

CPK: Jak nie przygotowywać i nie prowadzić wielkiego projektu

Streszczenie / Summary (below)

Program #CentralnyPortKomunikacyjny jest realizowany bez uzasadnienia biznesowego, harmonogramu ani zatwierdzonego budżetu.

Spółka #CPK nie opracowała dokumentacji potrzebnej do uruchamiania prac, o postaci i zawartości wymaganej przez Ustawę o CPK, a więc nie ma podstaw formalno-prawnych do ich rozpoczęcia, a w szczególności do zawierania umów oraz wydawania funduszy.

Władze Programu CPK podjęły udokumentowaną decyzję o ignorowaniu najważniejszego podmiotu zainteresowanego jego realizacją – ogółu społeczeństwa Polski. Konsekwencją tego jest niepublikowanie rzeczywistych dokumentów kształtujących pracę (plany, harmonogramy) oraz sprawozdań z realizacji tych prac. Jest to także spójne z niezapewnieniem poparcia społeczeństwa dla CPK przed jego uruchomieniem.

Nie wiadomo kto podjął decyzję o uruchomieniu Programu CPK. W marcu 2017 #RządRP podjął decyzję o budowie Centralnego Portu Lotniczego (CPL). Ale już w kwietniu tego samego roku, nie wiadomo przez kogo – bez żadnego trybu (i bez dokumentacji) – została przekształcona w decyzję o całkowitej przebudowie systemu transportowego Polski (CPK).

Niektóre rozwiązania organizacyjno-zarządcze (lub ich brak, np. brak wsparcia dla zagrożonych projektów) pokazują, że pomyślne zakończenie Programu CPK nie jest priorytetem Spółki CPK.

This paper was also published at

<https://www.pasazer.com/news/462943/opinie,cpk,czyli,jak,nie,przygotowywac,i,nie,prowadzic,wielkiego,projektu.html>

The Central Communication Hub (CPK) program is implemented without an approved business case, schedule, and budget.

The CPK Company has not developed the documentation needed to start the works in the form and with the content required by the CPK Act enacted by parliament, hence there are no formal and legal grounds to start them, in particular, to sign contracts and spend funds.

The executives of the CPK Program made a documented decision to ignore the most important stakeholder interested in its implementation – the general public of Poland. The consequence of this is the non-publication of the documents that shape the work (e.g. real plans and schedules) and the reports on the implementation of this work. This is also consistent with not securing the support of the Polish public for the CPK before its launch.

It is unknown who decided to launch the CPK Program. In March 2017, the Government of the Republic of Poland decided to build the Central Airport (CPL). But already in April 2017, we do not know by whom – without any procedure (and without documentation) – it was transformed into a decision on the complete reconstruction of Poland's transport system (CPK).

Some organizational and managerial solutions (or lack thereof, e.g., lack of support for troubled projects) show that the CPK Program's successful completion is not the CPK Company's priority.

1 Wprowadzenie

Centralny Port Komunikacyjny ma być największą w historii Polski inwestycją infrastrukturalną. CPK budzi wielkie zainteresowanie społeczeństwa, ugrupowań politycznych, linii lotniczych i wielu innych podmiotów zarówno polskich, jak i zagranicznych. W związku z tym temat CPK jest szeroko dyskutowany w mediach oraz jest przedmiotem wypowiedzi polityków: zarówno ugrupowań rządzących, jak i opozycji. Wiele artykułów dotyczy sfery biznesowej, czyli próbuje odpowiedzieć – całościowo lub częściowo – na pytanie czy warto realizować tę inwestycję. Ale nawet gdybyśmy uznali, że odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, to trzeba odpowiedzieć na dwa pytania:

- **czy projekt jest przygotowywany i prowadzony sprawnie i zgodnie ze wszystkimi wymogami formalno-prawnymi**
oraz
- **czy ekipa, która podjęła się tego zadania, jest w stanie je zrealizować, czyli czy potrafi zarządzać Programem CPK.**

Na te pytania staram się odpowiedzieć w tym opracowaniu. Przyglądam się, czy dokumenty zarządcze CPK są spójne, czy w zarządzaniu CPK są wykorzystywane najlepsze praktyki stosowane w innych mega-projektach, czy Program CPK – jako program publiczny – jest realizowany w sposób przejrzysty dla społeczeństwa.

2 Grzechy pierworodne

2.1 Kto zdecydował o realizacji CPK?

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030r.) (dalej: SOR), zapowiadane jest „prowadzenie analiz dotyczących Centralnego Portu Lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.” (str. 237). CPL ani CPK nie są wskazane na liście projektów flagowych ani strategicznych SOR – i nie zmieniło się to do dzisiaj. Czyli rząd do lutego 2017 nie traktował CPL ani CPK poważnie.

Dokument Koncepcja budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Koncepcja CPK) przyjęty 7 listopada 2017 wskazuje rzekome decyzje prowadzące do budowy CPK (str. 11):

„W dniu 17 marca 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów [dalej: KERM] przyjął rekomendację budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Rada Ministrów [RM] przyjęła rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej. [<https://www.sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ustanowienie-pelnomocnika-rzadu-do-spraw-centralnego-portu-18596449>; Rozporządzenie ws. Pełnomocnika CPK]”

Po pierwsze, przyjęcie rekomendacji z 17 marca 2017 roku nie jest zgodne z SOR, ponieważ dokument ten nakazywał najpierw „prowadzenie analiz dotyczących Centralnego Portu Lotniczego”. KERM ani RM jako całość nie wskazują analiz wykonanych pomiędzy lutym a marcem 2017r. Już to może być podstawą merytoryczną do podważenia decyzji nie tylko o restrukturyzacji systemu transportu (program CPK) ale nawet o budowie centralnego lotniska.

Wymieniony w Koncepcji CPK tekst źródłowy decyzji KERM, rzekomo rekomendującej budowę CPK, nie jest dostępny publicznie. Ale publicznie zaprezentowali ją premier Mateusz Morawiecki (a prasa udokumentowała)

(<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/545024,centralny-port-lotniczy-mateusz->

morawiecki-lotnisko-komunikacja-samoloty-rzad-pis.html) oraz minister Andrzej Adamczyk (<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/545020,andrzej-adamczyk-komitet-ekonomiczny-rm-decyzja-budowa-centralny-port-lotniczy.html>). Obydwaj poinformowali, że **KERM podjął decyzję o budowie Centralnego Portu Lotniczego** (a nie Centralnego Portu Komunikacyjnego). Co prawda premier Morawiecki wspomniał, że można to nazywać „centralnym portem komunikacyjnym”, ale wyjaśnił, że jest to tylko inna nazwa CPL, czyli lotniska. A więc **w marcu 2017 projekt o którym mowa, nie obejmował przebudowy systemu transportu kolejowego w Polsce** a premier Szydło niewłaściwie powołała się na dokument dotyczący budowy wyłącznie lotniska.

Centralny Port Komunikacyjny oficjalnie pojawia się 28 kwietnia 2017r. w Rozporządzeniu ws. Pełnomocnika CPK. Ale żeby ustanowić pełnomocnika, wcześniej musiała być podjęta decyzja o istnieniu przedmiotu pełnomocnictwa czyli właśnie CPK. Czyli decyzja o rozszerzeniu CPL do CPK została podjęta pomiędzy 17 marca (podjęcie decyzji przez KERM rekomendacji ws. CPL) a mianowaniem pełnomocnika 27 kwietnia 2017r. Wydaje się, że decyzja została podjęta **bez żadnego trybu**, najprawdopodobniej, aby ukryć właściwego decydenta i uchronić go od oczekiwanych zarzutów związanych z tą decyzją i ewentualnymi problemami związanymi z jej realizacją (powyższe rozważania dotyczą rzeczywistego procesu decyzyjnego, a nie procesu legislacyjnego, który jest jego zwieńczeniem.)

Ubocznym skutkiem nagłej zmiany zakresu prac jest nieadekwatność nazwy programu – która pozostała z czasu, kiedy myślano wyłącznie o centralnym lotnisku – do rzeczywistego zakresu prac. Trudno uznać, że np. linia kolejowa Stalowa Wola – Białystok jest centralna i że w dodatku jest częścią portu. Żeby odnieść się do tej kwestii, pośpiesznie wymyślono pojęcie „inwestycji towarzyszących” – jednak podlegają one tej samej Spółce, są wspólnie zarządzane, czyli są częścią jednego agregatu prac. Bardziej adekwatną nazwą tego programu mogłoby być np. Przebudowa Systemu Komunikacyjnego Polski.

2.2 Czego dotyczyła koncepcja CPK?

Drugie zasadnicze pytanie: czym miał być Program CPK zgodnie z przyjętą koncepcją CPK?

Czy CPK jest to lotnisko razem z inwestycjami na przyległym terenie; miasteczko, drogi, koleje i inna infrastruktura potrzebna do jego funkcjonowania? Premier Morawiecki w przytaczanej wypowiedzi z marca 2017 dotyczącej CPL wyjaśnił, że Centralny Port Komunikacyjny to jest właśnie tylko inna nazwa „dużego lotniska międzynarodowego”.

Czy też CPK jest to program przebudowy całego systemu komunikacyjnego Polski? Nawet na to pytanie nie jest łatwo odpowiedzieć w świetle wiedzy umieszczonej w dostępnych oficjalnych materiałach. W tytule koncepcji CPK wymienia się Port Solidarność (lotnisko); mówi się o „(...) inwestycja Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny (...)”. Także w dalszej części tego dokumentu (str. 6) Centralny Port Komunikacyjny jest to „(...) węzeł transportowy, oparty na zintegrowanych ze sobą węzłach: lotniczym oraz kolejowym, efektywnie włączony w układ sieci drogowej.” **A więc przebudowa systemu transportu kolejowego zgodnie z tymi zapisami, nie wchodzi w skład CPK.**

Jednak dalsza treść koncepcji CPK zmienia to przeświadczenie. Pojawia się „komponent kolejowy” oraz część zatytułowana „Potencjalny scenariusz rozbudowy sieci kolejowej”. Docelowo przebudowa obejmuje linie kolejowe zapewniające dojazd z głównego lotniska do większości polskich głównych miast.

W zastanawianiu się, czym jest CPK, trzeba uwzględnić pojęcie „komponentu” (są trzy główne: lotniskowy, drogowy i kolejowy). Komponent jest częścią większej całości. Co jest tą całością? Chyba jednak CPK, na przykład dlatego, że w dokumentach nie istnieje inne

główne pojęcie, które mogłoby objąć całość prac. Czyli z tego wynika, że jednak „komponent kolejowy” obejmujący w szczególności budowę „szprych”, jest częścią CPK. A więc od kwietnia 2017r. CPK to nie tylko lotnisko z przyległościami.

Czyli występuje kwestia wewnętrznej niespójności Koncepcji CPK. Są zapewne dwa główne tego powody.

Pierwszy jest związany zapewne z opisanym wyżej trybem podejmowania decyzji o realizacji Programu. Dokumentów opisujących zasadnicze przekształcenie systemu transportowego dość dużego państwa nie pisze się przez miesiąc czy pół roku. Zapewne część dokumentu była pisana, kiedy autorzy byli przeświadczeni, że tworzą koncepcję wyłącznie tego, co teraz nazywa się „komponentem lotniskowym”, wcześniej nazywanym CPL. Kiedy bez żadnego trybu kazano im zmienić budowę lotniska na przebudowę całego systemu transportowego, po prostu nie starczyło im czasu na całkowitą restrukturyzację dokumentu i jego uspoźnienie.

Drugi to sposób działania aktualnego rządu, gdzie zasadniczą podstawą działania są polecenia przełożonych, wydawane zwykle bez żadnego trybu, a nie jakiegokolwiek wcześniejsze, nawet udokumentowane, ustalenia. Więc autorzy nie widzieli potrzeby spędzania czasu nad pół-fikcyjnym dokumentem.

2.3 Brak uzasadnienia biznesowego

Uzasadnienie biznesowe projektu (albo programu) to dokument, w którym wykazuje się jego szeroko rozumianą opłacalność i możliwość realizacji. Wiele państw sformalizowało zasady opracowywania takiego dokumentu. Na przykład w Wielkiej Brytanii HM Treasury opublikował tzw. Green Book, opisujący właśnie sposoby uzasadniania jakichkolwiek wydatków (w tym inwestycyjnych) w sektorze publicznym (<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>). Zgodnie z tym dokumentem uzasadnienie biznesowe musi opisywać produkt i efekty nakładów. Musi się składać z pięciu części:

- Uzasadnienie strategiczne
Wykazanie zgodności ze strategią obszaru, którego wydatek dotyczy.
- Uzasadnienie ekonomiczne
Opisanie korzyści i ewentualnych strat (np. ekologicznych) związanych z pracą.
- Uzasadnienie komercyjne
Wykazanie, że na rynku istnieją podmioty, które będą mogły zrealizować prace.
- Uzasadnienie finansowe
Oszacowanie kosztów oraz zapewnienie źródeł finansowania.
- Uzasadnienie zarządcze
Wykazanie, że podmiot realizujący ma kwalifikacje dostateczne do zarządzania pracami.

Każda z części musi się odnosić do zagrażających ryzyk. Odpowiednie części muszą być podzielone na składowe opisujące poszczególne lata. Uzasadnienie musi być zweryfikowane przez niezależnych ekspertów (których w Polsce nie brakuje, polecić można na pewno

Tomasza Wardaka, autora książki Piasta i Szprychy) i zatwierdzone przez upoważniony podmiot¹.

Podsumowując: **Program CPK nie ma uzasadnienia biznesowego.**

A warto z całą mocą podkreślić, że projekt rewolucyjnej przebudowy polskiego systemu transportowego, którego osią i punktem centralnym jest nowe, wielkie lotnisko międzynarodowe, **musi być przygotowany i prowadzony ze szczególną starannością.** Jest ku temu kilka specyficznych powodów:

- **Tworzenie w Europie nowego, wielkiego centrum przesiadkowego (hubu) jest przedsięwzięciem bardzo ryzykownym, wymagającym wielowariantowych analiz.** Ryzyko zdecydowanie rośnie wraz ze wzrostem rozmiaru portu lotniczego.
- **Nigdzie na świecie nie podjęto się tak ścisłego powiązania systemu transportu lotniczego i kolejowego,** i to w sytuacji, gdy już wstępne analizy pokazują, że jedynie niewielki procent pasażerów kolei będzie korzystać także z połączeń lotniczych, przesiadając się z pociągu na samolot.
- **Zapaść międzynarodowego rynku lotniczego związana z pandemią nie tylko opóźniła o wiele lat jego rozwój, ale i spowodowała ogromne zmiany strukturalne.** LOT – linia, która miałaby być bazowana w centralnym porcie, znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej zwiększając dodatkowo wątpliwości, czy będzie ona w stanie zwiększyć wielokrotnie liczby pasażerów tranzytujących przez główne polskie lotnisko.
- **Agresja Rosji na Ukrainę, na czas niemożliwy do przewidzenia zdecydowanie utrudniła dostęp polskiej linii do najważniejszych rynków azjatyckich i uzależniła rozwój lotnictwa od międzynarodowej sytuacji politycznej.**

2.4 Brak zainteresowania poparciem społecznym

Jest jeszcze jedna konsekwencja podejmowania decyzji o CPK bez żadnego trybu, być może nawet ważniejsza niż spójność dokumentu czy zakres prac. Jest nim **niezapewnienie poparcia społecznego przed podjęciem decyzji o realizacji CPK.** Były jakieś analizy robione od kilkadziesiąt lat, opisywane gdzieś „małym drukiem” w oficjalnych dokumentach – ale najważniejszy polski program inwestycyjny ostatnich lat przed podjęciem decyzji o jego uruchomieniu nie był przedmiotem ogólnonarodowej dyskusji. Trudno to było zrobić pomiędzy marcem a kwietniem 2017, kiedy zapewne w rzeczywistości decyzja była podjęta. W takiej dyskusji w szczególności należałoby uzgodnić z mieszkańcami przyszłych terenów lotniska sposób ich relokacji i rekompensat. W związku z tym dyskusja ta odbywa się dopiero teraz, po podjęciu decyzji. Wiele osób zajmujących się mega-projektami w demokratycznych państwach uważa, że o realizacji tak gigantycznych prac publicznych **powinny decydować ogólnospołeczne referenda,** oczywiście poprzedzone przedstawieniem zarysu planów realizacji oraz przewidzianych do uzyskania korzyści. W Polsce przykładem było referendum nad zorganizowaniem Zimowych Igrzysk Olimpijskich w Krakowie w 2022 roku, w wyniku którego odrzucono ten pomysł. Ewentualne pytanie mogłoby brzmieć „Czy jesteś za budową nowego centralnego lotniska dla Polski oraz przebudowy systemu transportu kolejowego za cenę 80 miliardów złotych?”

¹ W innych krajach formalna struktura uzasadnienia biznesowego jest zwykle inna, natomiast jej znaczenie jest bardzo zbliżone do opisanego przykładu z Wielkiej Brytanii.

Gdyby przeprowadził taką dyskusję a może i referendum, pozycja CPK byłaby całkowicie inna. Rządzący mogliby wtedy używać argumentu: społeczeństwo chce CPK (albo kwestia stałaby się bezprzedmiotowa w wyniku odrzucenia programu w referendum).

3 Czy oni chcą i umieją to zrobić?

3.1 Czy CPK ma Dokument Wdrażający?

Ustawa o CPK (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001089>) określa zarówno wymagane fizyczne struktury, artefakty zarządcze jak i wymaganą dokumentację, w szczególności opisującą planowanie Programu. Ustawa ta mówi (Art. 1.1), że w skład CPK wchodzi „Inwestycja, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania (...)”. Czyli w Ustawie, inaczej niż w Koncepcji, już nie ma wątpliwości – Program CPK to całość wszystkich prac: lotnisko, koleje, inne potrzebne inwestycje i prace, od inicjacji, poprzez planowanie, realizację, aż po przekazanie do eksploatacji ostatniego wytworzonego produktu (pewnie któreś z promienistych linii kolejowych, czyli tzw. „szprych”) ok. 2035 roku. Dla Programu opracowanych będzie wiele programów wieloletnich (Art. 5.2). Trzeba zauważyć, że zgodnie z Ustawą o finansach publicznych, program wieloletni jest najwyższym poziomem agregacji prac publicznych o charakterze projektowym. Program wieloletni może być podzielony na etapy, ale nie stanowią one osobnych programów wieloletnich. W związku z tym programem wieloletnim w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych jest całość CPK, zaś okres do roku 2023 to tylko jeden z etapów jego realizacji.

Wyjaśnienia te są ważne z punktu widzenia wymaganej przez Ustawę o CPK dokumentacji.

Najważniejszym dokumentem określającym sposób realizacji Programu CPK jest **Dokument Wdrażający**. Jest to „dokument wykonawczy do Programu, zawierający w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć” (Ustawa, art. 2.1). Podkreślam: w Ustawie wymieniony jest dokument wykonawczy dla Programu (jako całości), czyli **musi on opisywać całość działania Programu** (nie wyklucza to opracowywania planów dla poszczególnych, przewidzianych w Ustawie o finansach publicznych, etapów tych planów). Realizacja Programu odbywa się właśnie zgodnie z Dokumentem Wdrażającym (Art. 12), czyli Ustawa o CPK nie zezwala na realizację prac przed zatwierdzeniem tego dokumentu przez Pełnomocnika. **Ustawa do uruchomienia Programu wymaga oszacowania całości jego budżetu oraz terminu jego zakończenia** – są to bardzo naturalne wymagania, w szczególności gdy chodzi o publiczne pieniądze.

Spółka CPK opracowała dokument zatytułowany Dokument Wdrażający do dokumentu „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023” (<https://cpk.ssdip.bip.gov.pl/dokumenty/dokument-wdrazajacy-do-dokumentu-program-inwestycyjny-centralny-port-komunikacyjny-etap-i-2020-2023.html>). Ale już w samym tytule mówi się, że ten Dokument Wdrażający dotyczy tylko I etapu, czyli lat 2020-2023. A więc Spółka nie opracowała ustawowo wymaganego Dokumentu Wdrażającego dla (całości) Programu CPK; w szczególności **nie został oszacowany i formalnie zatwierdzony wymagany przez Ustawę o CPK ani budżet ani harmonogram Programu, uwzględniający wszystkie Przedsięwzięcia**.

Spółka, zgodnie z Ustawą o CPK, nie ma prawnych podstaw do wykonywania prac w ramach Programu CPK, ponieważ nie został opracowany wymagany Dokument Wdrażający dla całości Programu.

3.2 Harmonogram CPK

Chociaż już wiemy, że Program CPK nie ma wymaganego Dokumentu Wdrażającego, przeanalizujemy sposób konstruowania jego najważniejszych składowych.

Dokument Wdrażający musi w szczególności zawierać „harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć”. Z kolei czym jest harmonogram w Programie CPK wyjaśniają Zasady Zarządzania (<https://dziennikurzedowy.mi.gov.pl/files/Zasady-1.pdf>) opracowane przez Spółkę. Jest to „dokument odzwierciedlający planowany sposób realizacji prac w czasie, integrujący w jednej strukturze danych informacje dotyczące m.in. zakresu prac, czasu trwania zadań, powiązań między zadaniami oraz budżetów.”

Po pierwsze, skoro zgodnie z Ustawą Dokument Wdrażający ma być jeden, to musi on zawierać harmonogram na całość Programu CPK, czyli do roku 2035, kiedy ma zostać zakończona przebudowa systemu kolejowego. A **harmonogramy Dokumentu Wdrażającego urywają się na roku 2023**, czyli na końcu okresu obejmowanego przez I etap aktualnego programu wieloletniego.

Po drugie, w Dokumencie Wdrażającym przedstawiono „harmonogramy ramowe”, a nie wymagany przez Ustawę o CPK i zdefiniowany przez Zasady Zarządzania po prostu „harmonogram”. Czyli **przedstawiony harmonogram nie ma wymaganej przez Ustawę dokładności**.

Trzeci zasadniczy problem z harmonogramem dotyczy jego zawartości. W żadnym miejscu nie przedstawiono wymaganych przez Zasady Zarządzania „powiązań między zadaniami”. Nie jest też konsekwentnie przedstawiany dla każdego zadania „zakres prac”. Na przykład w prezentowanym na swojej stronie internetowej wykazie prac wykonanych w roku 2022 (<https://www.cpk.pl/pl/aktualnosci-2/top-10-cpk-przeгляд-najwazniejszych-wydarzen-w-2022-r>) Spółka wymieniła m. in. „przygotowanie prognoz przez IATA”, „przedstawienie preferowanej lokalizacji”, czy „złożenie wniosków o decyzję lokalizacyjną”. Te prace albo powinny być uznane za samodzielne zadania, albo powinny być wymienione w „informacjach o zakresie prac” innych zadań. Ale w Dokumencie Wdrażającym w części dotyczącej harmonogramu nie ma ich w żadnej postaci, ergo **nawet dla wykonanych prac Spółka nie była w stanie spełnić wymagań określających postać i zawartość harmonogramu**.

Podsumowując, **Program CPK jest realizowany bez harmonogramu wymaganego przez Ustawę o CPK oraz dobre praktyki zarządzania projektowego**. Analogiczne uwagi odnoszą się do budżetu Programu CPK.

Wymagane ustawowo umieszczenie w Dokumencie Wdrażającym harmonogramu i budżetu i – również wymagane ustawowo – jego zatwierdzenie przez Pełnomocnika Rządu RP zmusiłoby ten rząd do zobowiązania się przed najważniejszym interesariuszem Programu CPK – społeczeństwem Polski – realizacji Programu CPK w określonym czasie i budżecie. Rząd, poprzez działania swojego Pełnomocnika ds. CPK, nie wywiązał się z tego obowiązku. Społeczeństwo i inni interesariusze nie wiedzą więc, ile Program CPK będzie kosztował ani kiedy planowane jest jego zakończenie. A kierownictwo Programu i jego Pełnomocnik wykorzystują tę sytuację do niewiążących wypowiedzi, mających na celu manipulowanie opinią publiczną.

3.3 Kogo to obchodzi? Główni Interesariusze

Dokument Wdrażający odnosi się do kwestii interesariuszy (podrozdział 6.3), wskazując m. in. że są to podmioty „mające lub mogące mieć wpływ na działalność Spółki” oraz „zainteresowane wynikami wdrożenia Programu”.

Zainteresowany wynikami wdrożenia Programu jest, jak już wspomniałem wyżej, oczywiście przede wszystkim ogół społeczeństwa Polski. Gdyby tak nie było, Prezydent, Premier, Pełnomocnik ds. CPK czy członkowie zarządu Spółki nie wypowiadaliby się publicznie o CPK. Na działalność Spółki, szczególnie po wyborach parlamentarnych, jeżeli zmieni się koalicja rządząca, zasadniczy wpływ mogą mieć partie aktualnie będące w opozycji do rządu Zjednoczonej Prawicy.

Autorzy Dokumentu Wdrażającego pominęli i społeczeństwo polskie i partie opozycyjne w wykazie interesariuszy.

Pominięcie partii opozycyjnych jest po prostu błędem z punktu widzenia realizacji Programu CPK. W elementarzu **mega-projektów** znajduje się tzw. ryzyko polityczne, czyli zagrożenie przerwania projektu po zmianie ugrupowania rządzącego. Ryzyko to nie znajduje się w wykazie ryzyk w Dokumencie Wdrażającym (pkt. 11.2). A wypowiedzi liderów aktualnej opozycji zapowiadają różne działania – od natychmiastowego zatrzymania całości prac Programu CPK aż po jego „uczłowieczenie”. Gdyby Spółka rzeczywiście myślała o budowie lotniska i nowej sieci linii kolejowych, to zastosowałaby sprawdzone metody zarządzania tym ryzykiem, z których najpewniejszym jest przekonanie opozycji o potrzebie projektu. Do tego służy zwykle dobre Uzasadnienie Biznesowe projektu. Ale, jak napisałem wyżej, takiego dokumentu nie opracowano. Innymi sposobami przeciwdziałania temu ryzyku są też np. udostępnienie pełnej informacji o realizacji projektu czy też włączanie przedstawicieli stron opozycyjnych do ciał doradczych i kontrolnych projektu. Żadnego z tych sposobów realizacji ryzyka politycznego nie zastosowano, czyli Spółka działa z perspektywą czasową do najbliższych wyborów parlamentarnych i nic nie robi, żeby przedłużyć jego realizację poza prawdopodobną zmianę ugrupowania rządzącego. A głównym efektem przerwanych prac będzie zapewne wzbogacenie się osób biorących udział w pracach Spółki.

Natomiast **pominięcie społeczeństwa Polski jako głównego, najważniejszego interesariusza CPK trzeba nazwać po prostu oburzającą bezczelnością** wynikającą zapewne z przeświadczenia partii kierowanej przez J. Kaczyńskiego o byciu właścicielami Polski – a nie tymczasowymi administratorami powierzonych im zasobów dla dobra społeczeństwa. Nb. pominięcie społeczeństwa jako interesariusza projektów publicznych jest zgodne z rekomendacjami KPRM dla projektów publicznych opublikowanymi w 2020 roku. Spójne z taką polityką jest na przykład nie przedstawienie rzetelnego harmonogramu i budżetu (o czym piszę wyżej) Programu CPK i nie udostępnianie społeczeństwu rzetelnych danych o jego wykonaniu i przewidywanych sposobach, terminach i budżecie na zakończenie prac. Spółka udostępnia tylko informacje, które mogą świadczyć pozytywnie o choćby niewielkich elementach realizacji Programu CPK (prezes CPK w 2020 roku zasugerował sądowe ukaranie niżej podpisanego za opublikowanie artykułu krytycznego względem CPK <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1485696,cpk-wild-argumenty-za-i-przeciw.html>). Nie są publikowane informacje o problemach i zagrożeniach, jakie Program napotyka. Żaden z raportów opracowywanych przez Spółkę dla Pełnomocnika CPK oraz przez Pełnomocnika dla Rady Ministrów nie został przedstawiony najważniejszemu interesariuszowi Programu CPK – społeczeństwu Polski. Można domniemywać, że jednym z powodów tego jest chęć kontynuowania programu mimo zidentyfikowania zasadniczych problemów.

Prof. Bent Flyvbjerg, uznawany ogólnie aktualnie za największy autorytet w zakresie mega-projektów (przez pewien okres doradzał CPK), niedawno zaczął prezentować stanowisko, że nieudolne kierownictwo wielkich projektów powinno odpowiadać za pieniądze zmarnowane na projekty publiczne tak jak za ich defraudacje. W szczególności za defraudację należy uznać wydawanie pieniędzy na projekty, w których ukrywane są przed społeczeństwem ich

problemy (https://www.linkedin.com/posts/flyvbjerg_4th-person-charged-in-south-carolina-nuclear-activity-6834148732364300289-HTeU/).

3.4 Czy oni rzeczywiście chcą to zrobić?

Sukces projektów, programów (i w ogóle wszelakich, w szczególności wielkich, prac) zależy od sposobów zarządzania nimi. Głównym dokumentem określającym sposób zarządzania Programem CPK są Zasady Zarządzania.

Najważniejszym podmiotem zaangażowanym bezpośrednio w realizację Programu jest oczywiście Spółka. A więc tam właśnie Zasady Zarządzania powinny być realizowane z największą starannością i ich stosowanie powinno być bardzo starannie analizowane. Zgodnie z tymi Zasadami nadzór nad ich stosowaniem sprawuje Pełnomocnik. Ale aktualny Pełnomocnik, nie mający zupełnie żadnego doświadczenia w realizacji wielkich projektów, nie jest w stanie wykonać tego zadania. Nie ma on też żadnego zespołu, który mógłby wykonać to zadanie, będzie więc musiał przekazać nadzór nad stosowaniem Zasad Zarządzania w Spółce właśnie jej samej! Mówiąc bardziej opisowym językiem, wilkowi przekazano nadzór nad owieczkami. W zaawansowanych zarządczo krajach istnieją odpowiednie instytucje, które zajmują się nadzorem zarządczym i metodycznym nad procesami zarządzania projektami. Instytucje te oczywiście muszą być niezależne od podmiotów realizujących kontrolowane projekty. W Polsce nie ma takiego ciała – Rządowe Biuro Monitorowania Projektów (<https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/rzadowe-biuro-monitorowania-projektow>) jest umieszczone w strukturach rządowych (w KPRM), które na pewno obiektywne względem działań rządu nie jest.

W CPK pracuje Rada Programu, wspierająca Właściciela oraz Komitet Programu, wspierający Kierownika Programu. W opisie żadnego z tych ciał (podobnie Właściciela i Kierownika) nie wymaga się od ich członków wiedzy ani doświadczenia w zakresie realizacji wielkich projektów. Zapewne wiele z opisywanych w tym materiale problemów wynika właśnie z braku kwalifikacji podmiotów zaangażowanych w zarządzanie Programem CPK (<https://gpm3.eu/polish/blog/2020/07/02/cpk-centralny-port-komunikacyjny-analiza/>). Brak wymagania odpowiednich kwalifikacji do ciał kierujących CPK stwarza ryzyko powoływania do nich ludzi po prostu wykonujących polecenia władzy ale niekoniecznie mających odpowiednie kwalifikacje. Pierwszym Prezesem Spółki był ...specjalista od polityki dalekowschodniej, nie mający żadnego doświadczenia w realizacji wielkich projektów. Członkami zarządu CPK w pewnym momencie był działacz samorządowy czy absolwentka dziennikarstwa – oczywiście nie mający żadnego doświadczenia w realizacji mega-projektów.

Wyspecjalizowaną komórką organizacyjną zajmującą się wspieraniem zarządzania Programem CPK jest Biuro Programu. A więc, żeby zorientować się, jak Program CPK będzie zarządzany, spójrzmy na zadania tego Biura. W specyfikacji jego działań najważniejsze jest to, czego w niej nie ma. Wsparcie dla Kierownika Programu i Kierowników Podprogramów jest ograniczone do weryfikacji metodycznej dokumentów zarządczych. Gdyby chodziło o wsparcie całości prac, wsparcie nie zostałoby ograniczone do najwyższego poziomu zarządczego. Przecież uruchamiając lub włączając dowolną pracę do Programu CPK Spółka przejmuje przynajmniej część odpowiedzialności za jego sukces. A więc każdy projekt CPK powinien móc szukać wsparcia w zarządzaniu swoimi pracami. W szczególności, jeśli projekt jest poważnie zagrożony, Biuro Projektu powinno się zajmować jego ratowaniem. Jednym z często spotykanych w polskim sektorze publicznym błędów jest podpisanie kontraktu z wykonawcą, a następnie ograniczenie się do ścisłego, ślepego formalnego kontrolowania realizacji prac. Tam, gdzie rządy rzeczywiście dbają o skuteczność i efektywność realizowanych prac, powstają mechanizmy umożliwiające zwrócenie się do

przedstawiciela strony publicznej (np. właśnie odpowiedniego Biura Projektów) o pomoc. **Brak wsparcia dla wykonawców prac realizowanych w ramach CPK sugeruje, że powodzenie realizacji całego Programu ani jego składowych nie jest szczególną troską ludzi odpowiedzialnych za jego realizację.**

Trudno sobie wyobrazić, żeby w tak wielkim programie, jakim powinien być CPK (gdyby był poważnie traktowany przez jego kierownictwo), struktury wspomagające prace ograniczały się do jednego, centralnego Biura Programu CPK. Na pierwszy rzut oka widać, że BP CPK wspiera tylko projekty, a nie wspiera np. podprogramów. W tak wielkim programie struktura wspomagająca prace powinna być hierarchiczna. Właściwie każda jednostka pracy: podprogram, komponent, portfel czy duże projekty powinny mieć swoje Biuro. Biuro Programu powinno wykonywać główne działania biznesowe, strategiczne i metodyczne oraz agregować dane z niższych poziomów PMO. Natomiast w Programie CPK (Zasady Zarządzania, Rys. 1) widać jednoznacznie, że pod BP CPK nie podlega żadna analogiczna jednostka w niższych jednostkach pracy. Takie ograniczenie struktur Biur Projektów jest kolejnym dowodem na to, że osoby definiujące sposoby zarządzania Programu CPK nie są zainteresowane sprawną jego realizacją.

Innymi standardowymi funkcjami analogicznych Biur Programów są np. ewaluacja i rozwój metodyk zarządzania oraz określanie zasad *governance* (wysokopoziomowy ład projektowy). Brak tego zadania sugeruje, że przez wiele lat realizacji Programu nie będzie potrzebne modyfikacje tych metodyk. Jest to zupełnie nierealne. W szczególności Biuro nie przypisano utrzymywania i eksploatacji narzędzi softwareowych wspomagających zarządzanie. Czyżby tak wielki program miał być zarządzany także bez żadnego trybu? Wskazuje na to m. in. opracowanie „Briefu Strategicznego” (Centralny Port Komunikacyjny, Brief strategiczny, 16.03.2020.), czyli zestawu wymagań dla CPK bez wspomaganie wyspecjalizowanych narzędzi. Biuro powinno odpowiadać za potrzebne szkolenia dla wszystkich uczestników (trudno uznać, że „szerzenie kultury projektowej” spełnia to wymaganie).

Lista braków dotyczących sposobów zarządzania sugeruje, że albo zespoły kształtujące sposoby zarządzania Programem CPK nie miały odpowiednich kwalifikacji, albo że celem podejmowania tych decyzji nie było zapewnienie sukcesu Programu CPK.

Podziękowanie

Bardzo dziękuję p. Markowi Serafinowi za jego cenny wkład w powstanie tego materiału.

Opracowanie powstało jako rozwinięcie wystąpienia autora w ramach debaty „Centralny Port Komunikacyjny – droga do cywilizacyjnego skoku czy przykład polskiego chaosu?” zorganizowanej przez Instytut Bronisława Komorowskiego 27 lutego 2023 roku.

O autorze

Dr Stanisław Gasik, PMP jest specjalistą ds. rządowego zarządzania projektami. Autor książki „Projects, Government, and Public Policy” (Taylor and Francis, 2023). W latach 2014–2020 ekspert ds. projektów w Government Accountability Office, instytucji Kongresu Stanów Zjednoczonych, odpowiedniku polskiej NIK. Znaczący współautor głównych globalnych standardów zarządzania projektowego, publikowanych przez Project Management Institute. Autor kilkudziesięciu artykułów o polskiej administracji centralnej (głównie „Rzeczpospolita” i „Dziennik Gazeta Prawna”). Więcej o nim można się dowiedzieć ze strony www.gpm3.eu.