30 kwie 2021 r.

Jak KPRM chce zarządzać projektami publicznymi i Krajowym Planem Odbudowy

Tweet



I. Dlaczego zarządzanie projektami jest ważne

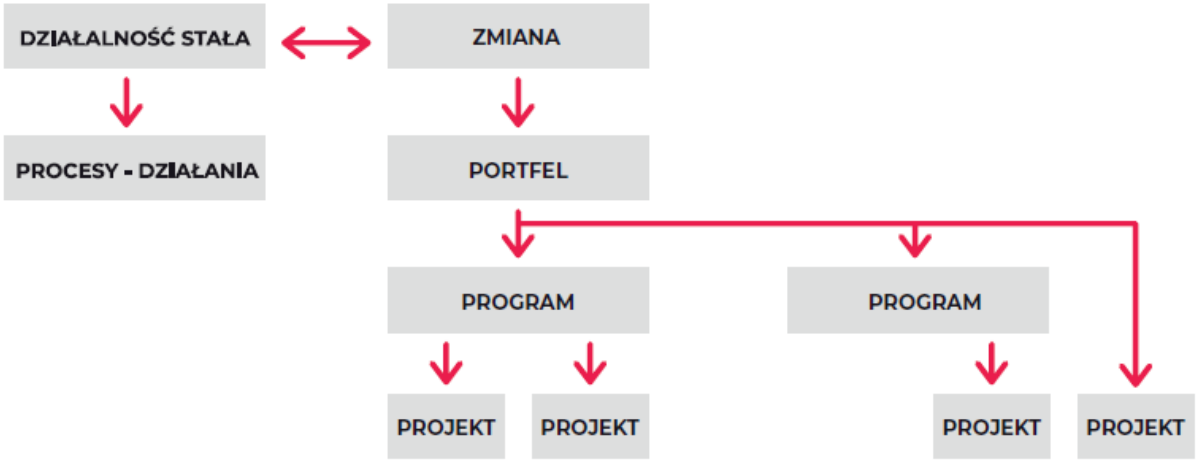
W lutym rząd polski opublikował do konsultacji wstępną wersję Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Plan będzie realizowany przez projekty (działania wykonywane w skończonym czasie przynoszące konkretne korzyści). Będą to projekty publiczne, czyli wykonywane za publiczne pieniądze (w tym przypadku podatników europejskich) i sterowane przez rząd Polski. Sposób realizacji projektów publicznych w Polsce, w tym zapewne należących do KPO opisują rekomendacje dotyczące zarządzania projektami opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w końcu lutego, czyli równolegle do założeń KPO (dostępne pod linkiem). W pewnym sensie są to dokumenty nawet ważniejsze niż sam KPO, ponieważ dotyczą wszystkich projektów publicznych w Polsce. Roczny budżet rządu (niecałe 500 miliardów zł) i samorządów (ok. 300 miliardów) to łącznie ok. 800 miliardów złotych. Bank Światowy szacuje, że ok. 30% wydatków publicznych ma charakter projektów, co w Polsce oznacza ok. 240 miliardów złotych rocznie. Roczny budżet KPO to średnio ok. 50 miliardów złotych przez ok. pięciu lat. Czyli rekomendacje KPRM dotyczą niewyobrażalnie wielkich pieniędzy publicznych.

Wykonywane w obszarze konstytucyjnym zabiegi rządu o uznanie regulacji krajowych za ważniejsze od europejskich mogą sugerować, że w realizacji projektów KPO stosowane będą rekomendacje KPRM, a nie zasady sformułowane przez Unię. Jednocześnie rozbiórka elektrowni Ostrołęka C, porażki projektu budowy narodowej fabryki maseczek w Stalowej Woli, realizacja projektu Centralny Port Komunikacyjny (CPK), dla którego po czterech latach od podjęcia decyzji o jego realizacji nie przedstawiono uzasadnienia biznesowego, a także wiele innych nieudanych projektów, pokazują jak pilnym zagadnieniem jest wprowadzenie efektywnych metod zarządzania projektami. Sposoby realizacji projektów (i programów) publicznych powinny być jednym z najważniejszych tematów publicznej dyskusji.

Prace realizowane w KPRM prowadzące do wytworzenia rekomendacji miały charakter projektu: były realizowane w skończonym czasie i doprowadziły do wytworzenia produktów. Rekomendacje nie wspominają, jak autorzy nazywali ten projekt – ja dla uproszczenia wywodu będę go nazywał „Projekt Rekomendacje”.

II. Czy autorzy Rekomendacji wiedzą o czym piszą?

Relacje pomiędzy podstawowymi omawianymi pojęciami rekomendacji KPRM przedstawia Rysunek 1 z dokumentu *Zarządzanie projektami strategicznymi* (str. 9).



Rysunek 1. Realizacja celów strategicznych – podstawowy schemat struktury zadań
Źródło: opracowanie własne.

Diagram ten ilustruje rozumienie pojęć przyjęte w rekomendacjach KPRM.

Zastanówmy się, co wynika z tych definicji i relacji.

Dlaczego Rekomendacje KPRM nie interesują się wszystkimi projektami?

Zacznijmy od podstaw. Czym jest projekt we współczesnej administracji publicznej? Rekomendacje KPRM twierdzą, że projekty służą wyłącznie do wprowadzania zmian (Rysunek 1). Pierwszy przykład niesłychanie ważnego rodzaju projektów publicznych to wybory. Ale przeprowadzenie wyborów samo w sobie nie wprowadza zmiany w funkcjonowaniu żadnej organizacji, jest rodzajem działania rutynowego, powtarzanego w określonych odstępach czasu. Gdyby poważnie potraktować definicję z rekomendacji KPRM, to zarówno ostatnie projekty wyborów prezydenckich, jak i wyborów parlamentarnych, powinny być uznane za nieudane, ponieważ przy władzy pozostał zarówno ten sam prezydent jak i to samo ugrupowanie polityczne, czyli nie udało się wprowadzić zmian. A może dla opozycji wybory są projektem, bo mają wprowadzić zmianę, zaś dla rządzących nie są – bo ich celem jest kontynuacja dotychczasowego stanu? Do takich nonsensownych rozważań prowadzi rozumienie pojęcia projektu, proponowane przez Projekt Rekomendacje. Jaką zmianę miał przynieść projekt organizacji przez publiczną telewizję Sylwestra z Zenkiem Martyniukiem pod Krokwią w Zakopanem? A rządowy projekt organizacji defilady na Święto Wojska Polskiego? Celem rządowych imprez propagandowych, które także projektami są, może być wręcz konserwacja dotychczas istniejących wartości czy rozwiązań politycznych – a nie wprowadzanie do nich zmian. Rekomendacje stosują archaiczne rozumienie pojęcia projekt, zgodnie z którym tylko inwestycje są projektami. Autorzy nie wiedzą o zjawisku projektyfikacji, czyli realizowaniu coraz większej liczby prac, także w administracji publicznej, przez projekty. Oni nie rozumieją, jaka jest rola projektów we współczesnym państwie, i w ten sposób wykluczają ze swojego obszaru zainteresowania wiele ważnych projektów publicznych.

Czy projekt nie jest procesem?

Autorzy rekomendacji KPRM popełniają też inny podstawowy błąd, niewłaściwie określając relacje procesów i projektów. Zwykle za proces uważa się „zbiór czynności, wzajemnie ze sobą powiązanych, których realizacja jest niezbędna dla uzyskania określonego rezultatu” (np. www.mfiles.pl/pl/index.php/Proces; www.en.wikipedia.org/wiki/Process). Każdy projekt to właśnie czynności prowadzące

do określonego rezultatu, a więc każdy projekt jest procesem. Projektu nie można przeciwstawiać procesowi. Natomiast zgodnie z rekomendacjami KPRM projekt procesem nie jest (Rysunek 1). Konsekwencją nieuznania projektów za powtarzalne procesy byłaby niemożność usprawniania procesów ich realizacji (bo ich nie ma). Autorzy rekomendacji KPRM nie zauważają sprzeczności w ich dokumencie: skoro projekty nie są powtarzalne, to dlaczego opisują standardowe działania prowadzące do ich realizacji?

Programy. Czy Program 500+ już się skończył?

Część rekomendacji KPRM dotyczy zarządzania programami strategicznymi. Najpierw określmy, czym jest program w administracji publicznej i jak się to ma do programów w rozumieniu KPRM. W środowisku praktyków i naukowców administracji oczywiste są dwie kwestie. Po pierwsze: program jest to sposób realizacji polityki publicznej. Po drugie: każde działanie rządu wynika z jednej (lub wielu) polityk publicznych. Czyli zbiór wszystkich programów publicznych jest równoważny całości działania rządu. Zapewne najbardziej znanym oficjalnym programem aktualnej ekipy rządowej jest Program Rodzina 500+, w skrócie nazywany 500+. Polski rząd realizuje także nieudokumentowane, chociaż oczywiście obserwowalne polityki, na przykład podporządkowania jak największego zestawu działań publicznych (nie tylko związanych z administracją) władzy centralnej, czyli praktycznie – partii rządzącej. Czy programy realizujące takie polityki też chcą nadzorować specjaliści z KPRM?

Jaka jest wizja programu w rekomendacjach KPRM? Według nich głównym zadaniem programów jest „integracja projektów”. Nie jest to prawdą. Przecież Program 500+ nie został wymyślony, żeby integrować jakiekolwiek projekty. Programy KPRM mają wchodzić w skład portfeli. Nie, Program 500+ nie był wymyślany jako składowa żadnego portfela. Według KPRM, żeby projekt był bardzo ważny (mieć kategorię A), musi zawierać wielką liczbę projektów, z których przynajmniej jeden musi być wielki (też mieć kategorię A). Program 500+ nie zawiera żadnego wielkiego projektu, czyli według rekomendacji KPRM Program 500+ w ogóle nie powinien być uznany za ważny. Być może taka deprecjacja Programu 500+ przez aktualny rząd jest pokłosiem niezgody premier Szydło na włączenie Programu 500+ do Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, lansowanej przez jej podwładnego, a zarazem rywala: Mateusza Morawieckiego.

Gdy się czyta w rekomendacjach KPRM o sposobie zgłaszania inicjatyw programów, trudno nie uznać tego za żart. Inicjatorem wszystkich najważniejszych programów aktualnej ekipy rządowej jest prezes PiS, Jarosław Kaczyński. Od dzisiaj następne pomysły najważniejszych programów będzie musiał najpierw przekonsultować, tup tup tup, z Właścicielem (tzn. z kim?), następnie musi się poddać, tup tup tup, ocenie Biura Portfela. Potem Kaczyński poczeka pod drzwiami, aż Właściciel Programu przekonsultuje to z Radą Portfela i wtedy dostanie decyzję. A w ogóle warunkiem zgłoszenia inicjatywy jest wypełnienie Karty programu. Czy Kaczyński będzie to musiał robić sam, czy może poprosić o pomoc panią Basię? Karta projektu musi zawierać harmonogram. Czy Kaczyński ma go budować metodą ścieżki krytycznej? Autorzy rekomendacji zezwalają na zgłaszanie inicjatyw programów także pracownikom ministerstw, ale nie osobom spoza ich struktur (a nuż obywatele, a co gorsza – opozycja, potraktowaliby to poważnie?). Może dlatego Kaczyński zapisał się na wicepremiera?

Teraz poważnie. Główne powody realizacji programów (nie tylko w Polsce, ale także w demokratycznych krajach) należą do obszaru „polityki przez duże P” (domeny działań partii politycznych), często są składowymi programów wyborczych (tak jak Program 500+) i nie muszą podlegać precyzyjnej ocenie zarządczej, jak tego wymagają rekomendacje KPRM. Znane są na świecie próby wymuszenia oceny ekonomicznej programów politycznych, ale żaden z nich się nie powiódł: partie polityczne nie stosowały się do tych poleceń. Na jakiej podstawie KPRM twierdzi, że polskie partie będą chciały się poddawać takiej weryfikacji? Być może, także tutaj chodzi o to, żeby jak najwcześniej dowiadywać się i kontrolować programy opozycyjnych partii politycznych. Zgodnie z zaleceniami KPRM, każdy program musi się zakończyć. Czy to jest pierwsza zapowiedź zakończenia programu 500+? Nie sądzę. Być może nawet Program 500+ już dawno się skończył, a nikt tego nie zauważył: według rekomendacji KPRM programy składają się tylko z projektów, nie wchodzi w nie eksploatacja produktów projektów w ramach ciągłych procesów (tak jak to się przyjmuje w standardowym rozumieniu pojęcia programu, na przykład autorstwa Project Management Institute, PMI [1], najważniejszej globalnej organizacji skupiającej specjalistów zarządzania projektami). W związku z tym program, według KPRM, powinien być zakończony „po zamknięciu wszystkich projektów wchodzących w skład programu”. A w projekcie 500+ realizowano tylko niewielkie projekty: uchwalenie

ustawy, niewielkie modyfikacje systemów IT, malutkie modyfikacje procedur pracy urzędników państwowych, które umożliwiły dystrybucję pieniędzy podatników. I w dodatku zostały one dawno zakończone. A więc wraz z nimi, zgodnie z rozumieniem rekomendacji KPRM, skończył się też Program 500+. Powodem tych wszystkich absurdalnych zapisów w rekomendacjach KPRM jest najprawdopodobniej całkowite oderwanie się autorów rekomendacji od rzeczywistości. Oni zupełnie nie mają pojęcia, czym jest program w administracji publicznej i jak działa polityka. Rekomendacje dotyczące programów zasługują wyłącznie na wyrzucenie do śmieci. To kompromituje nie tylko ich bezpośrednich autorów, ale przede wszystkim ministra Dworczyka, który dopuścił do zatwierdzenia takich rekomendacji. Nb. na co dzień polityk ten demonstruje swoją ignorancję w zakresie zarządzania programami, nie potrafiąc zarządzać programem szczepień Covid 19.

Polityki publiczne i ich składowe wykonawcze – programy – są zasadniczą składową działania każdej administracji publicznej. Według wielu specjalistów od zarządzania publicznego, jedyną rzeczą, którą robi administracja publiczna, jest realizacja polityk publicznych (kwestią jest jedynie poziom ich udokumentowania). Zgadzam się z tym podejściem. Definiowanie polityk publicznych i programów leży w sferze działań politycznych, a nie zarządczych. Przyjęcie programów rządowych zależy od układu sił w parlamencie, a wcześniej – w elektoracie, a nie od parametrów zarządczych, jakby chcieli tego autorzy rekomendacji KPRM. Elektorat ma prawo wybrać dowolne ugrupowanie wraz z jego programami. Gdyby potraktować zapisy rekomendacji KPRM poważnie, elektorat musiałby oddać swoje uprawnienia członkom ekipy rządzącej. Kto wie, może to jest kolejny powód ustanowienia rekomendacji KPRM…

Z punktu widzenia nauki o administracji publicznej, od czasów pracy Woodrow Wilsona (przyszłego prezydenta Stanów Zjednoczonych) na Uniwersytecie Princeton (koniec XIX wieku), wiadomo, że państwo dzieli się na dwie sfery: politykę i administrację. Sfera polityki określa kierunki działań państwa, zaś sfera administracji realizuje te działania. Autorzy Rekomendacji KPRM wydają się nie wiedzieć o tym podziale (w ten sposób dali możliwość do żartowania o Kaczyńskim, a on podobno nie ma poczucia humoru, oj nie ma…) i starają się także określać kierunki działań państwa za pomocą metod zarządczych. Taki sposób działania nazywa się managerializmem i od dawna jest przedmiotem krytyki – przede wszystkim dlatego, że zdejmuje odpowiedzialność z polityków. Skrajne podejście przeciwne, zwane politykalizmem, czyli pozostawienie

całości decyzji wyłącznie politykom, też nie znajduje wielu zwolenników. Dobrze zorganizowane państwa łączą ze sobą obydwa podejścia.

Jak się buduje portfele projektów?

Portfel projektów to, według przyjętego ogólnie rozumienia, zbiór projektów realizowanych przez daną organizację (zwykle do definicji dodaje się frazę o „realizowaniu celów strategicznych organizacji dzięki portfelowi projektów" ale ten dodatek nie wnosi zbyt wiele do rozumienia tego pojęcia, ponieważ wszystkie działania w dobrze zorganizowanej organizacji służą osiągnięciu jej celów). Autorzy rekomendacji twierdzą, że w administracji publicznej najwyższym poziomem agregacji działań projektowych są portfele. Projekty i programy,według rekomendacji, wchodzą w skład portfeli. Nie jest to prawdą. Spójrzmy na kilka przykładów. „Zasady zarządzania", dokument opracowany na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego (skądinąd niezbyt godnego polecenia) jawnie mówi, że portfel jest to „zbiór Projektów i Kontraktów zarządzanych przez danego Inwestora w Programie CPK"; portfel jest składową programu. Podobna relacja zachodzi w wielu innych obszarach działań publicznych. Program budowy dróg krajowych, uchwalony przez rząd, wskazał drogi, które mają być budowane, czyli określił portfelprojektów realizowanych przez GDDKiA. Krajowy program kolejowy wyznaczył odcinki budowanych lub przebudowywanych torów kolejowych, czyli określił portfel projektów dla PKP Polskie Linie Kolejowe. Portfele projektów są składową programów, a nie na odwrót, jak chciałyby tego rekomendacje KPRM (ponownie Rysunek 1). To kolejny zasadniczy błąd dyskwalifikujący rekomendacje KPRM.

Niezrozumienie pojęcia portfela w administracji publicznej przez autorów rekomendacji KPRM wynika nie tylko z niezrozumienia pojęcia programu, ale także z niezrozumienia zasad działania administracji publicznej. Polska jest krajem o strukturze unitarnej. Wszystkie jednostki administracji i inne podporządkowane organizacje podlegają bezpośrednio lub pośrednio władzy centralnej: parlamentowi i rządowi. Rząd definiuje polityki publiczne, których częścią wykonawczą są programy. Główne cele strategiczne organizacji publicznych są określane na poziomie rządów, a nie na poziomie samych organizacji, które przyjmują te cele do realizacji. Rolą podporządkowanych jednostek administracji jest realizacja tych programów. Rząd przydziela im odpowiedni budżet na realizację ich składowych portfeli. Rzeczywista

autonomia jednostek administracji jest znikoma: mogą decydować na przykład o projektach remontów swoich siedzib czy projektach szkoleniowych, w związku z czym zarządzanie portfelem projektów na poziomie poszczególnych organizacji składowych administracji, tak jak to jest w podanych wyżej przykładach, ma minimalne znaczenie. Jedynym ciałem, które ma pełną autonomię w definiowaniu swojego portfela działań (w tym programów i projektów), są parlament i rząd. Ale to, jak napisałem wyżej, jest obszar działań politycznych a nie zarządczych.

Każdy student podstawowego kursu zarządzania projektami, który wykazałby się takim poziomem niewiedzy w zakresie podstawowych pojęć: projekt, proces, program, portfel, jak autorzy rekomendacji KPRM, wyleciałby z egzaminu z najgorszą możliwą oceną. Jak to się stało, że ludziom o takim poziomie kompetencji powierzono organizowanie wydawania setek miliardów złotych polskich podatników? Odpowiedź jest zapewne taka sama, jak zawsze w tej ekipie rządowej…

III. Jak Projekt Rekomendacje traktuje swoich interesariuszy?

Czy samorządy brały udział w projekcie?

Administracja publiczna to administracja rządowa i samorządowa. Administracja samorządowa na każdym poziomie podlega nadzorowi premiera. Dwa dokumenty rekomendacji jawnie mówią, że dotyczą one całości administracji publicznej, jeden – że obejmuje także jednostki nadzorowane – czyli wszystkie poziomy samorządów, ponieważ są one nadzorowane przez premiera. Rekomendacje dotyczą więc struktur samorządowych. W tej sytuacji, używając nazewnictwa i zasad stosowanych w analizowanych rekomendacjach, wszystkie struktury samorządowe są kluczowymi interesariuszami Projektu Rekomendacje – ponieważ określają ich sposoby pracy. Rekomendacje KPRM nakazują konsultowanie założeń projektów z ich głównymi interesariuszami. Mówiąc wprost: jeżeli chce się nakazać komuś pewien sposób realizacji pracy (wykonywania projektów), to należy to z nim wcześniej ustalić. Rekomendacje KPRM milczą na temat ich konsultowania z samorządami. Żaden z opozycyjnych samorządów nie potwierdził, że odbyły się konsultacje, właściwie w ogóle nie wiedzą, że rząd opracował dla nich metody pracy. Oznacza to, że KPRM chce bez konsultacji narzucić samorządom sposób realizacji projektów i programów. Stanowić to może kolejną materializację najważniejszej chyba polityki publicznej PiS i jego rządu: uwzględnianie wyłącznie opinii strony rządowej,

koncentracja władzy w rządzie, brak konsultacji z opozycją.

Co z wykonawcami projektów?

Rekomendacje składają się z dokumentów dwóch rodzajów. Trzy z nich, zasadnicze, dotyczące programów, projektów i biur portfeli, opisują procesy działania, które administracja ma wykonywać. Jeden, zatytułowany „Przewodnik po zarządzaniu" gromadzi wyspecjalizowaną wiedzę o zarządzaniu projektami, ale nie ma charakteru opisu procesów działania. Dokument ten ma charakter uzupełniający. W „Przewodniku" zauważa się, że w projektach publicznych biorą udział zewnętrzni wykonawcy, jednakże nie są oni obecni w żadnym z pozostałych dokumentów. Wykonawcy projektów publicznych są kluczowymi interesariuszami większości projektów publicznych. Bez nich administracja publiczna jest w stanie wykonywać wyłącznie niewielkie wewnętrzne projekty. GDDKiA sama nie buduje dróg, ale organizuje kontrakty na ich budowę. Rekomendacje KPRM w zasadniczych dokumentach nie obejmują obszaru zakupów, kluczowego dla większości projektów publicznych. W żadnych ciałach uczestniczących w kierowaniu projektami nie są przewidziani przedstawiciele wykonawców. Nie ma też informacji, podobnie jak w przypadku samorządów, o skonsultowaniu rekomendacji z przedstawicielami przedsiębiorców. Zapewne wiele organizacji, na przykład Konfederacja „Lewiatan", Polski Związek Pracodawców Budownictwa, Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Business Center Club, Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, Polskie Towarzystwo Informatyczne (lista mogłaby być o wiele dłuższa), mogłoby wnieść wiele do dotyczących ich standardów. Rekomendacje KPRM nie są zainteresowane opinią wykonawców o sposobach realizacji projektów, które będą oni wykonywać.

IV. Czy rząd ma sam realizować projekty publiczne?

Obywatele jako interesariusze projektów publicznych

Ale jeszcze ważniejszymi interesariuszami każdego projektu publicznego są podatnicy, czyli właściwie ogół obywateli. To my finansujemy działania rządu. Wpływ podatników na projekty publiczne w krajach mających sprawne metody zarzadzania projektami jest realizowany na kilka sposobów. Informacje o stanie realizacji projektów są na bieżąco udostępniane społeczeństwu. W naszych czasach są do tego wykorzystywane

portale internetowe. Udostępniane są plany projektów, a następnie okresowo – na przykład co kwartał – uzupełniane są informacje o postępie realizacji prac. W Polsce praktyka jest zupełnie inna. Społeczeństwo nie ma prawie żadnej informacji o postępie prac w projektach, czego przykładem jest największy projekt infrastrukturalny: CPK. W tym zakresie rekomendacje KPRM bardzo poprawią sytuację, ponieważ nakazują one raportowanie postępu prac w projektach m. in. właśnie do interesariuszy projektu. Pewien cień na te zasady rzuca brak wskazania właśnie obywateli jako najważniejszych interesariuszy każdego projektu publicznego. Podatnicy pewnie poczuliby się lepiej, gdyby rekomendacje KPRM jawnie mówiły o tworzeniu portali informacyjnych dla każdego projektu, zawierających ich szczegółowe plany i raporty. Można byłoby też pomyśleć, wzorem innych państw, o utworzeniu wspólnego banku projektów publicznych. Tak czy inaczej, wdrożenie zasad opisywanych przez rekomendacje KPRM spowoduje już wkrótce ujawnienie pełnej wiedzy o projekcie CPK. Niestety, rekomendacje KPRM nie określają terminu wdrożenia, a znając specyfikę polskiej polityki, można się spodziewać, że minister Sasin, któremu podlega CPK, nie będzie skłonny zastosować reguł wypracowanych przez ludzi podlegających ministrowi Dworczykowi. Nasuwa się też podejrzenie, że autorzy rekomendacji – podobnie jak minister Horała, który stwierdził, że CPK ma tylko jednego interesariusza – nie rozumieją pojęcia interesariuszy projektów publicznych i pośrednio sformułowany nakaz informowania społeczeństwa o przebiegu projektu CPK wynika właśnie z ich braku wiedzy.

Udział niezależnych podmiotów w kierowaniu projektami

W realizacji projektów publicznych na różne sposoby zwykle biorą aktywny udział podmioty pozarządowe. Niekontrolowana administracja publiczna nie ma bodźców do wyboru najbardziej sensownych projektów czy też ich efektywnej realizacji. W związku z tym rozwinięte, zaawansowane pod względem metod zarządzania, demokratyczne państwa w realizację projektów starają się włączyć niezależne podmioty. Rozwiązaniem, mającym na celu niezależne spojrzenie oraz udział w podejmowaniu właściwych decyzji, jest tworzenie niezależnych ciał wspomagających podejmowanie głównych decyzji, często nazywanych Radami projektów czy programów. Do ciał tych włączani są eksperci oraz przedstawiciele najważniejszych interesariuszy. Rekomendacje KPRM przewidują tworzenie zarówno Rad Portfeli jak i Rad Programów, ale w kadłubowej formie: nie będą zapraszani do udziału w nich przedstawiciele ciał

niezależnych od rządu. Ponieważ władze ministerstw (zresztą w każdej opcji politycznej) nie są specjalistami od zarządzania projektami, za to mają określone preferencje polityczne, trudno po nich oczekiwać właściwego nadzoru nad projektami. Można natomiast oczekiwać, że w trosce o własny wizerunek, ministerstwa będą się starały jak najdłużej ukrywać ewentualne problemy. Zwykle prowadzi to do marnotrawstwa pieniędzy w projektach, które nie mają szans na sukces.

Niezależni eksperci mogą pomóc projektom publicznymi

Następnym często stosowanym rozwiązaniem, dotyczącym kontroli projektów publicznych, jest wykonywanie, w najważniejszych momentach realizacji projektów, niezależnych przeglądów przez wykwalifikowanych ekspertów. Na przykład wykonywana jest weryfikacja uzasadnienia biznesowego, planu projektu czy postępu w dostarczaniu produktów projektów. Celem pierwszego poziomu takich działań, wykonywanych razem przez zespół projektu i ekspertów, jest znalezienie słabych punktów projektów i wspólne określenie sposobów poprawy sytuacji. Działania „w drugiej instancji", wykonywane zwykle bez udziału członków zespołu projektu, oceniają, czy projekt w ogóle ma szanse na pomyślne zakończenie. Gdyby mechanizmy takie były realizowane w wymienionych na wstępie projektach, polscy podatnicy nie straciliby wielkich pieniędzy. Rekomendacje KPRM konsekwentnie nie przewidują udziału żadnych niezależnych podmiotów w realizacji projektów publicznych. Ma to być wyłączne królestwo rządu i jego funkcjonariuszy w uznaniowy sposób dysponujących pieniędzmi podatników.

V. Czy Projekt Rekomendacje stosował swoje zasady?

Projekt Rekomendacje oczywiście był projektem publicznym, a więc powinien stosować opisane przez siebie zasady. W ten sposób byłby oczywistym przykładem i źródłem wiedzy dla wszystkich innych projektów, które rekomendacje KPRM będą zobowiązane stosować. Przyjrzyjmy się, w jaki sposób Projekt Rekomendacje stosował własne zalecenia.

Zarządzanie interesariuszami

W rekomendacjach KPRM można znaleźć takie zapisy: „Realizatorzy projektów dbają o ciągły kontakt z interesariuszami projektów". „w większym projekcie konieczne mogą się okazać sformalizowane konsultacje z różnymi grupami ludzi zainteresowanych

danym projektem". W zasadniczym dokumencie, dotyczącym realizacji projektów, znajduje się zapis: „Merytoryczna dokumentacja projektu jest konsultowana z ekspertami dziedzinowymi i interesariuszami projektu". Dokument ten nakazuje również udokumentowanie „Opisu oczekiwań najważniejszych interesariuszy" oraz „Listy celów projektu odnoszących się do kluczowych interesariuszy". Postęp prac jest raportowany interesariuszom (z tego zapisu wynika, że podatnicy będą informowani o każdym projekcie, a CPK będzie musiał upublicznić wiedzę o realizacji projektu). Na zakończenie projektu konieczne jest uzyskanie „informacji zwrotnej od interesariuszy na temat kolejnych wersji Produktu Końcowego Projektu".

Jak postępowano z interesariuszami Projektu Rekomendacje napisałem wyżej. W rekomendacjach nie ma żadnej informacji o kontakcie z przedstawicielami obywateli (informacja o realizacji Projektu Rekomendacje nie była raportowana na portalu KPRM), samorządami czy wykonawcami. Projekt Rekomendacje w całości zlekceważył własne zalecenia w zakresie kontaktów z interesariuszami.

Zarządzanie korzyściami

Projekt, zgodnie z rekomendacjami KPRM, powinien zacząć się od określenia przyczyny – problemu lub okazji dotyczącej organizacji. Ale Projekt Rekomendacje nie określił przyczyny własnej realizacji. Czy jest nim wybór niewłaściwych projektów do realizacji? Czy marnotrawstwo środków publicznych w czasie realizacji projektów, jak to się stało z projektem elektrowni Ostrołęka C? Czy może wprowadzanie na najważniejsze stanowiska w projektach ludzi ze sfery polityki, nie mających żadnych kompetencji w zakresie zarządzania projektami, tak jak to ma miejsce w projekcie CPK? A może nieinformowanie społeczeństwa przez wykonawców o postępach prac w projektach? A może inne problemy? Nie wiemy więc, do których z tych problemów odnosił się Projekt Rekomendacje. Rekomendacje nakazują również określenie kryteriów sukcesu. Niestety, kryteria te nie zostały upublicznione.

Na podstawie istniejących problemów projekty powinny definiować swoje cele – czyli stan pożądany po zakończeniu realizacji projektu. Należy odróżnić produkty projektu i jego cele. Produkty, cztery dokumenty, zostały – w rozumieniu członków zespołu Projektu Rekomendacje – dostarczone. W dodatku takie cele muszą być konkretne, jednoznaczne. Muszą być mierzalne, żeby można było jednoznacznie powiedzieć, czy zostały one osiągnięte – mają być opisane w postaci wartości oczekiwanych

wskaźników. Powinny być także istotne, możliwe do osiągnięcia i określone w czasie. Należałoby się więc spodziewać, że w wyniku Projektu Rekomendacje, pewnego dnia polski rząd nie będzie już realizował bezsensownych projektów, w zarządzie projektu CPK będą wyłącznie osoby z certyfikatami potwierdzającymi doświadczenie i umiejętności w zakresie realizacji projektów. Ale rekomendacje KPRM milczą o tym, nie wiemy jakie cele postawili przed zespołem Projektu Rekomendacje jego sponsorzy, czyli zapewne minister Dworczyk. W tej sytuacji nasuwa się podejrzenie, że Projekt Rekomendacje nie będzie rozliczany z niczego poza wytworzeniem bezwartościowych dokumentów.

Wzorowa dokumentacja

Oczywiście bardzo ciekawe i ważne dla przyszłych wykonawców projektów publicznych byłoby zapoznanie się z pełną dokumentacją, wytworzoną w Projekcie Rekomendacje. Dokumenty, które rekomendacje KPRM nakazują wytworzyć w każdym projekcie, to Karta projektu, plan projektu, raporty z przebiegu projektu, raport zamknięcia i rejestr ryzyka. Dokumenty uzupełniające to zgłoszenie inicjatywy projektu, powołanie struktury organizacyjnej, potrzeby projektowe (wymagania), plan zarządzania projektem oraz rejestry: interesariuszy, jakości, zagadnień, zmian, dziennik doświadczeń oraz rejestr produktu. Należy więc oczekiwać, że dokumenty te będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Ale rekomendacje KPRM milczą o dostępności produktów tego projektu dla interesariuszy projektu, czyli na przykład przyszłych wykonawców projektów publicznych. Tę usterkę można jednak w każdej chwili nadrobić, wskazując publicznie dostępne miejsce, gdzie wzorowe dokumenty są dostępne.

A poza tym, po skopiowaniu zasad zarządzania projektami na zasady zarządzania programami, autorzy rekomendacji niestarannie wykonali zamianę pojęć z jednego poziomu na drugi. Nie jest to najlepsza praktyka zarządzania jakością.

Czy ktoś dbał o jakość?

Rekomendacje KPRM nakazują wykonywanie kontroli jakości wytworzonych produktów. Taka kontrola, żeby dała efekty, powinna być wykonywana przez niezależnych ekspertów niezwiązanych z projektem. Dokumenty rekomendacji informują tylko o wykonaniu korekty, a nie prawdziwej kontroli jakości. Aktualna

jakość produktów Projektu Rekomendacje nasuwa podejrzenie, że jego cel był taki sam, jak projektu CPK, na którym polscy podatnicy tracą wielkie pieniądze. I nie mam na myśli tego, że po wydrukowaniu Rekomendacje KPRM będą się nadawały wyłącznie do zrobienia z nich papierowych samolocików.

Kto kierował projektem?

Role w projekcie. Każdy projekt, zgodnie z rekomendacjami KPRM, musi mieć swojego Sponsora i Komitet Sterujący. Projekt ten zapewne był „ważny i pilny" (ze względu na ogromny łączny budżet projektów publicznych oraz rozmiar strat, ponoszonych przez społeczeństwo w wyniku niekompetencji osób zarządzających projektami publicznymi), czyli miał kategorię A. W dokumentacji Projektu Rekomendacje nie podano, kto był Sponsorem (czyli był przełożonym i właścicielem projektu) wykonywał te role. Dla projektów tej kategorii Sponsorem musi być minister, sekretarz, podsekretarz stanu lub dyrektor generalny. Podobnie nie podano składu Komitetu Sterującego. Czy był to minister Dworczyk, czy może Norbert Maliszewski (psycholog będący szefem Centrum Analiz Strategicznych)?

VI. Podsumowanie

Pracownicy KPRM nie wiedzą, jaka jest rola projektów, nie wiedzą czym jest program ani jak są budowane portfele projektów w administracji publicznej. Być może nie zauważyli także, że administracja publiczna to nie tylko rząd ale i samorządy. Być może pracownicy Kancelarii Premiera Rady Ministrów nie zapoznali się też zbyt dokładnie z pojęciem interesariuszy projektów publicznych i nie wiedzą, że najważniejszym ich interesariuszem są obywatele – dlatego przez pomyłkę sformułowali pośredni nakaz informowania społeczeństwa o stanie realizacji projektów publicznych. Rekomendacje właściwie ani słowa nie mówią o realizacji kontraktów, jakby ich autorzy nie wiedzieli, że właściwie wszystkie projekty publiczne są realizowane przez zewnętrzne, najczęściej prywatne firmy. Poziom autorów rekomendacji przekracza wszelakie granice ignorancji, jakich, wydawałoby się, nie można przekroczyć.

Najwybitniejszy aktualnie na świecie specjalista od wielkich projektów, prof. Bent Flyvbjerg z Oxfordu, mający informacje o postępie projektu CPK, uważa, że złe zarządzanie wielkimi projektami, a w szczególności ukrywanie informacji o ich

rzeczywistym stanie przed opinią publiczną, powinno być traktowane jak defraudacja pieniędzy publicznych i odpowiednio karane.

Całe zalecenia dotyczące projektów publicznych wyglądają tak, jakby były przepisane z procesów realizacji projektów w prywatnych przedsiębiorstwach, gdzie rzeczywiście właściciele firm nie muszą konsultować swoich decyzji z nikim. KPRM stara się postawić rząd dokładnie w takiej samej pozycji: właściciela państwa.

Koncepcja nieprofesjonalnej, niekontrolowanej w żaden sposób realizacji projektów publicznych, przedstawiona w rekomendacjach KPRM, jest gwarancją zmarnotrawienia miliardów złotych i euro – także pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy. KPO, jeśli miałby być realizowany zgodnie z zasadami proponowanymi przez KPRM, powinien zostać odrzucony.

Przypisy

[1] Autor niniejszej analizy jest współautorem zarówno standardu zarządzania programami PMI, jak i standardu zarządzania projektami tej organizacji: PMBOK® Guide.



Stanisław Gasik

Doktor ekonomii ze specjalizacją w zakresie zarządzania. Członek zespołów tworzących główne światowe standardy zarządzania projektami, publikowanych przez Project Management Institute. Ekspert ds. projektów Government Accountability Office, odpowiednika polskiej NIK, instytucji Kongresu Stanów Zjednoczonych. Autor podstawowych pojęć związanych z zarządzaniem projektami na poziomie rządowym, m.in. Governmental Project Management Maturity Model, GPM3®. Autor kilkudziesięciu artykułów o polskiej centralnej administracji publicznej, dotyczących zarządzania strategicznego, zarządzania efektywnością, zarządzania projektami oraz zakupów publicznych, publikowanych głównie w „Rzeczpospolitej”. Prowadzi portal

poświęcony zarządzaniu projektami rządowymi www.gpm3.eu.

Skomentuj artykuł na Facebooku