompleksowe i obejmują potrzeby w zakresie utrzymania bieżącego i strukturalnego.^{44 45} Kategoryzacja dróg odbywa się w oparciu o kryteria techniczne, a priorytetyzacja potrzeb w zakresie utrzymania w ramach określonego budżetu.⁴⁶ Według szacunków GDDKiA, remont dróg krajowych w krytycznym/złym stanie technicznym będzie wymagać 4,8 mld zł (Tabela 3.3). Alokacje środków budżetowych na rzecz utrzymania dróg krajowych leżących w gestii GDDKiA pokrywają ok. 90% zidentyfikowanych potrzeb (Rys. 3.7).

Rys. 3.7. Wydatki na utrzymanie dróg krajowych i autostrad
(mln zł)



Źródła: GDDKiA.

⁴³ Wytyczne opracowane przez GDDKiA, zawarte w *Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich*, Zarządzenie Nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2005 (zmienione Zarządzeniem nr 35 z dnia 28 września 2020 r.), obejmują nośność, równość, własności antypoślizgowe i stan nawierzchni drogowej.

⁴⁴ GDDKiA odpowiada za drogi "krajowe" i autostrady (w tym koncesje), natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne leżą w kompetencjach ST. Drogi krajowe stanowią jedynie 5% całej sieci drogowej w Polsce i obsługują ok. 50% całkowitego ruchu drogowego.

⁴⁵ Potrzeby w zakresie utrzymania bieżącego i ogólnego określa się zgodnie z przyjętą w Polsce definicją. Obejmują one utrzymanie bieżące (rutynowe) i remonty przywracające parametry techniczne i eksploatacyjne elementów drogowych (strukturalne). Oba rodzaje utrzymania są klasyfikowane jako wydatki bieżące.

⁴⁶ W roku 2020, GDDKiA oszacowała, że ok. 59,6% sieci dróg krajowych pozostających pod jej nadzorem jest w dobrym stanie technicznym, 24% w niezadowalającym, a 13,9% w krytycznym/złym.

50. Wytyczne metodologiczne w sektorze drogowym i gospodarki wodnej nie są stosowane w sposób spójny na wszystkich poziomach instytucji sektora rządowego i samorządowego, a finansowanie jest ograniczone. Z audytu NIK prowadzonego w latach 2019–20 i dotyczącego konstrukcji mostowych i przepustów wynika, że wytyczne nie były stosowane w sposób spójny przez niektóre ST, a stan wielu mostów i przepustów uznano za niezadowalający i niespełniający wymogów bezpieczeństwa. W audycie podniesiono także nieadekwatność prac utrzymaniowych, skoncentrowanych głównie na poziomie powiatowym i gminnym, głównie z powodu braku środków. Podobne wyzwania zaobserwowano także w sektorze gospodarki wodnej. Zgodnie z audytem NIK z roku 2019, wydatki na utrzymanie Wód Polskich pokrywały jedynie ok. 50% zidentyfikowanych potrzeb, głównie z powodu braku środków finansowych. Podobnych praktyk nie zaobserwowano w innych sektorach.

Tabela 3.3. Polska: drogi krajowe i autostrady: natychmiastowe potrzeby w zakresie utrzymania oszacowane na koniec 2020 r. mające na celu likwidację stanu złego/krytycznego

Grupa zabiegów	Średni koszt jednostkowy [tys. zł]	Długość odcinków wymagających zabiegów [km]	Wydatki [mln zł]
Zabiegi powierzchniowe	270	920	248
Zabiegi wyrównujące	880	257	226
Zabiegi modernizujące	2300	1906	4385
Razem realizacja potrzeb natychmiastowych			4859

Źródło: Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec roku 2020, GDDKiA.

51. Utrzymanie dróg i autostrad jest ujęte w strategiach i planach sektorowych, ale podobne praktyki nie zostały zidentyfikowane w innych sektorach infrastrukturalnych.

Programu wzmocnienia krajowej sieci drogowej do 2030 roku, leżący w gestii Ministerstwa Infrastruktury, obejmuje utrzymanie bieżące i strukturalne⁴⁷ opiewające na kwotę 64 mln zł do roku 2030. Podobnych praktyk nie zidentyfikowano w sektorze gospodarki wodnej i kolejowym, a dedykowane programy nie identyfikują potrzeb w wyraźny sposób.⁴⁸ Załącznik 5 podsumowuje dobre praktyki międzynarodowe w obszarze utrzymania aktywów infrastruktury.

52. Klasyfikacja budżetowa umożliwia identyfikację utrzymania bieżącego, ale nie istotne ulepszenia. Klasyfikacja ekonomiczna identyfikuje wydatki na utrzymanie bieżące w kategorii środków trwałych, ale nie ujmuje ich w dokumentach budżetowych, których poziom jest bardziej zagregowany.⁴⁹ Ani klasyfikacja ekonomiczna, ani programowa nie identyfikuje utrzymania strukturalnego. Niektóre programy szczegółowe uwzględniają zarówno utrzymanie bieżące, jak i strukturalne (np. *Program wzmocnienia krajowej sieci drogowej do roku 2030*). Polska sprawozdaje dane dotyczące wydatków na inwestycje i utrzymanie infrastruktury transportowej (tj. kolei, dróg, wód

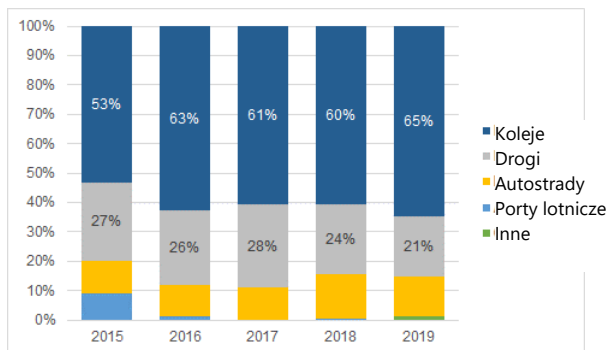
⁴⁷ Zgodnie z definicją podaną w klasyfikacji Rządowego podręcznika statystyki finansowej (GFSM), 2014 r.

⁴⁸ Krajowy Program Kolejowy oraz Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

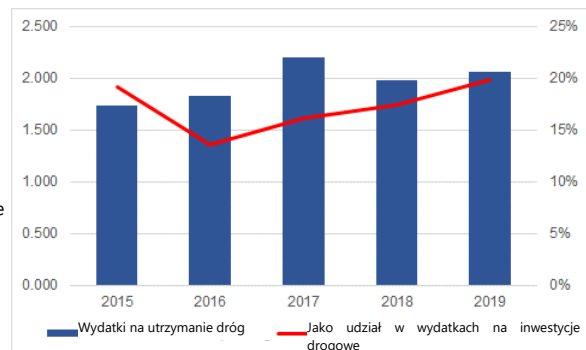
⁴⁹ Kody 427 i 430 w grupie 4.

śródlądowych, portów morskich i lotniczych) do Międzynarodowego Forum Transportowego OECD, ale nie publikuje tych danych. Rys. 3. 8 i 3.9 poniżej przedstawiają trendy w zakresie wydatków na inwestycje i utrzymanie w latach 2015 – 19. Od roku 2015 większość inwestycji w infrastrukturę transportową stanowią inwestycje w drogi i koleje. Wydatki na utrzymanie w sektorze kolejowym wynosi ok. 60% łącznych wydatków na utrzymanie w sektorze transportu, kolejne miejsce zajmują drogi. W tym okresie, udział utrzymania dróg jako wartość procentowa łącznych inwestycji w drogi wahał się od 15 do 20%.

Rys. 3.8. Skład wydatków na utrzymanie w sektorze transportowym



Rys. 3.9. Wydatki na utrzymanie dróg



Źródło: baza danych MFT OECD

10. Wybór projektu (znaczenie — niskie; skuteczność — niska)

53. Duże projekty kapitałowe nie podlegają przeglądowi na szczeblu centralnym przed ich włączeniem do budżetu, ani też niezależnej ocenie. Użytkownicy budżetu posiadają własne procedury przeglądu i wyboru projektów, które mogą różnić się zależnie od źródła finansowania lub rodzaju projektu.⁵⁰ MFPR dokonuje oceny i opiniuje projekty zgłoszone do finansowania w trybie PPP, ale wyłącznie na żądanie agencji promującej. Opinia taka nie jest wiążąca.

54. Nie istnieją opublikowane standardowe kryteria wyboru projektów, ani też standardowa procedura wyboru dużych projektów. Każda instytucja może zdefiniować kryteria i proces wyboru, dla każdego programu finansowania i dla każdego procesu prowadzonego na zasadach konkurencyjności.⁵¹ W programach wieloletnich, projekty są ujmowane w oparciu

⁵⁰ Przykładowo, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ocenia potencjalne projekty wykorzystując własnych ekspertów, ale korzysta także ze wsparcia zewnętrznego, jeżeli nie mają oni możliwości oceny wszystkich nadesłanych projektów lub z przyczyn technicznych. W przypadku dróg, proces przeglądu i wyboru zależy od rodzaju projektu i źródła finansowania. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez misję, projekty drogowe realizowane przez GDDKiA są weryfikowane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Komisję Europejską (JASPERS) i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁵¹ Przykładowo, dokument „Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014 – 2020” określa sposób definiowania kryteriów wyboru i ich wykorzystania w celu zapewnienia jednolitego stosowania zasad dotyczących trybów wyboru projektów przez instytucje właściwe dla Europejskiego Funduszu Społecznego, ale nie przedstawia kryteriów szczegółowych.

o potrzeby zidentyfikowane w ramach diagnostyki sektorowej, ale bez uprzedniej oceny.

55. Brak wykazu ocenionych projektów, istnieją jedynie bazy prowadzone przez różne MDA. MFRP prowadzi bazę 76 potencjalnych projektów PPP⁵² z opcją wyszukiwania i wyświetlania wg województwa. GDDKiA przedstawia projekty na etapie przygotowania, przetargu, realizacji i zakończone w postaci map wojewódzkich⁵³ zawierających krótki opis każdego z projektów, obecny stan realizacji oraz wybrane informacje techniczne. Podobne informacje o projektach dotyczących dworców kolejowych realizowanych przez PKP znajduje się na „Mapie inwestycji na dworcach kolejowych do roku 2023.”⁵⁴ Ponadto, Portal Funduszy Europejskich⁵⁵ prowadzony przez MFPR przedstawia, w postaci arkusza Excel, wykaz wszystkich projektów, w toku lub zakończonych, współfinansowanych ze środków unijnych. Informacje o projektach finansowanych z funduszy UE znajdują się także w systemie SL 2014, ale wyłącznie dla obecnie realizowanych projektów.

56. Rola i uprawnienia różnych stron uczestniczących w projektach screeningowych, które mogą zostać włączone do budżetu i współfinansowane z funduszy unijnych, wymagają wyjaśnienia, udokumentowania i wzmocnienia. Standardowe i przejrzyste kryteria wyboru i priorytetyzacji projektów wymagają zdefiniowania na poziomie centralnym, np. wykorzystanie wskaźników kosztów i korzyści, z opcją uzupełnienia bardziej szczegółowymi kryteriami uwzględniającymi rodzaj projektu, instytucję lub fundusz.⁵⁶ Kryteria te powinny być systematycznie wdrażane dla wszystkich dużych projektów inwestycyjnych, w tym finansowanych z budżetu, funduszy UE oraz w ramach PPP. Opracowanie bazy danych ocenionych projektów usprawniłoby koordynację procesów planowania inwestycyjnego i budżetowania oraz monitorowanie realizacji portfela na poziomie centralnych instytucji budżetowych.

Zalecenia dla instytucji alokujących

Kwestia 4. Powszechność i jedność budżetu: informacje dotyczące inwestycji publicznych są przedstawiane w budżecie państwa i w sektorze publicznym w sposób fragmentaryczny, co utrudnia stworzenie wiarygodnego i kompleksowego obrazu tych inwestycji w Polsce. W dokumentacji budżetowej dostępnych jest bardzo niewiele informacji na poziomie projektu. Wydatki inwestycyjne ze środków własnych funduszy pozabudżetowych zarządzanych przez BGK nie są ujmowane w budżecie.

Zalecenie 4. Zapewnić bardziej kompleksowy obraz inwestycji publicznych w wiarygodnym dokumencie, takim jak załącznik do budżetu lub osobny dokument (plan inwestycji publicznych), który będzie zawierać: (i) dane dotyczące wydatków na inwestycje publiczne obejmujące wydatki rządu centralnego, w tym funduszy pozabudżetowych, i potencjalnie ST i SP; (ii) źródła finansowania inwestycji publicznych; oraz wykaz dużych projektów z podziałem na sektory.

⁵² <https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/>

⁵³ <https://www.gov.pl/web/gddkia/mapa-stanu-budowy-drog3>

⁵⁴ <http://zmieniamydworce.pkp.pl/szczegoly/babimost>

⁵⁵ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/?utm_source=Google&utm_medium=Search&utm_campaign=MFIPR_MG

⁵⁶ Dobrym punktem wyjściowym do zdefiniowania wspólnych, podstawowych kryteriów krajowych i procesu wyboru może być dokument „Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014 – 2020”.

Kwestia 5. Finansowanie utrzymania: na chwilę obecną nie istnieje żadna standardowa metodologia określająca wymogi w zakresie utrzymania lub monitorująca finansowanie utrzymania w sposób regularny, za wyjątkiem sektora drogowego i gospodarki wodnej. Nawet w tym sektorze ST – odpowiedzialne za 95% sieci drogowej - nie stosują metodologii w sposób spójny.

Zalecenie 5. Zidentyfikować potrzeby w zakresie utrzymania w planach sektorowych, nadać priorytet finansowaniu utrzymania oraz sprawozdawać postępy w realizacji. Środki zapewniające zwrócenie odpowiedniej uwagi na kwestie utrzymania mogą obejmować:

- Identyfikację potrzeb w zakresie utrzymania w strategiach sektorowych, w tym kosztorysach realizacji, tak jak w sektorze dróg krajowych;
- Opracowanie strategii, wartości referencyjnych i standardów do szacowania utrzymania bieżącego i strukturalnego w kluczowych sektorach infrastruktury;
- Zapewnienie, że, dla głównych dróg na poziomie niższym od krajowego, GDDKiA wsparcie techniczne zgodnie z opracowanymi przez Dyрекcję metodologiami i wytycznymi; oraz
- Ocenę i sprawozdawanie danych dotyczących wydatków w zakresie utrzymania w dokumentach budżetowych.

Kwestia 6. Wybór projektów: Brak przeglądu dużych projektów na poziomie centralnym przed ich włączeniem do budżetu: brak standardowych, opublikowanych kryteriów wyboru i priorytetyzacji projektów; brak standardowej procedury wyboru dużych projektów; brak wykazu ocenionych projektów rozważanych do włączenia do budżetu.

Zalecenie 6.a. Wprowadzić standardowe i transparentne kryteria wyboru i priorytetyzacji projektów na poziomie centralnym, niezależnie od źródła finansowania.

Zalecenie 6.b. Opracować wykaz ocenionych dużych projektów kapitałowych uwzględnianych w procesie wyboru projektu niezależnie od źródła finansowania.

E. Realizacja inwestycji

11. Zamówienia (znaczenie— wysokie; efektywność — średnia)

57. Proces zamówień publicznych w Polsce opiera się o nowoczesne Prawo zamówień publicznych (PZP), jest otwarty i transparentny, a społeczeństwo posiada dostęp do pełnych, wiarygodnych i aktualnych informacji o zamówieniach. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej, w roku 2004 przyjęto nowe prawo zamówień publicznych, które od tej pory było kilkakrotnie zmieniane. PZP z roku 2019 weszło w życie z dniem 19 stycznia 2021 r. i wprowadziło nowe elementy zwiększające efektywność zamówień publicznych zgodnie z dyrektywami unijnymi z roku 2014. PZP odnosi się do Polityki Zakupowej Państwa, obecnie w trakcie opracowywania, która będzie określać strategiczne cele zamówień publicznych realizowanych w latach 2022–25. Obecnie trwają także prace nad systemem zamówień e-GP. Wszystkie planowane moduły mają zostać wykonane

w roku 2022. Za politykę zamówień publicznych odpowiada Urząd Zamówień Publicznych powołany na mocy Ustawy z dnia 19 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych.⁵⁷

58. Mimo że większość zamówień publicznych jest realizowana w trybie przetargu nieograniczonego, znaczna część środków jest wydatkowana na zasadzie wyjątków od PZP.

Całkowita wartość wszystkich zamówień publicznych przyznanych w roku 2022 wyniosła 183,5 mld zł, lub ok. 8% PKB (Tabela 3.4). W ponad 88% przypadków, wszystkie zamówienia były realizowane w trybie przetargu nieograniczonego. Jednakże, z powodu wysokiego stopnia decentralizacji rynku zamówień publicznych w Polsce (ponad 32 000 zamawiających), a także długiej listy wyjątków wskazanych w PZP, znaczna część środków była wydatkowana na zasadzie wyjątków od PZP – ponad 97,5 mld zł, z których 34,8 mld zł wydatkowali zamawiający na przetargi o wartości zamówienia nieprzekraczającej 30 000 euro, a pozostałą część na podstawie innych wyjątków określonych w PZP. Wszystkie ogłoszenia o przetargu dotyczące zamówień poniżej progów unijnych (ogłoszenia o zamówieniu oraz ogłoszenia o udzieleniu zamówienia) są publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, natomiast dotyczące zamówień powyżej progu unijnego w Elektronicznym Biuletynie Zamówień (TED). Wszystkie dokumenty dotyczące procesu przetargowego są ogólnodostępne i publikowane na stronach internetowych/platformach zamówień publicznych przez odpowiednich zamawiających. Strony/platformy udostępniają również kopie ofert i protokoły z przeprowadzonych procedur przetargowych, ogólnodostępne i udostępniane na żądanie.

59. UZP odpowiada za monitorowanie funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce za pomocą centralnego portalu zamówień publicznych oraz sporządza roczne sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

Sprawozdanie zawiera podstawowe analizy i informacje statystyczne o udziale rynku zamówień publicznych, liczbie zamówień, metodach i rodzajach zamówień, poziomie konkurencji oraz liczbie i wynikach odwołań. Jednakże, w raportach nie określono kluczowych wskaźników efektywności (KPI). Nie zawierają też one dogłębnej analizy wydatków wspierającej podstawowe statystyki i pozwalające określić, czy system zamówień publicznych funkcjonuje w sposób efektywny i pozwala na optymalne wykorzystanie środków finansowych.

60. Nadzór nad procesem zamówień publicznych odbywa się z wykorzystaniem wielu środków, a odwołania są rozpatrywane przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO). Nadzór i audyt prowadzone są przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK). Ponadto, projekty współfinansowane ze środków UE podlegają audytowi instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących oraz Krajowej Administracji Skarbowej, która sprawozdaje bezpośrednio do Instytucji Audytowej (Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów). Odwołania w ramach procedury zamówień publicznych są rozpatrywane przez KIO, będącą niezależnym organem ustanowionym w roku 2007.⁵⁸ Strona niezadowolona z orzeczenia KIO może odwołać się do sądu od decyzji KIO. Decyzje KIO są publikowane i łatwo dostępne.

⁵⁷ Zgodnie z Artykułem 466, ust. 2 PZP, Prezes UZP podlega nadzorowi ministrowi właściwemu ds. gospodarki.

⁵⁸ KIO składa się z około 50 członków – specjalistów (prawników) rozpatrujących średnio ok. 3 000 odwołań rocznie. KIO jest instytucją quasi-sądową funkcjonującą poza systemem sądowym. Całość wsparcia administracyjnego i organizacyjnego KIO zapewnia Biuro Odwołań UZP. Średni czas rozpatrywania sprawy i wydawania decyzji w roku 2020 wyniósł 30 dni, w roku 2019 14 dni, a w roku 2018 16 dni.

Tabela 3.4. Polska: kluczowe dane dotyczące zamówień publicznych na lata 2017–20				
Rok	2017	2018	2019	2020
Wartość udzielonych zamówień (w mld zł)	163,2	202,1	198,9	183,5
Liczba udzielonych zamówień	139 133	143 881	141 023	135 048
Liczba udzielonych zamówień:				
Roboty budowlane	44%	46%	36%	43%
Dostawy	31%	30%	31%	31%
Usługi	25%	24%	33%	26%
Tryby udzielonych zamówień:				
Przetarg nieograniczony	86,10%	88,00%	88,97%	88,56%
Przetarg ograniczony	0,40%	0,34%	0,34%	0,42%
Negocjacje z ogłoszeniem	0,05%	0,04%	0,06%	0,06%
Dialog konkurencyjny	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%
Negocjacje bez ogłoszenia	0,14%	0,11%	0,11%	0,11%
Zamówienie z wolnej ręki	9,67%	9,45%	8,65%	8,90%
Zapytanie o cenę	3,29%	1,86%	1,68%	1,80%
Partnerstwo innowacyjne	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
Aukcja elektroniczna	0,32%	0,17%	0,16%	0,13%
Czas trwania postępowania w dniach:				
Poniżej progów unijnych:	38	40	41	41
Powyżej progów unijnych:	93	96	90	nie dotyczy
Średnia liczba ofert:				
Poniżej progów unijnych:	2,42	2,24	2,48	2,78
Powyżej progów unijnych:	2,23	2,09	2,12	nie dotyczy
Wybór najtańszej oferty jako odsetek postępowań	83,16%	85,32%	85,38%	85,10%
Liczba wniesionych odwołań	2 749	2 714	2 694	3 545

Źródło: Urząd zamówień publicznych, Roczne sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

12. Dostępność finansowania (znaczenie — wysokie; efektywność — wysoka)

61. Zgodnie z wymogami UFP, prognozy przepływu środków pieniężnych są sporządzane w ujęciu rocznym, kwartalnym, miesięcznym i dziennym przez Departament Długu Publicznego MF. Prognozy przepływów pieniężnych obejmują wszelkie przepływy pieniężne w ramach budżetu państwa (w tym środków unijnych) i są sporządzane na podstawie danych od dysponentów budżetu. Prognozy przepływów pieniężnych dysponentów budżetu są wykorzystywane, we współpracy z departamentem budżetowym, do sporządzania miesięcznych harmonogramów alokacji środków budżetowych dla danego roku. Na dziesięć dni przed rozpoczęciem miesiąca, dysponenci budżetu przedkładają prognozowane dzienne przepływy pieniężne dla tego miesiąca i na kolejne dwa miesiące na zasadzie kroczącej, natomiast prognozowane przepływy dla pozostałej części roku są aktualizowane co kwartał. Prognozy sporządza się z zachowaniem bufora pieniężnego, którego wartość wyznaczają bieżące uwarunkowania rynkowe i oceny ryzyka. W prognozach przepływów pieniężnych uwzględniane są plany przepływów pieniężnych dla wszystkich projektów inwestycji

publicznych, sporządzane przez dysponentów budżetu, mimo, że nie są osobno identyfikowane na potrzeby prognozowania tych przepływów.

62. Środki pieniężne na wydatki projektowe są uwalniane w terminie na podstawie alokacji.

W ostatnich latach, Departament Długu Publicznego bez problemu spełniał wymogi dysponentów budżetu w zakresie uwalniania środków pieniężnych, umożliwiając tym samym realizację płatności w terminie. Szacując wymogi pożyczkowe, departament stosuje podejście zachowawcze i postępuje zgodnie z ugruntowaną procedurą finansowania potrzeb pożyczkowych w terminie. W ciągu trzech ostatnich lat nie odnotowano przypadków niedoboru środków pieniężnych. Standardowo, zamówienia poprzetargowe lub zmiany w finansowaniu można zgłaszać w systemie Trezor na dwa dni przed datą wymagalności płatności, ale w pilnych przypadkach dopuszczalne jest składanie wniosków nawet w dniu, w którym taka niestandardowa płatność jest wymagana – takie późne zgłoszenia są następnie oceniane i zatwierdzane, jeśli to możliwe. Środki pieniężne były uwalniane terminowo, pomimo dodatkowych obciążeń rządu Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze udzieleniem znacznego wsparciem w odpowiedzi na sytuację pandemiczną.

63. Finansowanie zewnętrzne budżetu państwa włączono do struktury głównego rachunku budżetu państwa.

Rachunki bankowe prowadzone dla obsługi budżetu państwa pełnią funkcję pośredniczą przy finansowaniu zewnętrznym, tak jak w przypadku środków ujętych w budżecie UE. Większość podmiotów sektora finansów publicznych (SFP)⁵⁹ jest zobowiązania do deponowania środków płynnych w BGK świadczącym usługi bankowe na rzecz rządu⁶⁰. Środki te są następnie przekazywane na jeden rachunek Skarbu Państwa (JRSP) w NBP, a część z nich na rachunek prowadzony w BGK pod koniec każdego dnia roboczego. Podmioty o niezależnej osobowości prawnej, takie jak ST i SP, mogą zarządzać rachunkami bankowymi wedle swego uznania i preferencji. Mimo, że liczba rachunków lub udział rachunków prowadzonych poza JRSP nie jest znany, nie stwierdzono, że takie postępowanie doprowadziło do zakłóceń w finansowaniu projektów.

13. Zarządzanie i nadzór nad portfelami (znaczenie — niskie; efektywność — średnia)

64. Nie istnieją ramy prawne lub regulacyjne dotyczące regularnego monitorowania portfela inwestycji publicznych na etapie realizacji.

Niektóre projekty inwestycyjne podlegają monitoringowi, aczkolwiek z odmiennych perspektyw. Monitorowane są przede wszystkim projekty finansowane ze środków UE pod kątem realizacji celów unijnych, mimo, że nie są to zawsze projekty inwestycyjne. BMP Kancelarii Prezesa Rady ministrów monitoruje portfel 400 strategicznych projektów – lub programów – rządowych, obejmujących także projekty kapitałowe. Są to jednak przeważnie projekty ukierunkowane na realizację celów polityki społecznej (Ramka 3.5).

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów nr 188 z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych.

⁶⁰ BGK świadczy takie usługi wyłącznie dla niektórych rachunków pomocniczych podmiotów wykonujących budżet państwa. BGK świadczy również usługi bankowe w zakresie prowadzenia rachunków państwowych funduszy celowych oraz rachunków pomocniczych MF wykorzystywanych do obsługi zadłużenia państwa i zarządzania płynnością. Ponadto, BGK świadczy usługi płatnicze w zakresie płatności z funduszy UE (Rozporządzenie Ministra Finansów nr 1011 z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich)

Główni beneficjenci środków budżetowych nadzorują projekty inwestycji publicznych w podległych im jednostkach przy wsparciu różnych komisji i rad resortowych – nie istnieje jednak nadzór z perspektywy portfela inwestycji publicznych obejmujący całość portfela, w tym na etapie jego realizacji. Brak perspektywy portfela utrudnia identyfikację problemów systemowych dotyczących dużych projektów infrastrukturalnych, co potencjalnie prowadzi do przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji. Utrudnia również możliwość uczenia się na błędach. Niektóre kraje podjęły kroki w celu wzmocnienia podejścia opartego na portfelu w realizacji inwestycji publicznych, również w celu zidentyfikowania komplementarności pomiędzy projektami. W ramce 3.6 podsumowano doświadczenia Zjednoczonego Królestwa w tym obszarze.

Ramka 3.6. Ustalenia w zakresie częściowego monitorowania portfela inwestycji publicznych

Częściowy monitoring portfela inwestycji publicznych obejmuje następujące elementy:

- Rządowe Biuro Monitorowania Projektów (BMP) powstało przy Kancelarii Premiera Rady Ministrów w 2018 roku. Jego celem jest monitorowanie realizacji projektów rządowych o znaczeniu strategicznym. Obecnie, dzięki informacjom projektowym przekazywanym przez MDA poprzez dedykowany system iT MonAliZa, monitorowanych jest 400 projektów. Projekty wybierane do monitorowania są proponowane przez odpowiednie MDA, Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych¹ lub – w niektórych przypadkach – przez Premiera.
- Międzyresortowy Zespół do spraw Funduszy Unii Europejskiej² powołany przez Premiera, któremu przewodniczy minister odpowiedzialny za rozwój regionalny, spotyka się raz na kwartał w celu zapewnienia efektywnego wydatkowania środków unijnych. Zespół dokonuje przeglądu wykorzystania środków w ramach różnych programów UE oraz monitoruje postępy w realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Zespół ocenia absorpcję środków, wnioski o dofinansowanie, postępy w wydatkowaniu przez beneficjentów oraz wnioski o zwrot kosztów w przypadku zakończonych projektów.
- Zgodnie z przepisami unijnymi, dla każdego programu ustanawiany jest Komitet Monitorujący. Komitet składa się zwykle z przedstawicieli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i ministrów właściwych ds. zakresu programu. W pracach komitetu biorą także udział przedstawiciele KE, często jako doradcy. Komitet odpowiada za przeprowadzanie regularnych ocen postępów w realizacji programu; analizę kwestii, które mogą mieć wpływ na realizację celów programu; oraz prowadzenie konsultacji dotyczących zmian programu.
- Ministerstwa sektorowe pełną nadzór nad programami inwestycyjnymi w sektorach, realizowanymi przez podmioty pozostające pod ich jurysdykcją.

¹Rada składa się z przedstawicieli różnych ministerstw i spotyka się trzy razy w roku w celu dokonania przeglądu i omówienia postępów w realizacji tych projektów.

²Zespół składa się z przedstawicieli MFPR, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Gospodarki, innych właściwych ministrów, prezesów agencji centralnych, UZP oraz przedstawicieli 16 województw.

65. UFP dokonuje przeniesienia środków na etapie realizacji. Artykuł 171 UFP umożliwia wszystkim przeniesieniu wszystkich środków ujętych w budżecie, w tym przeznaczonych na inwestycje publiczne, zgodnie z dobrze umocowaną procedurą. Wydatki mogą być przenoszone

pomiędzy rozdziałami i paragrafami w ramach danej części i działu budżetu państwa.⁶¹ Jednakże, przeniesienie środków do programów współfinansowanych przez UE wymaga zgody Ministra Rozwoju Regionalnego oraz poinformowania Ministra Finansów o tym fakcie. W przypadku bieżących zamówień dotyczących robót budowlanych, wszelkie przeniesienia wymagają zgody Ministra Finansów. Jeżeli minister zarządza więcej niż jedną częścią budżetu, UFP pozwala na przenoszenie środków pomiędzy częściami w ramach jednego działu lub rozdziału budżetu. W takich przypadkach minister jest zobowiązany do poinformowania o tym fakcie RM, która może uchylić decyzję ministra.⁶² Przeniesienia są wykazywane, ale nie ma wsparcia ze strony systemu regularnego monitorowania, jak zauważono powyżej.

66. Brak wymogów formalnych dotyczących przeprowadzania przeglądów ex-post, mimo że takie przeglądy są czasami przeprowadzane przez podmioty odpowiedzialne. BMP oraz Międzyresortowy Zespół do spraw Funduszy Unii Europejskiej corocznie przeprowadzają przeglądy ex-post monitorowanych projektów, przy czym takie przeglądy koncentrują się zwykle na kosztach, wynikach i produktach i nie usprawniają polityk i procedur realizacji projektów w toku.

Ramka 3.7. Brytyjski Urząd ds. Infrastruktury i Projektów (IPA)

Urząd ds. Infrastruktury i Projektów (IPA) jest rządowym centrum wiedzy specjalistycznej w zakresie infrastruktury i dużych projektów. Jest jedną z najważniejszych jednostek rządowych i sprawozdaje do Kancelarii Rady Ministrów i Skarbu JKM. IPA współpracuje z rządem udzielając wsparcia przy realizacji wszystkich rodzajów dużych projektów, od kolei, przez drogi, szkoły, szpitale, mieszkalnictwo, energetykę, do telekomunikacji. Wg stanu na 2021 r., IPA nadzoruje Rządowy Portfel Dużych Projektów (ang. GMPP), składający się ze 125 projektów o wartości 448 mld £. Są to największe, obciążone największym ryzykiem i najbardziej innowacyjne projekty infrastrukturalne, ale stanowiące jedynie ułamek wszystkich projektów prowadzonych przez rząd. Wiele projektów nie spełnia kryteriów włączenia do GMPP i dlatego też nie podlega nadzorowi IPA. Projekty ujęte w GMPP są prowadzone przez właściwe ministerstwa, ale podlegają nadzorowi IPA i są ujmowane w corocznych sprawozdaniach IPA.

Projekty GMPP są objęte niezależnym nadzorem IPA. Zespoły ekspertów IPA zapewniają także specjalistyczne doradztwo w zakresie realizacji projektów, handlu i finansów, udostępniają specjalistyczne narzędzia i opracowują dedykowane zalecenia pomagające w realizacji. Projekty ujęte w wykazie GMPP są objęte wymogiem kwartalnego raportowania danych dotyczących postępów w realizacji. Dane te są wykorzystywane do monitorowania postępów w całym portfelu, a ryzyka i wnioski są udostępniane wszystkim ministerstwom i rządowi.

IPA sporządza sprawozdania roczne dotyczące GMPP od roku 2012. Zgodnie z rządową polityką transparentności dużych projektów, sprawozdanie roczne jest publikowane jednocześnie z publikacją przez ministerstwa danych dotyczących dedykowanych im GMPP. Sprawozdanie zawiera różne mierniki realizacji (tzw. oceny pewności realizacji, ang. DCA), a także opisy sporządzone przez ministerstwa przedstawiające postępy w realizacji, historie sukcesu i wyzwania wyjaśniające odchylenia od pierwotnych planów.

W roku 2021, uprawnienia IPA zostały rozszerzone. Od roku 2021, duże i strategiczne projekty ujęte w GMPP wymagają wsparcia IPA przed przejściem do kolejnego etapu cyklu inwestycyjnego. IPA uczestniczy również w procesie organizacji Rządowej Akademii Projektów modyfikującej zasady szkoleń i akredytacji specjalistów ds. realizacji projektów.

Źródła: [*The Government's management of its major projects \(parliament.uk\)](https://www.parliament.uk/government/publications/the-government-s-management-of-its-major-projects)

⁶¹ Struktura budżetu obejmuje 80 części, uwzględniających niektóre jednostki organizacyjne np. Kancelarię Prezydenta) i funkcjonalne (np. edukację lub obronę). Działy odpowiadają zasadniczo klasyfikacji funkcjonalnej, natomiast rozdziały organizacji lub programowi. Paragrafy przedstawiają szczegółową klasyfikację charakteru przychodu i wydatku.

⁶² Ustanowiono przepisy szczegółowe regulujące kwestię wymogów w zakresie sprawozdawczości przeniesień.

14. Zarządzanie realizacją projektów (znaczenie — średnie; efektywność—średnia)

67. Biorąc pod uwagę zdecentralizowany charakter realizacji projektu, brakuje wymogów formalnych dotyczących zasad zarządzania projektami. UFP nakłada wymóg, aby wszyscy odbiorcy środków publicznych wydatkowali je w sposób rozważny i efektywny. W tym kontekście, za realizację projektu odpowiadają podmioty wykonawcze, odpowiedzialne również za zarządzanie. Kierownicy projektów są powoływani rutynowo. W wybranych przypadkach jedna osoba lub zespół zarządza kilkoma projektami. W razie potrzeby, do zespołów kierujących projektem można powoływać ekspertów zewnętrznych. W przypadku każdego projektu inwestycyjnego sporządzany jest plan realizacji, opisujący działania projektowe, ramy czasowe oraz odpowiedni plan finansowy.

68. Nie istnieją szczegółowe, ujednolicone reguły, procedury lub wytyczne dotyczące korekt projektu, inne niż reguły ogólne dotyczące przenoszenia wydatków budżetowych. Reguły dokonywania korekt w projektach finansowych zostały określone w UFP w sposób omówiony poniżej. Mimo, że podstawę do wprowadzania korekt do projektów w celu eliminowania problemów zidentyfikowanych na etapie realizacji projektu stanowią sprawozdania z monitorowania projektu, nie istnieją żadne szczegółowe wytyczne dotyczące dokonywania takich korekt.

69. Niektóre projekty kapitałowe podlegają zewnętrznej kontroli ex-post. Informacje dotyczące takiej kontroli są publikowane. NIK – Najwyższa Izba Kontroli – przeprowadza kontrole zewnętrzne zgodnie z uprawnieniami konstytucyjnymi i prawnymi, obejmującymi audyty wykonania budżetu państwa oraz inne kontrole ujęte w rocznym planie pracy.⁶³ Plan prac, obejmujący kontrole finansowe, wykonania i zgodności, jest opracowywany z uwzględnieniem ryzyk i potencjału wystąpienia nieprawidłowości. Może obejmować kontrole i projekty kapitałowe, których wyniki zwykle są publikowane (Ramka 3.8). Większość sprawozdań z kontroli jest dostępna publicznie, za wyjątkiem rzadkich przypadków, w których wyniki kontroli uznaje się za poufne (jedynie w ok. 55 przypadków). Sprawozdania Prezesa NIK z działalności NIK są corocznie przekazywane do Sejmu, wraz z ogólnymi wynikami kontroli. Za realizację zaleceń opracowanych w wyniku kontroli odpowiedzialne są poszczególne podmioty.

70. Poza kontrolami przeprowadzanymi przez NIK, wymóg kontroli obejmuje projekty współfinansowane ze środków UE. Takie kontrole projektów są obowiązkowe dla wszystkich projektów otrzymujących dotacje powyżej 14 000 euro, zgodnie z treścią szczegółowych wytycznych i przepisów. Audytorzy zewnętrzni dokonują kontroli projektu na etapie wdrażania, na każdym etapie realizacji, z uwzględnieniem takich aspektów, jak koszty kwalifikowalne, rejestr wydatków, dokumentacja rachunkowa, procedury ofertowania, procesy wyboru

⁶³ Na wykaz potencjalnych kontroli składają się propozycje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sugestie Marszałka Sejmu, Senatu oraz Prezesa RM, lub też innych organów publicznych oraz wewnętrzne propozycje NIK. Wykaz jest następnie poddawany ocenie, a kontrolom nadawany jest priorytet zgodnie z wytycznymi Rady NIK. Kierownictwo NIK wybiera kontrole do realizacji zgodnie z przyjętymi priorytetami.

dostawcy oraz promocja projektu.

Ramka 3.8. Wybrane czynności kontrolne NIK w roku 2020 dotyczące inwestycji publicznych

- Kontrola zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych
- Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, procedurami zakupowymi realizowanymi przez te spółki, gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa
- Zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz podmiotów powiązanych
- Monitorowanie stanu polskiej energetyki i bezpieczeństwa dostaw energii w Polsce
- Kontrole transportu koncentrujące się na infrastrukturze transportowej i rozwoju zrównoważonych sposobów transportu
- Ocena projektów z obszaru ochrony środowiska

Źródło: Sprawozdanie z działalności NIK w 2020 roku przedłożone do Sejmu.

15. Monitorowanie aktywów publicznych (znaczenie — wysokie; efektywność — wysoka)

71. Ewidencje mienia Skarbu Państwa są kompleksowe i regularnie aktualizowane. Zgodnie z Artykułem 42 Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, co roku przeprowadzana jest i publikowana kompleksowa ewidencja mienia Skarbu Państwa, a Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przedkłada Sejmowi coroczne sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa. W ewidencji uwzględniane są bilanse poszczególnych podmiotów sprawozdawczych Skarbu Państwa oraz informacje pomocnicze dotyczące dodatkowego mienia państwowego, którego nie powierzono poszczególnym rządowym podmiotom sprawozdawczym. Ewidencja mienia Skarbu Państwa obejmuje wszystkie kategorie mienia określone w Ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ewidencja zawiera zastrzeżenie ogólne stanowiące, nie stanowi kompletnej ewidencji mienia, ani szczegółowej wyceny majątku. Przedsiębiorstwa państwowe i ST są objęte wymogiem sporządzania własnych ewidencji mienia, w tym wyceny jego elementów we własnych bilansach i sprawozdawania ich do rad i zarządów.

72. Aktywa niefinansowe są ujmovane w rządowych sprawozdaniach finansowych według wartości księgowej. Ustawa o rachunkowości nakłada wymóg, aby sprawozdania finansowe poszczególnych jednostek rządowych zawierały bilans. Wszystkie aktywa znajdujące się pod kontrolą podmiotu sprawozdawczego, zgodne z definicją aktywów, należy ująć w budżecie według wartości księgowej aktywów (tj. pierwotne koszty nabycia pomniejszone o dotychczas dokonane odpisy amortyzacyjne i aktualizujące wartość). Jednakże, nieuznanie wzrostu ceny aktywów, takich jak nieruchomości, może prowadzić do niedoszacowania wartości aktywów w sprawozdaniach finansowych. Sprawozdania finansowe są objęte dodatkowym wymogiem ujawniania wartości rynkowej takich aktywów. Skonsolidowane sprawozdania finansowe sektora instytucji rządowych i samorządowych nie zostały jeszcze przygotowane, ale prace nad ich opracowaniem trwają.

73. Amortyzacja środków trwałych jest uwzględniana w sprawozdaniach z działalności wszystkich podmiotów sprawozdawczych. Nie istnieje jednolita polityka amortyzacji dla podmiotów sprawozdawczych. Mogą one określać własną politykę rachunkową w tym zakresie. W

praktyce, większość podmiotów stosuje stawki amortyzacyjne wskazane w przepisach podatkowych obowiązujących w Polsce, ponieważ eliminuje to konieczność sporządzania różnych sprawozdań z działalności do celów podatkowych.⁶⁴ Obecnie obowiązują podstawowe stawki amortyzacyjne wynoszące od 1,5 do 2,5% dla budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, a także do 30% dla sprzętu komputerowego, z uwzględnieniem charakteru i stanu aktywów.⁶⁵

Zalecenia dla instytucji wykonawczych

Kwestia 7. Zamówienia: rynek zamówień w Polsce jest zdecentralizowany, a duża część środków publicznych jest wydatkowana na podstawie różnych wyjątków od prawa zamówień publicznych. Analiza zamówień nie jest wykorzystywana w stopniu wystarczającym do identyfikacji strategii potencjalnych oszczędności i interwencji w zakresie polityki.

Zalecenie 7.a. Wdrożyć obecnie przygotowywaną Politykę Zakupową Państwa, z uwzględnieniem środków umożliwiających:

- Optymalizację podejść do zamówień publicznych w celu ograniczenia liczby zamówień udzielanych na podstawie wyjątków;
- Wzmocnienie profesjonalizacji zamówień publicznych;
- Zwiększenie potencjału MŚP i ich dostępu do rynku zamówień publicznych; oraz
- wsparcie zrównoważonych i innowacyjnych procesów zamówień.

Zalecenie 7.b. Wzmocnić analizę danych na temat funkcjonowania systemu zamówień poprzez:

- Wykorzystanie istniejących danych do przeprowadzenia dogłębniejszej analizy funkcjonowania systemu zamówień;
- Opracowanie kluczowych wskaźników efektywności (KPI) stosowanych do monitorowania czasu i przekroczeń kosztów podczas realizacji projektów; oraz
- Ustanowienie bardziej szczegółowych stawek jednostkowych w nowym systemie e-GP w celu usprawnienia oceny stosunku wartości do ceny w zamówieniach publicznych.

Kwestia 8. Zarządzanie i nadzór nad portfelem: brak ram prawnych lub regulacyjnych umożliwiających stworzenie systemowego opracowania zbiorczego informacji oraz/lub monitorowanie dużych projektów infrastrukturalnych z perspektywy portfela. Brak wymogów formalnych do prowadzenia przeglądów na potrzeby przyszłych polityk i procedur.

⁶⁴ Patrz Załącznik nr 1 do Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

⁶⁵ Stosowane stawki amortyzacyjne mogą być stawkami podstawowymi, o których mowa w prawie podatkowym, lub też stawkami przyjmowanymi przez podmioty, zwiększonymi lub zmniejszonymi o współczynnik oparty o stan aktywów. Przykładowo, dla budynku można zastosować współczynnik 1,2 co odpowiada rocznej stawce amortyzacyjnej wynoszącej 2,5%. Jeżeli budynek jest w bardzo złym stanie technicznym, można zastosować współczynnik 1,4. W związku z powyższym, takie stawki amortyzacyjne pozwalają podmiotom sprawozdawczym na uwzględnienie charakteru i stanu aktywów.

Zalecenie 8.a. Gromadzić informacje i monitorować duże projekty infrastrukturalne z perspektywy portfela, identyfikować komplementarność i problemy systemowe w projektach inwestycyjnych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Działania te mogą być realizowane stopniowo poprzez:

- Opracowanie kryteriów wyboru dużych i strategicznych projektów infrastrukturalnych w Polsce;
- Gromadzenie kluczowych informacji finansowych i na temat wyników dotyczących wybranych projektów;
- Opracowanie sprawozdania zawierającego podstawowe dane statystyczne na poziomie projektu, status realizacji oraz zbiorczy opis kluczowych wyzwań i czynników sukcesu; oraz
- Publikację sprawozdania.

Zalecenie 8.b. Ustanowić wymóg regularnego przeprowadzania przeglądów ex-post dużych projektów infrastrukturalnych portfela inwestycji publicznych na potrzeby przyszłych polityk i procedur.

Kwestia 9. Zarządzanie realizacją projektu: brak formalnych wymogów lub wytycznych dotyczących zasad zarządzania projektami za wyjątkiem tych określonych w UFP, a także brak ogólnych zasad lub procedur stosowanych w przypadkach, w których projekt wymaga znaczącej korekty.

Zalecenie 9. Wzmocnienie zarządzania projektem poprzez:

- Ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących zarządzania projektami obowiązujących dla wszystkich agencji wykonawczych; oraz
- Opracowanie ogólnych zasad i procedur dla znaczących korekt dużych projektów.

IV. ASPEKTY HORYZONTALNE

A. Ramy prawne

74. UFP jest główną ustawą regulującą kwestie ZIP w Polsce. Określa ona ogólne zasady zarządzania finansami publicznymi, reguluje wykorzystanie i obsługę długu, definiuje treść Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz ustawy budżetowej oraz sposób ich sporządzania, reguluje wykorzystanie funduszy europejskich oraz innych środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych, a także definiuje sposób prowadzenia audytów i kontroli wewnętrznych. Ustawa reguluje zasady funkcjonowania części instytucji ZIP (Załącznik nr 6).

75. Poszczególne aspekty ZIP regulują inne ustawy. Kwestie zamówień publicznych reguluje PZP, natomiast PPP i koncesje podlegają szczegółowe akty prawne towarzyszące PZP. Ustawa PZP z roku 2019 obejmuje transport, produkcję, przesył i dystrybucję energii, gospodarkę wodno-kanalizacyjną, gospodarkę odpadami oraz infrastrukturę społeczną. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶⁶ zawiera opis głównych kryteriów oceny stosowanych przez

⁶⁶ <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Ustawa-o-PPP-EN-opublikowana-17-12-2018.pdf>

partnerów publicznych i prywatnych podczas realizacji PPP w zakresie optymalnego stosunku wartości usług do ceny. Jednakże, w przypadku zamówień publicznych w trybie PPP, muszą być one udzielane zgodnie z PZP. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z późn. zm. określa zasady i procedury zawierania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi przez organy publiczne, w tym jednostki administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; państwowe jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa państwowe oraz inne podmioty pomocnicze przedsiębiorstw państwowych, a także inne podmioty określone w Artykule 2 Ustawy.

76. Brak ram prawnych dotyczących oceny i wyboru projektu, zarządzania i nadzorem nad projektem oraz zarządzaniem realizacją projektu. Luki w ramach prawnych przyczyniają się do fragmentacji podejść stosowanych przez podmioty sektorowe lub stosowane do różnych źródeł finansowania i nie gwarantują, że zasoby są alokowane do najlepszych projektów. Brak wspólnych wymogów dotyczących zarządzania projektami i portfelem może spowodować spadek efektywności niektórych sektorów w porównaniu do kluczowych, wiodących instytucji, takich jak GDDKiA. Należy zwrócić szczególną uwagę na ujęcie tych kwestii w ramach prawnych. Mogą one przyczynić się do zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w Polsce.

B. Systemy IT i zarządzanie danymi

77. Kluczowymi systemami wspierającymi zarządzanie, wykonanie i sprawozdawanie budżetu są Trezor i Besti@, oba leżące w gestii MF. Planowanie, wykonanie i sprawozdawczość podmiotów budżetowych rządów centralnego są realizowane za pomocą systemu Trezor, natomiast system Besti@ jest dedykowany sprawozdaniom ST z wykonania działań powierzonych w obszarze administracji rządowej. System Trezor zawiera moduły przeznaczone do planowania i wykonania budżetu, sprawozdawczości i administrowania systemem. użytkownicy budżetowi przesyłają dane z własnych systemów rachunkowości finansowej do Trezor co miesiąc. Proces ten można wykonywać ręcznie, przy pomocy wstępnie zdefiniowanych plików, lub przez interfejs sieciowy. W obszarze płatności i wpływów, Trezor komunikuje się elektronicznie z systemem IT rachunku Skarbu Państwa prowadzonego przez Narodowy Bank Polski (NBP). System Besti@ jest stosowany do gromadzenia danych i przesyłania danych budżetowych i finansowych ST. Umożliwia przygotowanie i elektroniczne składanie sprawozdań budżetowych i finansowych oraz planów finansowych i Wieloletnich Ram Budżetowych ST do MF. Besti@ przesyła sprawozdania z wydatków i przychodów do rządu centralnego, związanych ze sprawozdaniami ST dotyczącymi wykonania powierzonych zadań w obszarze administracji rządowej.

78. Wdrażanie projektów finansowanych ze środków UE jest wspierane przez Centralny System Teleinformatyczny – CST. System ten, obsługiwany przez MFPR, jest wykorzystywany do zarządzania projektami finansowanymi z krajowych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, których instytucja zarządzająca została ustanowiona w Polsce oraz regionalnych programów operacyjnych – w zależności od decyzji instytucji zarządzającej

programu. Umożliwia on gromadzenie danych dotyczących wdrażania programów operacyjnych i kontrolowanie, czy wydatki ponoszone przez beneficjentów są poprawne i zgodne z prawem krajowym i unijnym. Najważniejszym modułem Systemu jest „aplikacja do obsługi wniosków o płatność” lub SL2014, która umożliwia uzyskanie dostępu do informacji na temat realizowanych projektów, składanie wniosków o płatność drogą elektroniczną oraz komunikację z instytucją wspierającą. SL 2014 zawiera moduł gromadzenia danych o zamówieniach publicznych w ramach wdrażanych projektów oraz o wykonawcach, ale nie jest połączona z istniejącymi systemami UZP, ani z systemem Trezor.

79. MonAliZa (Monitorowanie – Analiza – Zarządzanie) jest „szytym na miarę” systemem IT zaprojektowanym jako wsparcie pracy BMP. Jest stosowany do monitorowania wdrażania ok. 400 projektów oznaczonych przez rząd jako strategiczne. Dane są gromadzone i aktualizowane przez osoby lub jednostki wyznaczone przez ministrów odpowiedzialnych za sprawozdawczość dotyczącą portfela oraz za wsparcie i monitorowanie wdrażania programów i projektów. MonAliZa jest dobrze zaprojektowanym systemem obejmującym wszystkie aspekty planowania i monitorowania wdrażania projektów. Posiada funkcjonalności rzadko spotykane w systemach zarządzania portfelem sektora rządowego, takie jak alokacja zasobów, dane zespołów, identyfikacja i monitorowanie ryzyka, a także archiwum wersji projektów, jeżeli wymagana jest zmiana ich zakresów. Dane można agregować w portfelach projektów, a portfele mogą być agregowane według instytucji. Taki system wymaga jednak dobrze wyszkolonego personelu, który będzie w stanie dostarczać kompletne i dobrej jakości dane, co może stanowić pewną wadę.⁶⁷ Obecnie projektowany jest system MonAliZa 2.0. Nowa wersja powinna zawierać funkcjonalność wymiany danych z SL 2014, Trezor i nowym systemem zamówień publicznych e-GP.

80. Elektroniczny system zamówień publicznych (e-GP) jest obecnie na etapie projektowania w UZP. Istniejąca Platforma e-Zamówienia⁶⁸ jest wykorzystywana do publikacji ogłoszeń i zawiera inne funkcjonalności związane z planami proceduralnymi i kontraktami. Ponadto dostępny jest miniPortal⁶⁹ świadczący bezpłatne usługi elektroniczne wspierające proces komunikacji elektronicznej, w tym składania ofert i wniosków zgodnie z nową Ustawą PZP oraz automatycznego szyfrowania i deszyfrowania ofert i wniosków o udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Systemy te zapewniają pełną zgodność z wymaganiami określonymi w przepisach UE w obszarze cyfryzacji procesu zamówień publicznych. Nowy system e-GP zostanie ukończony w marcu 2022 r, a stabilizacja i przejście do nowego systemu zajmie 3 miesiące. Zamawiający nie są zobowiązani do korzystania z nowego e-GP, ale jeśli korzystają z własnych platform, nadal będą musieli przekazywać wszystkie informacje do centralnej Platformy e-GP.

⁶⁷ Obecnie, w porozumieniu z KSAP, realizowany jest program szkoleń (AZPAP), który można rozszerzyć pod kątem zakresu i treści.

⁶⁸ <https://ezamowienia.gov.pl/pl/>

⁶⁹ <https://miniportal.uzp.gov.pl/>

81. Brak systemu IT zarządzającego centralnym wykazem ocenionych kapitałowych projektów inwestycyjnych, a także danymi wszystkich realizowanych dużych projektów stanowi istotne ograniczenie w zarządzaniu portfelem. Ani Trezor, ani Besti@ nie rejestrują danych dotyczących postępów z realizacji projektów. Niektóre ministerstwa, podmioty pozabudżetowe i przedsiębiorstwa państwowe prowadzą własny wykaz projektów lub listę projektów realizowanych i zakończonych, niemniej jednak informacje na ten temat nie są konsolidowane i mogą duplikowane w systemie SL 2014 lub MonAliZa. Centralne repozytorium dużych kapitałowych projektów inwestycyjnych, proponowanych i realizowanych, mogłoby wspomóc proces wyboru projektów oraz zarządzanie portfelem. Taki system mógłby być oparty o system MonAliZa i powinien być połączony z systemem Trezor (lub jego następcą) a także nową platformą e-GP. Załącznik 7 przedstawia wykaz obecnie funkcjonujących systemów IT oraz ich wsparcia wszystkich 15 instytucji OZIP.

C. Potencjał

82. Potencjał pracowników ZIP w podmiotach wydaje się być nierównomierny. Z uwagi na wysoki stopień decentralizacji i fragmentaryczność inwestycji publicznych w Polsce, potencjał i kompetencje w poszczególnych podmiotach – od małych jednostek gminnych, do dużych organizacji, takich jak GDDKiA, która posiada pracowników wykwalifikowanych w zakresie opracowywania planów inwestycyjnych, ocenie projektów, zarządzaniu zamówieniami na usługi budowlane oraz monitorowaniu realizacji projektów- są zróżnicowane. W niektórych przypadkach zidentyfikowano, jako słabe punkty, niedobory i rotację personelu.⁷⁰

83. Brak funkcji centralnej odpowiedzialnej za wzmocnienie budowy potencjału w ZIP. UZP zapewnia szkolenia i wsparcie zamawiającym w skali całego kraju i prowadzi Repozytorium Wiedzy⁷¹ zawierające wiele materiałów pomocniczych, w tym szkolenia online. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (KSAP) prowadzi "Akademię Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej (AZPAP)⁷², będącą programem szkoleniowym w obszarze zarządzania projektami realizowanym we współpracy z BMP. Nie istnieje jednak żadne wsparcie lub szkolenie centralne z tak kluczowych kwestii, jak ocena i wybór projektów.

Zalecenia dla aspektów horyzontalnych

Kwestia 10. Wsparcie IT: Fragmentacja danych oraz brak interfejsów systemów IT zmniejszają potencjał ministerstw na szczeblu centralnym do efektywnego monitorowania portfela inwestycji publicznych.

Zalecenie 10. Przeanalizować opcje rozbudowy systemów IT dotyczących ZIP w sposób zapewniający ich lepsze współdziałanie w celu usprawnienia monitorowania i sprawozdawczości, w tym:

⁷⁰ W komunikacie prasowym NIK w sprawie Wód Polskich stwierdzono, iż „Zarząd 10 na 18 kontrolowanych jednostek Wód Polskich wskazał na niedobory personelu” oraz że „Problemem był także wysoki poziom rotacji”.

⁷¹ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy>

⁷² <https://ksap.gov.pl/ksap/projekty-szkoleniowe/projekty-aktualnie-realizowane/akademia-zarządzania-projektami-w-administracji>

- Opcje rozbudowy istniejących systemów, takich jak Trezor i Besti@ o nowe funkcjonalności w zakresie wymiany danych z elektronicznym systemem zamówień publicznych MonAliZa oraz centralnym systemem teleinformatycznym do zarządzania projektami finansowanymi ze środków unijnych; oraz
- Rozszerzenie zakresu zastosowania systemu MonAliZa, co pozwoli na wykorzystywanie go przez ministerstwa sektorowe do nadzoru portfela projektów wdrażanych przez agencje pozostające pod ich nadzorem.

Kwestia 11. Ramy prawne: Ramy prawne ZIP posiadają luki i słabe punkty dotyczące oceny i wyboru projektów, zarządzania i nadzorem nad portfelem oraz zarządzania realizacją projektów, co zmniejsza efektywność kluczowych instytucji ZIP.

Zalecenie 11. Dokonać przeglądu ram prawnych dotyczących ZIP w celu wyeliminowania luk i słabych punktów zidentyfikowanych w OZIP.

Załącznik 1. Zestawienie zaleceń OZIP

Zalecenia	2022	2023	Odpowiedzialność	Priorytet
Przegląd ustaleń dotyczących dotacji celowych dla inwestycji publicznych przekazywanych ST, w tym kryteriów dostępu, w celu zapewnienia terminowej realizacji planów inwestycyjnych ST	X	X	MF/ MFPR/RIO	
Przydzielenie instytucji lub podmiotowi zadania polegającego na opracowaniu wytycznych i metodologii oceny projektów, zapewniania wsparcia oraz przeprowadzania szkoleń organizacyjnych.	X		RM/MF/BMP	Wysoki
Wdrożenie procedury sekwencyjnej oceny projektu, w ramach której wszystkie projekty będą oceniane na poziomie profilu (konceptji projektu) przed ich włączeniem do planów inwestycyjnych.	X		Podmiot centralny	Średni
Stosowanie mechanizmów oceny projektów wdrożonych dla projektów współfinansowanych ze środków unijnych do wszystkich dużych projektów finansowanych z budżetu, na podstawie metodologii ogólnej lub szczegółowych metodologii sektorowych,		X	Podmiot centralny/podmioty prowadzące ZIP	Wysoki
Gromadzenie, analiza i sprawozdawczość danych dotyczących planów inwestycyjnych głównych SP w ujęciu rocznym, w szczególności SP odpowiedzialnych za tworzenie dużych i strategicznych aktywów infrastrukturalnych i świadczenie usług w tym zakresie.	X		MAP	Wysoki
Stopniowe usprawnianie procesów gromadzenia i sprawozdawczości danych (w dokumentacji budżetowej) dotyczących zobowiązań warunkowych i bezwarunkowych powstałych w związku z PPP poprzez rozbudowę bazy danych MFPR o: (i) koszty budowy powiązanych aktywów niefinansowych; (ii) okres budowy; (iii) rodzaj i wartość nominalną wyraźnych gwarancji państwa udzielonych projektom PPP; oraz (iv) koncesjonowane projekty drogowe zamówione przed aktualizacją ram prawnych,		X	MFPR	Średni
III.D. Alokacja inwestycji				
Opracowanie dokumentu przedstawiającego wydatki na inwestycje publiczne obejmującego rząd centralny, w tym PPB, z podziałem na źródła finansowania. Może być to załącznik do budżetu lub osobny dokument, taki jak plan inwestycji publicznych.	X		MF i podmioty właściwe.	Wysoki

Zalecenia	2022	2023	Odpowiedzialność	Priorytet
Rozszerzenie dokumentu o programy inwestycji kapitałowych ST i SP.		X	MF i podmioty właściwe.	Średni
Identyfikacja potrzeb w zakresie utrzymania w strategiach sektorowych, w tym kosztorysach realizacji, tak jak w sektorze dróg krajowych.	X	X	Podmioty właściwe/funkcja centralna	Wysoki
Opracowanie strategii, wartości referencyjnych i standardów do szacowania utrzymania bieżącego i strukturalnego w kluczowych sektorach infrastruktury.	X		Funkcja centralna	Średni
Zapewnienie, że, dla głównych dróg na poziomie niższym od krajowego, GDDKiA wsparcie techniczne zgodnie z opracowanymi przez Dyрекcję metodologiami i wytycznymi.		X	GDDKiA	
Ocena i sprawozdawanie danych dotyczących wydatków w zakresie utrzymania w dokumentach budżetowych.		X	MF	Średni
Wprowadzenie standardowych i transparentnych kryteriów wyboru i priorytetyzacji projektów na poziomie centralnym, niezależnie od źródła finansowania.	X		Podmiot centralny	Wysoki
Opracowanie wykazu ocenionych dużych projektów kapitałowych uwzględnianych w procesie wyboru projektu niezależnie od źródła finansowania.	X	X	Podmiot centralny/podmioty właściwe	Średni
Optymalizacja podejść do zamówień publicznych w celu ograniczenia liczby zamówień udzielanych na podstawie wyjątków.	X	X	MRiT, UZP	
Wzmocnienie profesjonalizacji zamówień publicznych.	X	X	MRiT, UZP	
Zwiększenie potencjału MŚP i ich dostępu do rynku zamówień publicznych.	X	X	MRiT, UZP	
Wsparcie zrównoważonych i innowacyjnych procesów zamówień.	X	X	MRiT, UZP	
Wykorzystanie istniejących danych do przeprowadzenia dogłębniejszej analizy funkcjonowania systemu zamówień.	X		UZP	
Opracowanie kluczowych wskaźników efektywności (KPI) stosowanych do monitorowania czasu i przekroczeń kosztów podczas realizacji projektów.	X	X	UZP	
Ustanowienie bardziej szczegółowych stawek jednostkowych w nowym systemie e-GP w celu usprawnienia oceny stosunku wartości do ceny w zamówieniach publicznych.		X	UZP	

Zalecenia	2022	2023	Odpowiedzialność	Priorytet
Gromadzenie informacji i monitorowanie dużych projektów infrastrukturalnych z perspektywy portfela w celu bardziej świadomego podejmowania decyzji dotyczących inwestycji publicznych.	X		RM	Wysoki
Ustanowienie wymogu regularnego przeprowadzania przeglądów ex-post dużych projektów infrastrukturalnych portfela inwestycji publicznych na potrzeby przyszłych polityk i procedur.		X	Podmiot centralny	Średni
Ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących zarządzania projektami obowiązujących dla wszystkich agencji wykonawczych.		X		
Opracowanie ogólnych zasad i procedur dla znaczących korekt dużych projektów.		X		
Przeanalizowanie opcji rozbudowy istniejących systemów, takich jak Trezor i Besti@ o nowe funkcjonalności w zakresie wymiany danych z elektronicznym systemem zamówień publicznych MonAliZa oraz centralnym systemem teleinformatycznym do zarządzania projektami finansowanymi ze środków unijnych.	X	X	Podmioty właściwe	Średni
Rozszerzenie zakresu zastosowania systemu MonAliZa, co pozwoli na wykorzystywanie go przez ministerstwa sektorowe do nadzoru portfela projektów wdrażanych przez agencje pozostające pod ich nadzorem.		X	MF, UZP i podmioty właściwe	
Dokonanie przeglądu ram prawnych dotyczących ZIP w celu wyeliminowania luk i słabych punktów zidentyfikowanych w OZIP	X	X	Podmiot centralny/podmioty właściwe	Średni

Załącznik 2. Kwestionariusz OZIP

A. Planowanie zrównoważonych poziomów inwestycji publicznych				
1. Cele i reguły fiskalne: Czy rząd posiada instytucje fiskalne wspierające stabilność finansów publicznych i ułatwiających planowanie średniookresowe inwestycji publicznych?				
1.a	Czy istnieje wartość docelowa lub próg dla rządu zapewniający zdolność obsługi zadłużenia?	Brak wartości docelowej lub proggu zapewniającego zdolność obsługi zadłużenia.	Istnieje co najmniej jedna wartość docelowa lub próg zapewniający zdolność obsługi zadłużenia.	Istnieje co najmniej jedna wartość docelowa lub próg zapewniający zdolność obsługi zadłużenia.
1.b.	Czy polityka fiskalna jest prowadzona zgodnie z jedną lub wieloma stałymi regułami fiskalnymi?	Brak stałych reguł fiskalnych.	Istnieje co najmniej jedna stała reguła fiskalna mająca zastosowanie do rządu centralnego.	Istnieje co najmniej jedna stała reguła fiskalna mająca zastosowanie do rządu centralnego i co najmniej jedna porównywalna reguła mająca zastosowanie do głównych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, takich jak samorząd terytorialny (ST).
1.c.	Czy istnieją średniookresowe ramy fiskalne (ŚRF) zapewniające zgodność procesu opracowania budżetu z polityką fiskalną?	Brak ŚRF ustanowionych przed opracowaniem budżetu.	Istnieją co najmniej jedno ŚRF ustanowione przed opracowaniem budżetu, ale ograniczone do agregatów fiskalnych, takich jak wydatki, przychody, deficyt lub całkowita wartość pożyczek.	Istnieją ŚRF ustanowione przed opracowaniem budżetu obejmujące agregaty fiskalne i umożliwiające rozróżnienie pomiędzy wydatkami bieżącymi i kapitałowymi oraz nowymi i realizowanymi projektami.
2. Planowanie na poziomie krajowym i sektorowym: Czy decyzje dotyczące alokacji inwestycji są podejmowane na podstawie strategii sektorowych i międzysektorowych?				
2.a.	Czy rząd opracował strategię krajową i sektorową dla inwestycji publicznych?	Opracowano strategię krajową lub sektorową dla inwestycji publicznych obejmującą jedynie niektóre projekty ujęte w budżecie.	Opublikowano strategię krajową lub sektorową dla inwestycji publicznych obejmującą projekty finansowane z budżetu.	Opublikowano zarówno strategię krajową, jak i sektorową dla inwestycji publicznych, obejmującą wszystkie projekty finansowane z budżetu niezależnie od źródła finansowania (np. darczyńcy, spółki państwowe (SP) lub PPP).
2.b.	Czy strategię krajową i sektorową lub plany rządowe dla inwestycji publicznych zawierają wycenę?	Strategie krajowe i sektorowe lub plany rządowe dla inwestycji publicznych nie zawierają informacji o kosztach planowanych inwestycji publicznych.	Rządowe strategię inwestycyjne zawierają ogólne oszacowania kosztów łącznych i sektorowych planów inwestycyjnych.	Rządowe strategię inwestycyjne zawierają wycenę poszczególnych, dużych projektów inwestycyjnych i ogólne ograniczenia finansowe.

2.c.	Czy strategię sektorowe zawierają wymierne cele dla wyników i produktów projektów inwestycyjnych?	Strategie sektorowe nie zawierają wymiernych celów dla wyników i produktów.	Strategie sektorowe zawierają wymierne cele dla wyników (np. kilometrą wybudowanych dróg).	Strategie sektorowe zawierają wymierne cele dla wyników i produktów (np. zmniejszenie zatorów drogowych).
------	---	---	--	---

3. Koordynacja pomiędzy podmiotami: Czy istnieje skuteczna koordynacja planów inwestycyjnych podmiotów rządu centralnego i innych podmiotów sektora rządowego i samorządowego?

3.a.	Czy wydatki kapitałowe ST są koordynowane przez rząd centralny?	Plany wydatków kapitałowych ST nie są przedkładane, ani omawiane z rządem centralnym.	Główne plany wydatków kapitałowych ST są publikowane wraz z inwestycjami rządu centralnego, ale rząd centralny i ST nie omawiają priorytetów inwestycyjnych.	Główne plany wydatków kapitałowych ST są publikowane wraz z inwestycjami rządu centralnego i rząd centralny i ST formalnie omawiają priorytety inwestycyjne.
3.b.	Czy rząd centralny posiada transparentny, oparty o reguły system transferów kapitałowych na rzecz ST i gromadzący aktualne informacje o takich transferach?	Rząd centralny nie posiada transparentnego i opartego o reguły systemu transferów kapitałowych na rzecz ST.	Rząd centralny wykorzystuje transparentny, oparty o reguły system transferów kapitałowych na rzecz ST, ale ST są powiadamiane o transferach na mniej niż sześć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego.	Rząd centralny wykorzystuje transparentny, oparty o reguły system transferów kapitałowych na rzecz ST, a ST są powiadamiane o transferach na co najmniej sześć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego.
3.c.	Czy zobowiązania warunkowe z projektów kapitałowych ST, SP i PPP są sprawozdawane do rządu centralnego?	Zobowiązania warunkowe z dużych projektów ST, SP i PPP nie są sprawozdawane do rządu centralnego.	Zobowiązania warunkowe z dużych projektów ST, SP i PPP są sprawozdawane do rządu centralnego, ale nie są ujmowane sposób ogólny w dokumentach budżetowych rządu centralnego.	Zobowiązania warunkowe z dużych projektów ST, SP i PPP są sprawozdawane do rządu centralnego i są ujmowane w pełni w dokumentach budżetowych rządu centralnego.

4. Ocena projektu: Czy wnioski projektowe podlegają regularnej ocenie projektów?

4.a.	Czy duże projekty kapitałowe podlegają rygorystycznej analizie merytorycznej, ekonomicznej i finansowej?	Duże projekty kapitałowe nie podlegają rygorystycznej analizie merytorycznej, ekonomicznej i finansowej.	Duże projekty kapitałowe są regularnie poddawane rygorystycznej analizie merytorycznej, ekonomicznej i finansowej.	Duże projekty kapitałowe są regularnie poddawane rygorystycznej analizie merytorycznej, ekonomicznej i finansowej, a wybrane wyniki analizy są publikowane lub poddawane niezależnej ocenie zewnętrznej.
4.b.	Czy istnieje standardowa metodologia i wsparcie centralne dla oceny projektów?	Nie istnieje standardowa metodologia i wsparcie centralne dla oceny projektów.	Istnieje standardowa metodologia lub wsparcie centralne dla oceny projektów.	Istnieje standardowa metodologia i wsparcie centralne dla oceny projektów.
4.c.	Czy przy ocenach projektu uwzględniono ryzyka?	Ryzyka nie są regularnie oceniane w ramach oceny projektu.	Ocena ryzyka obejmująca szereg potencjalnych ryzyk jest elementem oceny projektu.	Ocena ryzyka obejmująca szereg potencjalnych ryzyk jest elementem oceny projektu, sporządzane są plany minimalizacji ryzyka.

5. Alternatywne źródła finansowania infrastruktury: Czy istnieje korzystny klimat dla finansowania infrastruktury przez sektor prywatny PPP i SP?

5.a.	Czy ramy regulacyjne wspierają konkurencję na rynkach pozostających do podziału w zakresie infrastruktury gospodarczej (np. energia, woda, telekomunikacja i transport)?	Budowa infrastruktury gospodarczej jest ograniczona do monopolów krajowych, lub istnieje niewielu regulatorów gospodarczych.	Istnieje konkurencja na niektórych rynkach infrastruktury gospodarczej i ustanowiono kilku regulatorów gospodarczych.	Istnieje konkurencja na głównych rynkach infrastruktury gospodarczej, a regulatorzy gospodarczy są niezależni i dobrze umocowani.
5.b.	Czy rząd opublikował strategię/politykę dla PPP oraz ramy prawne/regulacyjne dla przygotowywania, wyboru i zarządzania projektami PPP?	Brak opublikowanej strategii/ram polityki dla PPP, a ramy prawne/regulacyjne są niewystarczające.	Opublikowano PPP strategię/politykę dla PPP, ale ramy prawne/regulacyjne są niewystarczające.	Opublikowano PPP strategię/politykę dla PPP, ramy prawne/regulacyjne są silne i regulują kwestię przygotowywania, wyboru i zarządzania projektami PPP.
5.c.	Czy rząd nadzoruje plany inwestycyjne spółek państwowych (SP) i monitoruje ich wyniki finansowe?	Rząd nie prowadzi regularnego przeglądu planów inwestycyjnych SP.	Rząd prowadzi przeglądy planów inwestycyjnych SP, ale nie publikuje skonsolidowanego sprawozdania dotyczącego tych planów lub wyników finansowych SP.	T Rząd prowadzi przeglądy planów inwestycyjnych SP i publikuje skonsolidowane sprawozdania dotyczące tych planów i wyników finansowych SP.

B. Zapewnienie alokacji inwestycji publicznych do odpowiednich sektorów i projektów

6. Budżetowanie wieloletnie: Czy rząd sporządza prognozy średniookresowe wydatków kapitałowych w modelu pełnej alokacji kosztów?

6.a.	Czy istnieje prognoza wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa lub sektory w perspektywie wieloletniej?	Prognozy wydatków kapitałowych wykraczających poza rok budżetowy nie są publikowane.	Prognozy wydatków kapitałowych są publikowane w perspektywie od 3 do 5 lat.	Prognozy wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa lub sektory są publikowane w perspektywie od 3 do 5 lat.
6.b.	Czy istnieją wieloletnie pułapy wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa, sektory lub programy?	Nie istnieją wieloletnie pułapy wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa, sektory lub programy.	Istnieją orientacyjne wieloletnie pułapy wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa, sektory lub programy.	Istnieją wiążące wieloletnie pułapy wydatków kapitałowych z podziałem na ministerstwa, sektory lub programy.
6.c.	Czy publikowane są prognozy całkowitych kosztów budowy dużych projektów kapitałowych?	Prognozy całkowitych kosztów budowy dużych projektów kapitałowych nie są publikowane.	Prognozy całkowitych kosztów budowy dużych projektów kapitałowych są publikowane.	Prognozy całkowitych kosztów budowy dużych projektów kapitałowych są publikowane, wraz z rocznym zestawieniem kosztów w perspektywie 3 – 5 lat.

7. Powszechność i jedność budżetu: W jakim zakresie wydatki kapitałowe i powiązane wydatki bieżące są realizowane z budżetu?

7.a.	Czy wydatki kapitałowe są w większości realizowane z budżetu?	Znaczna część wydatków kapitałowych jest realizowana przez podmioty pozabudżetowe, które nie są zobowiązane do ujawniania wydatków w dokumentacji budżetowej lub takie wydatki nie są w niej wykazywane.	Znaczna część wydatków kapitałowych jest realizowana przez podmioty pozabudżetowe, które jednak są zobowiązane do ujawniania wydatków w dokumentacji budżetowej, a takie wydatki są w niej wykazywane.	Podmioty pozabudżetowe nie realizują, lub realizują nieznaczną część wydatków kapitałowych.
------	---	--	--	---

7.b.	Czy wszystkie projekty kapitałowe, niezależnie od źródła finansowania, są wykazywane w dokumentacji budżetowej?	Projekty kapitałowe nie są szczegółowo wykazywane w dokumentacji budżetowej, w tym projekty PPP, finansowane ze źródeł zewnętrznych i przez SP.	Większość projektów kapitałowych jest wykazywana w dokumentacji budżetowej, ale projekty PPP, finansowane ze źródeł zewnętrznych i przez SP nie są w niej ujmowane.	Wszystkie projekty kapitałowe, niezależnie od źródeł finansowania, są wykazywane w dokumentacji budżetowej.
7.c.	Czy budżety kapitałowe i bieżące są przygotowywane i prezentowane wraz z budżetem?	Budżety kapitałowe i bieżące są przygotowywane przez osobne ministerstwa i/lub przedstawiane w osobnych dokumentach budżetowych.	Budżety kapitałowe i bieżące są przygotowywane przez osobne ministerstwa i przedstawiane wraz z dokumentacją budżetową, ale bez klasyfikacji programowej lub funkcjonalnej.	Budżety kapitałowe i bieżące są przygotowywane przez osobne ministerstwa i przedstawiane wraz z dokumentacją budżetową, z klasyfikacją programową lub funkcjonalną.

8. Budżetowanie inwestycji: Czy projekty inwestycyjne są chronione podczas wykonywania budżetu?

8.a.	Czy koszty całkowite projektu są alokowane przez ustawodawcę w chwili rozpoczęcia projektu?	Koszty są alokowane corocznie, ale informacje o całkowitych kosztach projektu nie są ujmowane w dokumentacji budżetowej.	Koszty są alokowane corocznie, a informacje o całkowitych kosztach projektu są ujmowane w dokumentacji budżetowej.	Koszty są alokowane corocznie, a informacje o całkowitych kosztach projektu i zobowiązaniach wieloletnich są ujmowane w dokumentacji budżetowej.
8.b.	Czy istnieją mechanizmy zapobiegające transferom środków (przeniesieniom) w danym roku z wydatków kapitałowych do bieżących?	Nie istnieją żadne ograniczenia w zakresie przenoszenia środków z wydatków kapitałowych do bieżących.	Ministerstwo Finansów może zatwierdzić przeniesienie z wydatków kapitałowych do bieżących.	Przeniesienia z wydatków kapitałowych do bieżących wymagają zgody ustawodawcy.
8.c.	Czy zakończenie bieżących projektów jest ważniejsze od rozpoczęcia nowych?	Brak wdrożonego mechanizmu chroniącego finansowanie bieżących projektów.	Istnieje mechanizm chroniący finansowanie bieżących projektów w budżecie rocznym.	Istnieje mechanizm chroniący finansowanie bieżących projektów w budżecie rocznym i w perspektywie średniookresowej.

9. Finansowanie utrzymania: Czy bieżące utrzymanie i modernizacje są odpowiednio finansowane?

9.a.	Czy istnieje standardowa metodologia szacowania potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania i finansowania z budżetu?	Brak standardowej metodologii określania potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania.	Istnieje standardowa metodologia określania potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania i jego kosztów.	Istnieje standardowa metodologia określania potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania i jego kosztów, a odpowiednie kwoty są ogólnie alokowane w budżecie.
9.b.	Czy istnieje standardowa metodologia określania potrzeb w zakresie modernizacji (np. remontów, przebudowy, rozbudowy) istniejących aktywów, i czy są one uwzględniane w krajowych i sektorowych planach inwestycyjnych?	Brak standardowej metodologii określania potrzeb w zakresie modernizacji, nie są one uwzględniane w krajowych i sektorowych planach inwestycyjnych.	Istnieje standardowa metodologia określania potrzeb w zakresie modernizacji, ale nie są one uwzględniane w krajowych i sektorowych planach inwestycyjnych.	Istnieje standardowa metodologia określania potrzeb w zakresie modernizacji i są one uwzględniane w planach krajowych i sektorowych.
9.c.	Czy wydatki dotyczące utrzymania bieżącego i modernizacji są wykazywane w budżecie?	Wydatki dotyczące utrzymania bieżącego i modernizacji nie są regularnie wykazywane w budżecie.	Wydatki dotyczące utrzymania bieżącego i modernizacji są regularnie wykazywane w budżecie.	Wydatki dotyczące utrzymania bieżącego i modernizacji nie są regularnie wykazywane w budżecie i podlegają sprawozdawaniu.

10. Wybór projektów: Czy ustanowiono instytucje i procedury dla procesu wyboru projektów?				
10.a.	Czy rząd przeprowadza centralny przegląd ocen dużych projektów przed podjęciem decyzji o włączeniu projektów do budżetu?	Duże projekty (w tym finansowane przez darczyńców lub PPP) nie są oceniane przez władze centralne przed włączeniem do budżetu.	Duże projekty (w tym finansowane przez darczyńców lub PPP) są oceniane przez władze centralne przed włączeniem do budżetu.	Wszystkie duże projekty (w tym finansowane przez darczyńców lub PPP) są oceniane przez władze centralne przed włączeniem do budżetu, z uwzględnieniem opinii niezależnej agencji lub ekspertów.
10.b.	Czy rząd publikuje i przestrzega standardowych kryteriów i określił proces wymagany dla wyboru projektów?	Brak opublikowanych kryteriów lub procesu wymaganego dla wyboru projektów.	Opublikowano kryteria wyboru projektów, ale projekty mogą być wybierane z pominięciem wymaganego procesu.	Opublikowano kryteria wyboru projektów, a projekty są z zasady wybierane z uwzględnieniem wymaganego procesu.
10.c.	Czy rząd prowadzi wykaz ocenionych projektów inwestycyjnych ujmowanych w budżecie rocznym?	Rząd nie prowadzi wykazu ocenionych projektów inwestycyjnych.	Rząd prowadzi wykaz ocenionych projektów inwestycyjnych, przy czym pozostałe projekty mogą być wybierane do finansowania z budżetu rocznego.	rząd prowadzi kompleksowy wykaz ocenionych projektów inwestycyjnych, stosowany do wyboru projektów ujmowanych w budżecie rocznym i w perspektywie średniookresowej.
C. Realizacja produktywnych i trwałych aktywów publicznych				
11. Zamówienia				
11.a.	Czy proces zamówień na realizację dużych projektów kapitałowych jest otwarty i transparentny?	W konkurencyjnym procesie przetargowym wybieranych jest niewiele projektów, a społeczeństwo ma ograniczony dostęp do informacji o zamówieniach.	W konkurencyjnym procesie przetargowym wybieranych jest wiele projektów, ale społeczeństwo ma jedynie ograniczony dostęp do informacji o zamówieniach.	W konkurencyjnym procesie przetargowym wybierana jest większość projektów, a społeczeństwo ma dostęp do pełnych, wiarygodnych i aktualnych informacji o zamówieniach.
11.b.	Czy istnieje system zapewniający odpowiedni monitoring zamówień?	Brak bazy danych zamówień, lub dla większości etapów procesu zamówień informacje są niekompletne lub nieaktualne.	Istnieje baza danych zamówień zawierająca kompletne informacje, ale na podstawie bazy danych nie są opracowywane standardowe raporty analityczne.	Istnieje baza danych zamówień zawierająca kompletne informacje i na podstawie bazy danych są opracowywane standardowe raporty analityczne wspierające formalny system monitorowania.
11.c.	Czy istnieje procedura sprawiedliwego i terminowego rozpatrywania odwołań od wyniku postępowania?	Odwołania od wyniku postępowania nie są rozpatrywane przez niezależny organ.	Odwołania od wyniku postępowania są rozpatrywane przez niezależny organ, ale zalecenia tego organu nie są wydawane terminowo, ani publikowane, ani rygorystycznie egzekwowane.	Odwołania od wyniku postępowania są rozpatrywane przez niezależny organ, którego zalecenia są wydawane terminowo, publikowane i rygorystycznie egzekwowane.
12. Dostępność finansowania: czy dostępne jest terminowe finansowanie wydatków kapitałowych?				
12a.	Czy ministerstwa/agencje mogą planować i realizować wydatki na projekty kapitałowe z wyprzedzeniem na podstawie wiarygodnych prognoz przepływów pieniężnych?	Prognozy przepływów pieniężnych nie są opracowywane, ani aktualizowane regularnie, a ministerstwa/agencje nie otrzymują informacji dotyczących pułapów zobowiązań w terminie.	Prognozy przepływów pieniężnych są opracowywane lub aktualizowane regularnie, a ministerstwa/agencje otrzymują informacje dotyczące pułapów zobowiązań z co najmniej kwartalnym wyprzedzeniem.	Prognozy przepływów pieniężnych są opracowywane lub aktualizowane co miesiąc, a ministerstwa/agencje otrzymują informacje dotyczące pułapów zobowiązań na pełny rok budżetowy.

12.b.	Czy środki pieniężne na wydatki projektowe są uwalniane terminowo?	Środki pieniężne na finansowanie wydatków projektowych są często racjonowane.	Środki pieniężne na finansowanie wydatków projektowych są czasami zwalniane z opóźnieniami.	Środki pieniężne na finansowanie wydatków projektowych są zwalniane w terminie, w oparciu o alokację.
12.c.	Czy finansowanie zewnętrzne (darczyńca) projektów kapitałowych jest w pełni włączone do struktury głównego rachunku budżetu państwa?	Finansowanie zewnętrzne odbywa się w dużej mierze przez rachunki banków komercyjnych poza bankiem centralnym.	Finansowanie zewnętrzne odbywa się przez bank centralny, ale nie stanowi części struktury głównego rachunku budżetu państwa.	Finansowanie zewnętrzne odbywa się w pełni w ramach struktury głównego rachunku budżetu państwa.

13. Zarządzanie i nadzór nad portfelem: Czy nad realizacją całego portfela inwestycji publicznych sprawowany jest należyty nadzór?

13.a.	Czy duże projekty kapitałowe są monitorowane na etapie realizacji?	Większość dużych projektów kapitałowych nie jest monitorowana na etapie realizacji.	Większość dużych projektów kapitałowych, roczne koszty projektu oraz postępy są monitorowane na etapie realizacji.	Wszystkie duże projekty, całkowite koszty projektu oraz postępy są monitorowane centralnie na etapie realizacji.
13.b.	Czy jest możliwość realokacji środków pomiędzy projektami inwestycyjnymi na etapie realizacji?	Realokacja środków pomiędzy projektami na etapie realizacji jest niemożliwa.	Realokacja środków pomiędzy projektami na etapie realizacji jest możliwa, ale bez regularnego monitorowania i transparentnych procedur.	Realokacja środków pomiędzy projektami na etapie realizacji jest możliwa, z zastosowaniem regularnego monitorowania i transparentnych procedur.
13.c.	Czy rząd dostosowuje polityki i procedury realizacji projektów poprzez regularne prowadzenie przeglądów ex-post projektów po zakończeniu etapu budowy?	Regularne przeglądy ex-post dużych projektów nie są ani wymagane, ani też często przeprowadzane.	Przeglądy ex-post dużych projektów koncentrujące się na kosztach projektów, produktach i wynikach są przeprowadzane sporadycznie.	Przeglądy ex-post dużych projektów koncentrujące się na kosztach projektów, produktach i wynikach są przeprowadzane regularnie przez niezależny podmiot lub ekspertów i wykorzystywane do dostosowywania polityk i procedur realizacji projektów.

14. Zarządzanie realizacją projektu: Czy projekty kapitałowe są dobrze zarządzane i kontrolowane na etapie realizacji?

14.a.	Czy ministerstwa/agencje wdrożyły efektywne procedury zarządzania projektami?	Ministerstwa/agencje nie identyfikują regularnie osób odpowiedzialnych za duże projekty inwestycyjne, a plany realizacji nie są przygotowywane przed zatwierdzeniem budżetu.	Ministerstwa/agencje identyfikują regularnie osoby odpowiedzialne za duże projekty inwestycyjne, ale plany realizacji nie są przygotowywane przed zatwierdzeniem budżetu.	Ministerstwa/agencje identyfikują regularnie osoby odpowiedzialne za duże projekty inwestycyjne, a plany realizacji są przygotowywane przed zatwierdzeniem budżetu.
14.b.	Czy rząd określił reguły, procedury i wytyczne dotyczące korekt projektów, które są stosowane systematycznie we wszystkich dużych projektach?	Brak ujednoczonych reguł i procedur dotyczących korekt projektów.	Istnieją ujednoczone reguły i procedury korygowania dużych projektów, ale nie zawierają one, jeśli są wymagane, szczegółowego przeglądu i ponownej oceny zasadności, kosztów i spodziewanych wyników projektu.	Istnieją ujednoczone reguły i procedury korygowania wszystkich projektów, które zawierają, jeśli są wymagane, szczegółowy przegląd i ponowną ocenę zasadności, kosztów i spodziewanych wyników projektu.

14.c.	Czy standardowo przeprowadzane są kontrole ex-post projektów kapitałowych?	Duże projekty kapitałowe nie podlegają zwykle zewnętrznym kontrolom ex-post.	Niektóre duże projekty kapitałowe podlegają zewnętrznym kontrolom ex-post, informacje o których są publikowane przez zewnętrznego kontrolera/audytora.	Większość dużych projektów kapitałowych podlega zewnętrznym kontrolom ex-post, informacje o których są publikowane i analizowane przez ustawodawcę.
-------	--	--	--	---

15. Monitorowanie aktywów publicznych: Czy wartość aktywów jest poprawnie wyliczana i sprawozdawana w sprawozdaniach finansowych?

15.a.	Czy ewidencje mienia są regularnie aktualizowane o inwentaryzacje, wartości i stan aktywów publicznych?	Ewidencje mienia nie są ani kompleksowe, ani nie są aktualizowane regularnie.	Ewidencje mienia kompleksowe albo aktualizowane regularnie w zasadnych odstępach czasu.	Ewidencje mienia są kompleksowe i aktualizowane regularnie w zasadnych odstępach czasu.
15.b.	Czy wartości aktywów niefinansowych są uwzględniane w rządowych sprawozdaniach finansowych?	Sprawozdania finansowe rządu nie obejmują wartości aktywów niefinansowych.	Sprawozdania finansowe rządu uwzględniają wartość niektórych aktywów niefinansowych, waloryzowaną w nieregularnych odstępach czasu.	Sprawozdania finansowe rządu uwzględniają wartość większości aktywów niefinansowych, waloryzowaną w regularnych odstępach czasu.
15.c.	Czy sprawozdania z działalności rządu wykazują amortyzację środków trwałych?	Amortyzacja środków trwałych nie jest wykazywana w sprawozdaniach z działalności.	Amortyzacja środków trwałych jest wykazywana w sprawozdaniach z działalności w oparciu o oszacowania statystyczne.	Amortyzacja środków trwałych jest wykazywana w wydatkach operacyjnych w oparciu o oszacowania specyficzne dla danego aktywa.

Aspekty horyzontalne

A	Wsparcie IT. Czy istnieje kompleksowy, skomputeryzowany system IT dla publicznych projektów inwestycyjnych wspierający proces decyzyjny i monitorowanie?
B	Ramy prawne. Czy istnieją ramy prawne i regulacyjne wspierające porozumienia instytucjonalne, uprawnienia, zakres, procedury, standardy i odpowiedzialności zapewniające efektywność zarządzania projektami inwestycyjnymi?
C	Potencjał pracowników. Czy potencjał pracowników (liczba pracowników i/lub ich wiedza, umiejętności i doświadczenie) oraz przejrzystość roli i odpowiedzialności wspiera efektywność instytucji zarządzających projektami inwestycyjnymi?

Załącznik 3. Główni regulatorzy na rynkach infrastrukturalnych

- Ramy regulacyjne w sektorze telekomunikacji promują kompetencję, częściowo poprzez zachęcanie operatorów do rezerwacji częstotliwości w drodze transparentnych aukcji, a także poprzez zapewnianie dostępu do infrastruktury kablowej i optycznej. Jednakże, niezależność organu regulacyjnego, Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) jest obecnie podważana przez KE.⁷³
- W sektorze energetycznym, za monitorowanie funkcjonowania całego rynku energii, w tym rynków elektryczności i gazu odpowiada Urząd Regulacji Energetyki (URE) ustanowiony w roku 1997.⁷⁴
 - Trzech największych producentów sektora produkcji energii⁷⁵ jest częściowo własnością skarbu państwa, a łącznie odpowiadają za ponad 63,8% rynku krajowego.
 - W sektorze energii elektrycznej i gazu, operatorzy systemów przesyłowych⁷⁶ są podmiotami w pełni kontrolowanymi przez SP, natomiast kilka prywatnych i publicznych spółek działa w charakterze operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD).⁷⁷
 - Hurtowy rynek energii jest wysoce konkurencyjny, a wymiana handlowa odbywa się przez giełdę towarową (TGE S.A). Uczestnicy mają dostęp do sprzedaży energii i informacji o ilościach i cenach zakontraktowanych na rynkach na zasadzie niedyskryminacyjnej. Jednakże, na rynku gazu, duża część transakcji jest realizowana pomiędzy podmiotami należącymi do PGNiG — grupy kapitałowej będącej w 73% własnością państwa.
 - Taryfy dla konsumentów końcowych na detalicznym rynku gazu są proponowane przez spółki rynkowe, natomiast ich ostateczne kwoty są ustanawiane i zatwierdzane przez regulatora (URE). Taryfy dla PGNiG mają kluczowe znaczenie, zwłaszcza że spółka dostarcza gas do ponad 90% gospodarstw domowych. W roku 2019, rząd zamroził ceny na rynku detalicznym energii elektrycznej dla konsumentów będących gospodarstwami domowymi, konsumentów podatnych (np. szpitali) na okres jednego roku (na pierwszą połowę roku – dla wszystkich konsumentów końcowych, natomiast dostawcy dostali prawo do odpowiedniego odszkodowania.

⁷³ UKE został ustanowiony w roku 2006 jako niezależny podmiot prawny odpowiedzialny za telekomunikację i usługi pocztowe, zarządzanie zasobami częstotliwości oraz zachowanie zgodności z kryteriami związanymi z kompatybilnością elektromagnetyczną. We wrześniu 2021 r. Polska została pozwana do Trybunału Sprawiedliwości UE za naruszenie prawodawstwa unijnego w zakresie niezależności UKE.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_4611

⁷⁴ Uprawnienia URE obejmują przyznawanie licencji na prowadzenie działalności w Polsce; zatwierdzanie taryf energii elektrycznej, gazu i ciepła; zarządzanie systemami aukcji (energii odnawialnej, kogeneracji, itp.); przyznawanie pomocy państwowej wybranym projektom; oraz nakładanie kar finansowych.

⁷⁵ PGE S.A. (własność skarbu państwa w 57%), TAURON Polska Energia S.A (30%) i ENEA S.A. (52%).

⁷⁶ OGP Gaz-System S.A i PSE S.A. (Polskie Sieci Elektroenergetyczne).

⁷⁷ Sektor dystrybucji gazu obejmuje PSG Sp (spółkę zależną PGNiG) będącego największym OSD oraz 52 inne spółki energetyczne. Sektor dystrybucji energii elektrycznej składa się z pięciu dużych OSD oraz 184 innych spółek. Duże OSD podlegają zasadom rozdziału na obu rynkach.

- Podmiotem regulacyjnym w sektorze transportu jest Urząd Transportu Kolejowego (UTK) powołany jako podmiot niezależny w roku 2003.
 - Grupa PKP — grupa kapitałowa należąca w 70% do państwa – jest głównym dostawcą usług kolejowych, ustalającą ceny i posiadającą praktycznie całkowity monopol w sektorze pasażerskich usług dalekobieżnych. Operatorzy kolejowych przewozów towarowych są zwykle podmiotami prywatnymi. PKP-PLK (Polskie Linie Kolejowe S.A.) jest w większości spółką skarbu państwa, natomiast PKP S.A. posiada 17,9% udziałów w PLK, podmiocie zarządzającym infrastrukturą kolejową, w tym torami, rampami kolejowymi i przejściami podziemnymi.
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) jest organem administracji centralnej odpowiedzialnym za system dróg krajowych. Ponadto, za projekty w zakresie infrastruktury drogowej odpowiadają ST – w ramach kompetencji terytorialnych.
- Za sektor gospodarki wodnej odpowiadają Wody Polskie (PGW WP) — państwowa grupa kapitałowa – założona w roku 2017 w ramach ambitnej reformy prawno-instytucjonalnej mającej na celu wzmocnienie sektora. Wody Polskie to państwowy podmiot prawny, który przejął kompetencje regulacyjne Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – obecnie jednej z jednostek organizacyjnych WP. Wody Polskie są finansowane głównie z opłat za usługi gospodarki wodnej i znacznych dotacji z budżetu państwa.

Załącznik 4. Potencjalny zarys załącznika dotyczącego inwestycji publicznych w budżecie rocznym

Cel załącznika w dokumentacji budżetowej

Prezentacja załącznika dotyczącego inwestycji publicznych w dokumentach budżetu rocznego jest wymogiem prawnym obowiązującym w większości krajów. Celem załącznika jest przekazanie parlamentowi informacji o bieżących i nowych projektach inwestycyjnych, które można śledzić w czasie. Prezentacje różnią się w zależności od kraju i przyjmują postać od zestawień zbiorczych w formie tabel do szczegółowych zestawień zawierających dokładne informacje o każdym z projektów. Inne koncentrują się na przedstawieniu wyłącznie dużych inwestycji kapitałowych. Kraje o dobrze umocowanych tradycjach w zakresie budżetowania opartych o programy przedstawiają programy wraz z głównymi alokowanymi kosztami i wykazaniem wydatków bieżących i kapitałowych, przy czym wydatki kapitałowe są przedstawiane na szczeblu projektu. Kraje te często dołączają zestawienia zbiorcze wydatków kapitałowych w załącznikach do dokumentów budżetowych, umożliwiając decydującym szybkie zapoznanie się z ogólnymi wydatkami kapitałowymi.

Aktualne praktyki stosowane w Polsce

Polska UFP wymaga przedstawiania zestawień programów wieloletnich w załączniku budżetowym – tj. w Załączniku 10 do dokumentów budżetu państwa. Takie podejście pozwala na prezentację programów w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu państwa. Prezentacja, w roku 2021 o długości 43 stron, zawiera istotne informacje spełniające wymogi sprawozdawczości w z obszarze inwestycji publicznych: koszty całkowite, ramy czasowe, wskaźniki postępu w perspektywie 3 lat, koszty roczne w perspektywie 3 lat z podziałem według wkładu z budżetu państwa. Koszty prognozowane zostały rozdzielone pomiędzy podmioty wykonawcze, o ile jest ich więcej niż jeden.

Programy wieloletnie nie ograniczają się jednak do inwestycji kapitałowych, tak więc koszty zbiorcze nie odzwierciedlają dokładnie wydatków na inwestycje kapitałowe ponoszone przez rząd centralny. Ponadto, opracowywanie programów wieloletnich nie jest obowiązkowe dla wszystkich wydatków na inwestycje publiczne. Inwestycje kapitałowe nieobjęte tym wymogiem obejmują projekty finansowane z pożyczek lub realizowane w trybie PPP, a także wydatki kapitałowe SP, za wyjątkiem PKP. Informacje o PPP są gromadzone w ramach obowiązków sprawozdawczych Polski wobec UE. Jednakże, rząd centralny nie prowadzi regularnego monitoringu inwestycji publicznych w SP, mimo że informacje o takich inwestycjach są często dostępne w ministerstwach sektorowych.

Programy inwestycji kapitałowych samorządów terytorialnych, pochłaniające połowę wydatków Polski na inwestycje publiczne, nie są ujmowane w dokumentach budżetu państwa, mimo że część z ich jest finansowana z dotacji celowych wykazywanych w budżecie. Samorządy terytorialne są wyłączone z procesu programowania wieloletniego. Pomimo to, informacje dotyczące planów inwestycyjnych na poziomie samorządu terytorialnego są udostępniane MF na potrzeby planowania budżetowego oraz do celów zachowania zgodności z regułami fiskalnymi.

Prezentacja kompleksowego obrazu inwestycji publicznych w Polsce

Kompilacja i przedstawienie bardziej kompleksowego obrazu wydatków na inwestycje publiczne w Polsce wymagałoby szeregu działań wspierających gromadzenie niezbędnych informacji, w szczególności:

- zmiany art. 138 ust. 6 UFP nakładającego wymóg przedstawienia załącznika dotyczącego inwestycji publicznych towarzyszącego ustawie budżetowej w Sejmie, którego format określa rozporządzenie Ministerstwa Finansów;
- identyfikacji programów wieloletnich (lub ich części) dotyczących inwestycji kapitałowych;
- identyfikacji wydatków państwa na inwestycje publiczne, które nie zostały ujęte w programach wieloletnich, w tym inwestycji publicznych finansowanych przez podmioty pozabudżetowe;
- wzmocnienie sprawozdawczości dotyczącej projektów PPP;
- ustanowienia wymogu regularnej sprawozdawczości wydatków kapitałowych przez SP;
- konsolidacji planów inwestycyjnych samorządów terytorialnych; i
- określenia minimalnej szczegółowości sprawozdawczości na poziomie projektu przekazywanej w ramach przygotowywania budżetu rocznego.

Poza ustanowieniem mechanizmów identyfikacji i gromadzenia informacji o inwestycjach publicznych, należy omówić i uzgodnić wzór załącznika dotyczącego wydatków na inwestycje publiczne. Biorąc pod uwagę ilość projektów, zarówno na poziomie centralnym (np. drogi) i terytorialnym (prawie 2874 jednostki ST, z których każda posiada własne projekty), należałoby skoncentrować się na dużych projektach przedstawianych indywidualnie, natomiast mniejsze projekty można by było przedstawiać na potrzeby rządu centralnego w postaci zagregowanej według funkcji i sektora, a także podmiotu wykonawczego, biorąc pod uwagę konieczność określenia środków z budżetu alokowanych na inwestycję publiczną przez każdy podmiot. Należy też podjąć decyzję dotyczącą definicji dużego projektu – zastosowanie podejścia przekrojowego do kosztów projektu oznaczałoby, że projekty z niektórych sektorów/programów nie zostałyby przedstawione, natomiast wymóg przedstawienia 5 największych projektów dla każdego sektora/programu spowodowałby pominięcie niektórych większych projektów.

Aby uprościć różne wymogi prezentacyjne, załącznik mógłby rozpoczynać się ogólnym podsumowaniem przedstawiającym całkowite wydatki na inwestycje publiczne w perspektywie kolejnych trzech lat dla każdej części, a następnie byłby dzielony na cztery części, tj.:

Część I: Tabela dotycząca **rządu centralnego** z zestawieniem według funkcji, sektora, programu wieloletniego i podmiotu wykonawczego, wraz z:

- podziałem kosztów całkowitych, ramami czasowymi oraz kluczowymi wskaźnikami wykonania oraz celami programu, kosztami na dany rok do chwili obecnej, na rok budżetowy i na dwa kolejne lata;
- poniżej zestawienia można przedstawić wykaz źródeł finansowania, z rozdziałem na środki własne budżetu państwa, fundusze unijne budżetu państwa, fundusze/podmioty pozabudżetowe i pożyczki;

- wykaz dużych projektów z prezentacją najnowszych kosztów całkowitych, najnowszych dat rozpoczęcia i zakończenia, wskaźników wykonania i celów, wydatków do chwili obecnej oraz kosztów dla budżetu plus dwuletniej perspektywy. Wszelkie zmiany kosztów całkowitych i terminów mogłyby zostać przedstawione jako porównanie z załącznikiem z poprzedniego roku.

W tej części należy przedstawić inwestycje publiczne wszystkich podmiotów rządu centralnego, niezależnie do tego, czy są one jednostkami budżetowymi, czy nie.

Część II: Tabela dotycząca **spółek państwowych** przedstawiona według szczebla administracyjnego (rząd centralny i samorząd terytorialny), sektora, spółek państwowych lub grup SP tego samego rodzaju (jeśli są małe i liczne, np. SP ST), wraz z:

- podziałem według kosztów całkowitych, ram czasowych, wydatków do chwili obecnej oraz planu na 3 lata; oraz
- wykazem źródeł finansowania, w tym transferów środków z budżetu państwa/lokalnego, kapitalizacją budżetu/budżetu lokalnego, środków własnych, pożyczek od państwa/samorządu lokalnego, pożyczek gwarancyjnych.

Część III: Inwestycje publiczne **ST w ujęciu skonsolidowanym** zestawione według funkcji, sektora, programu (jeśli dotyczy), wraz z:

- podziałem według kosztów całkowitych, kosztów na dany rok do chwili obecnej oraz perspektywą na dwa kolejne lata;
- poniżej można przedstawić wykaz źródeł finansowania, z podziałem na dotacje z budżetu państwa wg rodzaju dotacji, środki unijne budżetu państwa, pożyczki z budżetu państwa, dotacje zewnętrzne i pożyczki.

Część IV: Projekty PPP z podziałem na projekty realizowane na szczeblu rządu centralnego, ST i SP, z podaniem kluczowych partnerów, ram czasowych, płatności z budżetu, środków publicznych lub spółek państwowych do chwili obecnej i w perspektywie kolejnych trzech lat oraz wszelkich wystawionych gwarancji.

Załącznik 5. Dobre praktyki w obszarze utrzymania aktywów infrastrukturalnych

Koncepcja utrzymania, stosowana w OZIP, obejmuje dwie kategorie wydatków: utrzymanie bieżące zapewniające, że aktywa infrastrukturalne funkcjonują zgodnie z przeznaczeniem w perspektywie długookresowej, oraz utrzymanie strukturalne, prowadzone w celu odnowienia lub remontu aktywów i przedłużenia ich okresu użytkowania oraz zdolności użytkowej.⁷⁸

Dowody empiryczne wykazują, że korzyści związane z utrzymaniem i remontami aktywów obejmują dłuższe okresy użytkowania aktywów, niższe koszty budżetowe w perspektywie średnio- i długookresowej, a także ekonomiczne i społeczne korzyści dla użytkowników. Pomimo silnych przesłanek, utrzymanie nadal traktowane jest jako "niechciany element" o niskim priorytecie strategicznym.

W jaki sposób zapewniane jest odpowiednie utrzymanie aktywów publicznych? Kluczowe etapy tego procesu obejmują: (i) stworzenie potencjału w zakresie identyfikacji potrzeb dla każdej kluczowej klasy aktywów na wczesnym etapie procesu decyzyjnego dotyczącego inwestycji; (ii) zagwarantowanie spójnego i stabilnego dostępu do finansowania; (iii) monitorowanie stanu aktywów; oraz (iv) gromadzenie i analizowanie danych związanych z funkcjonowaniem aktywów.

Wymóg wpierania funkcjonowania i planowanego okresu eksploatacji aktywów infrastruktury publicznej poprzez utrzymanie powinien stanowić podstawę inwestowania w te aktywa. Koszty utrzymania należy rozpatrywać w drodze analizy kosztów i korzyści (ang. CBA) na etapie oceny leżącej u podstaw świadomej decyzji o inwestycji publicznej OECD 2001, 2011).⁷⁹

Budżet roczny rządu często alokuje większość środków na utrzymanie infrastruktury publicznej. Niezależnie od powyższego, rządy stosują również inne mechanizmy zapewniające stabilne źródło przychodów przeznaczanych na finansowanie utrzymania, a także ustanawiają ramy oceny wykonania wspierające efektywną realizację utrzymania. Poniższa tabela podsumowuje relatywne silne i słabe punkty takich trybów finansowania.

Fundusze dedykowane, takie jak fundusz drogowy, są często spotykane na całym świecie. Są one tworzone w celu zabezpieczenia środków na finansowanie utrzymania, ale nie eliminują wszystkich wyzwań związanych z utrzymaniem. Fundusze te są też krytykowane za słabości w zakresie zarządzania, wynikające z faktu, iż relacje pomiędzy funduszem, a krajowymi skonsolidowanymi sprawozdaniami finansowymi nie zawsze są transparentne, a praktyki zamówień budzą obawy w kwestii uczciwości, ponieważ fundusze mogą nie podlegać tak restrykcyjnej kontroli, jak inne wydatki sektora rządowego.

W celu zilustrowania zróżnicowania dedykowanych funduszy utrzymaniowych, można się posłużyć przykładem Zjednoczonego Królestwa, gdzie funkcjonują fundusze celowe, których celem jest wdrażanie innowacji i poprawy w zakresie utrzymania (Hayden 2019). Za fundusze, w tym za fundusze utrzymania dróg lokalnych (LHMCF) oraz ich działań zachęcających i efektywności w zakresie

⁷⁸ Koncepcja załącznika zaczerpnięta z Rozdziału 14 „*Maintaining and Managing Public Infrastructure Assets*”, publikacji *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, MFW 2019 r.

⁷⁹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). 2001. *Performance Indicators for the Roading Sector*. Paryż: OECD. OECD. 2011. *OECD Framework for the Governance of Infrastructure*. Paryż: OECD.

utrzymania dróg lokalnych (LHMIEF) odpowiada Departament Transportu. Oba fundusze nagradzają rady stojące na straży przystępności cenowej i odpowiedniego stosunku jakości do ceny robót utrzymaniowych. Fundusze zachęcają do stosowania dobrych praktyk, wynagradzając samorządy za uzyskanie dobrych wyników.

Tryby finansowania utrzymania infrastruktury: silne i słabe punkty		
	Silne punkty	Słabe punkty
Tryby finansowania bezpośredniego		
<p>Alokacja środków w budżetach rocznych</p> <p>Dedykowane fundusze utrzymaniowe</p> <p>Oplaty od użytkowników</p>	<ul style="list-style-type: none"> • prostota • podlegają budżetowym mechanizmom odpowiedzialności • Zabezpieczają finansowanie na okres wieloletni • Są nadzorowane przez podmiot, którego głównym celem jest prowadzenie utrzymania • Możliwość ustalenia stawki proporcjonalnej do kosztów użytkowania infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> • Generują niepewność w związku z corocznym procesem podejmowania decyzji oraz obecnością wielu innych konkurencyjnych priorytetów budżetowych • Problemy z zarządzaniem przez podmioty odpowiedzialne • Problemy z uczciwością przy podejmowaniu decyzji operacyjnych, w szczególności w związku z praktykami zamówień publicznych • Zakładają, że opłaty będą pobierane, będą przystępne cenowo i rozkładać się równomiernie pomiędzy różnych użytkowników
Tryby zarządzania aktywami		
<p>Pomocnicza działalność biznesowa</p> <p>Krajowe fundusze inwestycyjne</p> <p>Spółki holdingowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optymalizują wartość uzyskaną z nadwyżek i wsparcie aktywów powiązanych z kluczowymi aktywami infrastrukturalnymi • Zapewniają niezależność funkcjonowania infrastruktury od decyzji politycznych • Zachęcają do utrzymania w celu zachowania wartości infrastruktury • Zapewniają niezależność funkcjonowania infrastruktury od decyzji politycznych • Zachęcają do utrzymania w celu zachowania wartości infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> • Nie dotyczy w szczególności utrzymania, ale przychody wygenerowane z takiej działalności mają na celu wsparcie zrównoważonego funkcjonowania infrastruktury • Nie dotyczy w szczególności utrzymania

Źródła: „Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment”, MFW 2019.

Prowadzenie ewidencji aktywów publicznych jest do dnia dzisiejszego białą plamą na mapie wielu rządów. Jest to zasadnie wymagające merytorycznie, obejmujące waloryzację i rewaloryzację aktywów niefinansowych. Mimo posiadania opracowanych systemów finansowych i księgowych, większość krajów nie prezentuje aktywów niefinansowych w sprawozdaniach finansowych rządu. Brak kompleksowych ewidencji lub rejestrów aktywów zwykle idzie w parze z niewystarczającym utrzymaniem. Bez czytelnego obrazu profilu wiekowego oraz jakości bazy aktywów, kraj nie jest w stanie odpowiednio zabudżetować środków na utrzymanie. Co za tym idzie, brak monitoringu istniejącej bazy aktywów zwiększa zaległości w utrzymaniu, przyczyniając się do zmniejszania zasobów kapitałowych i podwyższenia kosztów przyszłej wymiany zużytych aktywów.

Ponadto, gromadzenie, analiza i ujawnianie danych dotyczących funkcjonowania aktywów zapewniające adekwatne utrzymanie aktywów publicznych ma kluczowe znaczenie. W odniesieniu do powyższego niezbędna jest perspektywa ogólnosystemowa, pozwalająca na monitorowanie stanu wielu aktywów lub grup podobnych aktywów (efekt sieci). Ponadto, każda ocena potrzeb w zakresie utrzymania powinna być zawierać podejście operacyjne pozwalające na gromadzenie, analizę i sprawozdawczość danych dotyczących funkcjonowania. Istotną rolę w gromadzeniu i automatyzacji danych ogrywa technologia, w tym analizy symulacyjne pozwalające określić potrzeby w zakresie utrzymania, oparte o ewentualne zmiany popytu i uwarunkowań. Najistotniejsze elementy, takie jak kompleksowe systemy i wiarygodne dane, wymagają wsparcia przez standardy dotyczące aktywów i ich utrzymania. Różnice w jakości i funkcjonalności aktywów należy mierzyć według standardów, tak aby umożliwić oszacowanie kosztów utrzymania.

Podsumowując, wyzwania związane z utrzymaniem można rozwiązać w pełni wyłącznie wychodząc poza samo gromadzenie danych, źródła finansowania oraz rozwiązania metodologiczne i techniczne. Wymagane jest silne zaangażowanie ze strony rządu w obszar utrzymania, które może zapewnić większą trwałość, stabilność i – w perspektywie czasowej – większą ekonomiczność infrastruktury publicznej.

Załącznik 6. Ramy prawne powiązane z instytucjami OZIP

Instytucja	Prawo/wytyczne	Uwagi
1. Cele i reguły podatkowe	Ustawa o finansach publicznych(8/27/2009) https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp?WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf	Określa zasady i procedurę opracowywania i przyjmowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Artykuł 104 określa treść planu, który powinien zawierać Program Konwergencji opracowany zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r.
2. Planowanie na poziomie krajowym i sektorowym	Brak dedykowanych przepisów dotyczących planowania inwestycji.	
	Ustawa o finansach publicznych(8/27/2009)	Rozdział III reguluje kwestię opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i ustawy budżetowej. Artykuł 103 stanowi, że plan należy sporządzać na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata.
3. Koordynacja pomiędzy podmiotami	Ustawa o finansach publicznych(8/27/2009)	Art. 112, 114, 127, 128, 129, 132, 143, 148, 168, 170, 216, 225, 230 i 257 dotyczą wydatków z budżetu państwa i ST.
	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (11/13/2003)	Definiuje zasady określania i wydatkowania subwencji ogólnych i celowych z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego.
	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2021 r. w https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU2021001672	Aktualizacja niektórych artykułów ww. ustawy.
4. Ocena projektu	Brak szczególnych aktów prawnych lub rozporządzeń.	
5. Alternatywne źródła finansowania infrastruktury	Ustawa o finansach publicznych(8/27/2009)	Art. 41 ust. 2 i 3, 132 ust. 3 pkt. 3, 133b, 133c, 133e, 162 ust. 4, 221a i 226 ust. 4 pkt. 2 dotyczą PPP.
	Ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 r. https://library.pppknowledgeclub.org/documents/5747/download?ref_site=kl	Określa zasady współpracy pomiędzy podmiotem państwowym i partnerem publicznym. Obejmuje transport, produkcję, przesył i dystrybucję energii, gospodarkę wodno-kanalizacyjną i gospodarkę odpadami oraz infrastrukturę społeczną. Zawiera opis głównych kryteriów oceny dla podmiotu publicznego i partnera prywatnego stosowanych podczas realizacji PPP w ocenie, czy usługi oferują korzystny stosunek jakości do ceny.
	Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.	Określa zasady i procedury zawierania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi przez organy publiczne.

Instytucja	Prawo/wytyczne	Uwagi
	https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001920 https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0015/21336/Act_20on20Concession20for20Works20or20Services.pdf	
	Ustawa Prawo Zamówień Publicznych z 2019 r. (PZP)	Na mocy PZP przyznawane są zamówienia na realizację PPP.
6. Budżetowanie wieloletnie	Ustawa o finansach publicznych (8/27/2009)	Artykuł 32 wskazuje, że plany finansowe powinny być sporządzane na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.
7. Powszechność i jedność budżetu	Ustawa o finansach publicznych (8/27/2009)	Artykuł 4 wskazuje, że przepisy ustawy stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami.
8. Budżetowanie inwestycji	Ustawa o finansach publicznych (8/27/2009)	M.in. art. 132 do 134, 181 ust. 221, 235 i 236
9. Finansowanie utrzymania	Ustawa o finansach publicznych (8/27/2009)	Artykuł 124 wskazuje, że wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują m.in. koszty utrzymania.
10. Wybór projektów	Brak szczególnych aktów prawnych lub rozporządzeń.	
11. Zamówienia	Ustawa Prawo Zamówień Publicznych z 2019 r. https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0016/50353/PZL_of_2019_as_amended_consolidated_text_2021.pdf	Wprowadza podstawę prawną dla polityki zakupowej państwa, która, po przyjęciu przez Radę Ministrów, będzie definiować planowane działania i cele priorytetowe w dziedzinie zamówień publicznych w okresie 4-letnim. Ustawa uprościła także procedury dla zamówień powyżej i poniżej progu unijnego. Definiuje waloryzacje umów oraz zasady obowiązkowego stosowania zaliczek lub płatności częściowych przy niektórych umowach.
	Ustawa z dnia 18 lipca 2021 r. zmieniająca ustawę prawo zamówień publicznych	W sprawie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, systemu gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji i niektórych innych ustaw
12. Dostępność finansowania	Ustawa o finansach publicznych (8/27/2009)	Artykuł 104 dotyczy Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Artykuł 110 wskazuje, że budżet państwa określa, m.in., łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa oraz planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa.
13. Zarządzanie i nadzór nad portfelem	Brak szczególnych aktów prawnych lub rozporządzeń.	

Instytucja	Prawo/wytyczne	Uwagi
14. Zarządzanie realizacją projektu	Brak szczególnych aktów prawnych lub rozporządzeń.	
	Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli (12/23/1994) http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19950130059	Ustawa powierza NIK czynności kontrolne dotyczące organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polski, państwowych osób prawnych, organów samorządowych, samorządowych osób prawnych oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych
15. Monitorowanie aktywów publicznych	Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym (12/16/2016) http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000735	Ustawa definiuje zasady zarządzania mieniem państwowym w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.

Załącznik 7. Przegląd systemów IT związanych z ZIP

Instytucja	System/aplikacja	Uwagi
1. Cele i reguły podatkowe	W prognozowaniu i modelowaniu stosowany jest system Eviews.	Dane są pobierane z arkuszy Excel. Do źródeł danych należy urząd statystyczny i Eurostat. Dane są pobierane automatycznie.
2. Planowanie na poziomie krajowym i sektorowym	Brak dedykowanego systemu rejestracji planów inwestycyjnych.	
	System zarządzania nawierzchnią (z funkcjonalnościami jak w HDM4)	Stosowany przez GDDKiA do analiz, planowania, zarządzania i oceny utrzymania dróg, modernizacji i decyzji inwestycyjnych .
	Trezor stosowany do planowania finansowego.	Moduł planowania Trezor umożliwia sporządzenie 3-letniego planu finansowego.
3. Koordynacja pomiędzy podmiotami	Besti@	System Besti @ zapewnia, że Ministerstwo Finansów otrzymuje dane sprawozdawcze i długookresowe prognozy finansowe jednostek samorządowych przedkładane do MF przez regionalne izby obrachunkowe.
4. Ocena projektu	Brak dedykowanej aplikacji Dostępne narzędzia sektorowe.	GDDKiA korzysta z Systemu zarządzania nawierzchnią do planowania i oceny projektów i utrzymania.
5. Alternatywne źródła finansowania infrastruktury	Wykaz 76 potencjalnych projektów PPP z opcją wyszukiwania i prezentacji według województw.	Administrowany przez MFPR. https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/
	Baza danych projektów PPP z podpisanymi umowami.	Dostępny na polskim portalu otwartych danych https://dane.gov.pl/en/dataset/1260.baza-projektow-partnerstwa-publiczno-prywatnego-z-zawartymi-umowami/resource/25929/table
6. Budżetowanie wieloletnie	Trezor	Umożliwia planowanie budżetu na kolejny rok budżetowy z prognozą na 2 kolejne lata .
7. Powszechność i jedność budżetu	Brak dedykowanego systemu Częściowa obsługa przez Besti@ i Trezor	System Besti@ zapewnia, że Ministerstwo Finansów otrzymuje dane sprawozdawcze i długookresowe prognozy finansowe jednostek samorządowych przedkładane do MF przez regionalne izby obrachunkowe. Trezor zarządza alokacją wydatków bieżących i kapitałowych dla użytkowników budżetu. SP i fundusze pozabudżetowe korzystają z własnych systemów IT, a dane nie są konsolidowane.
8. Budżetowanie inwestycji	Trezor	Moduł planowania umożliwia właścicielom budżetu przesyłanie rocznych planów finansowych oraz prognoz miesięcznych codziennie na kolejny miesiąc i następne dwa miesiące.
9. Finansowanie utrzymania	System zarządzania nawierzchnią dla dróg	Stosowany przez GDDKiA do planowania utrzymania.

Instytucja	System/aplikacja	Uwagi
10. Wybór projektów	<p>Brak dedykowanego systemu.</p> <p>Brak jednego wykazu projektów.</p> <p>Istnieją wykazy lub listy projektów wg sektora lub źródła finansowania, ale nie są stosowane w procesie wyboru.</p>	<p>GDDKiA prezentuje projekty w przygotowaniu, w toku procesu przetargowego, w toku realizacji i zakończone wg województwa. https://www.gov.pl/web/gddkia/mapa-stanu-budowy-drog4</p> <p>Program Mosty dla Regionów zawiera wykaz projektów, ale bez szczegółowych informacji. https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/program-mosty-dla-regionow</p> <p>Portal Funduszy Europejskich administrowany przez MFPR przedstawia wykaz wszystkich projektów współfinansowanych ze środków UE, w toku i zakończonych, w arkuszu Excel. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/</p> <p>System zarządzania nawierzchnią wspiera proces wyboru projektów utrzymaniowych i modernizacyjnych dróg w GDDKiA.</p>
11. Zamówienia	<p>Platforma e-Zamówienia i miniPortal (w celu zapoznania się z harmonogramem prac na Platformie, por.: https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/informacje)</p>	<p>Platforma e-Zamówienia (https://ezamowienia.gov.pl/en/) jest stosowana do publikacji ogłoszeń i innych informacji o zamówieniach.</p> <p>miniPortal (https://miniportal.uzp.gov.pl/) umożliwia elektroniczne składanie wniosków/ofert.</p> <p>Wdrażanie systemu zamówień e-GP w toku. Odbiór końcowy Platformy będzie mieć miejsce na przełomie drugiego i trzeciego kwartału 2022. Jej stosowanie jest opcjonalne.</p>
12. Dostępność finansowania	<p>Model administrowany przez Departament Długu Publicznego MF</p>	<p>Umożliwia Departamentowi prognozowanie zapotrzebowania na środki pieniężne. Oparty o prognozy środków pieniężnych, prognozy zapotrzebowania na płynność.</p>
	<p>Trezor</p>	<p>Zarządza planem przepływów pieniężnych i wezwaniami do zapłaty.</p>
13. Zarządzanie i nadzór nad portfelem	<p>MonAliZa</p>	<p>MonAliZa" (Monitorowanie - Analiza - Zarządzanie) jest "szytym na miarę" narzędziem IT do zarządzania portfelem projektów strategicznych przez Kancelarię Premiera. Zarządza danymi na poziomie projektu, programu i instytucji. https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/system-teleinformatyczny-monaliza</p>

Instytucja	System/aplikacja	Uwagi
	Centralny system teleinformatyczny SL 2014	Administrowany przez MFPR, wspiera wdrażanie programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z Funduszy UE. Dane z projektów można agregować na potrzeby monitorowania portfela. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/centralny-system-teleinformatyczny/
14. Zarządzanie realizacją projektu	MonAliZa	Umożliwia szczegółowe monitorowanie projektów na poziomie działania za pomocą wykresu Gantta i wykresów sieciowych działań. Dostępne monitorowanie ryzyka. Obecnie obejmuje 400 projektów strategicznych.
	SL2014	Wspiera wdrażanie projektów współfinansowanych ze środków unijnych, zwłaszcza płatności z Funduszy UE (składanie wniosków o płatność, korespondencję z instytucjami odpowiedzialnymi za ich weryfikację) oraz dostarcza inne dane w zakresie monitorowania wdrażania projektów.
15. Monitorowanie aktywów państwowych	Brak centralnej ewidencji mienia publicznego. Aktywa są zarządzane na poziomie podmiotu i agregowane na poziomie właściciela budżetu.	Informacje są gromadzone przez właściciela budżetu, który sporządza roczne sprawozdania konsolidowane przez MF w rocznych sprawozdaniach finansowych państwa. Informacje finansowe dotyczące generowania aktywów są uzyskiwane z systemu Trezor.