

<https://edgp.gazetaprawna.pl/opinie/artykuly/11271203,maleszak-przejmuje-cpk-pierwsze-zadanie-skonczy-z-zarzadzaniem-za.html>

(jeśli link nie otwiera się, skopiuj go i otwórz w przeglądarce)

Dr Stanisław Gasik
stanislaw.gasik@gpm3.eu
www.gpm3.eu

Najważniejsze zmiany w programie CPK¹

Kilka propozycji dla nowego Pełnomocnika

Spis treści

WPROWADZENIE	1
ZAPOMNIANE PROPOZYCJE PROFESORA FLYVBJERGA	2
SPOŁECZEŃSTWO POLSKI NAJWAŻNIEJSZYM INTERESARIUSZEM CPK	3
WSPÓŁPRACA Z OPOZYCJĄ POPIERAJĄCĄ BUDOWĘ CPK	3
UPUBLICZNIENIE PROGRAMU CPK	4
ZESPÓŁ ZAPEWNIENIA – OBIEKTYWNY WGLĄD W STATUS PROGRAMU CPK	5
KILKA ZMIAN PRAWNYCH	5
BIURO PROGRAMU JAKO POMOC DLA WYKONAWCÓW PRAC	6
O AUTORZE	6

Wprowadzenie

Decyzję o realizacji CPK podjęto zapewne – nie istnieje dokument zawierający tę decyzję – pomiędzy marcem (kiedy zapewne podjęto decyzję o budowie CPL, ten dokument też nie jest dostępny) a kwietniem 2017 roku (kiedy mianowano pełnomocnika ds. CPK). Sposób podjęcia tej decyzji był charakterystyczny dla późniejszych chaotycznych, upolitycznionych, nieuporządkowanych, niezgodnych z dobrymi praktykami, prac nad realizacją CPK. Efektem jest nierozpoczęcie budowy lotniska przez ponad osiem lat od podjęcia decyzji o tej budowie.

¹ Uwagi oparłem przede wszystkim na publikowanych przez Spółkę informacjach i dokumentach prezentowanych na jej stronach internetowych.

Czas przy budowie większości analogicznych obiektów na świecie w XXI wieku wynosił między dwoma a pięcioma latami.

Zmiana na stanowisku Pełnomocnika ds. CPK powinna być próbą naprawy sytuacji.

Maciej Lasek przez długi czas był symbolem niezgody PO i KO na realizację CPK. Lasek był specjalistą od lotnictwa, ale nie od wielkich projektów infrastrukturalnych. Jego mianowanie na stanowisko Pełnomocnika ds. CPK, było równie uzasadnione, jak byłoby mianowanie Roberta Lewandowskiego Pełnomocnikiem ds. budowy wielkiego stadionu – bo doskonale strzela bramki. Lasek rozpoczął swoje urzędowanie potwierdzeniem niekompetencji, nie potrafiąc wykonać profesjonalnych audytów prac poprzedników.

Ekipa PiS, przynajmniej w pierwszej fazie prac nad CPK, chociaż również nie miała kompetencji, to jawnie mówiła o chęci uczynienia z CPK wzorcowo zarządzanego projektu (był to jeden z powodów mojego zatrudnienia się w tym zespole). Niestety, dość szybko **czynniki czysto polityczne wzięły górę nad merytorycznymi**, co skutkowało politycznymi decyzjami w zakresie obsady najważniejszych stanowisk i propagandą niedopuszczającą przekazywania żadnych informacji o problemach tego megaprojektu.

Na najważniejszym stanowisku związanym z CPK Laska zastąpił v-minister infrastruktury Piotr Malepszak. Malepszak, specjalista od transportu kolejowego, który jest ważną składową CPK, pełnił już funkcję prezesa CPK. **Doceniając kompetencje Malepszaka, mamy dobrą okazję, żeby wskazać najważniejsze zagadnienia, którymi nowy Pełnomocnik powinien się zająć.**

Zapomniane propozycje profesora Flyvbjerga

Do około roku 2020 programem CPK bardzo zainteresowany był profesor Bent Flyvbjerg, jeden z najwybitniejszych specjalistów od megaprojektów na świecie; emerytowany profesor Uniwersytetu Oxford, gdzie był szefem zespołu zajmującego się właśnie megaprojektami. W wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” wskazał główne czynniki sukcesu megaprojektów: **realistyczny biznesplan, zawierający m. in. budżet, harmonogram oraz planowane korzyści. W zespole muszą być specjaliści mający doświadczenie w realizacji megaprojektów. Wg. Flyvbjerga, struktura organizacyjna powinna gwarantować jak najwcześniejsze przekazywanie kierownictwu sygnałów o problemach i ryzykach stojących przed projektem.** Profesor Flyvbjerg w innych wypowiedziach, niedotyczących CPK, formułuje pogląd, że niesprawne zarządzanie projektami publicznymi, w szczególności, jeśli nie jest przedstawiana społeczeństwu rzetelna informacja o statusie projektu, powinno być traktowane tak jak defraudacja pieniędzy publicznych. Nie jest jasne, jaka była reakcja kierownictwa CPK na propozycje Flyvbjerga; pewne natomiast jest, że po udzieleniu tego wywiadu nie można znaleźć dalszych oznak współpracy CPK z prof. Flyvbjergiem. Z postulatów prof. Flyvbjerga szczególnie ważne jest opracowanie biznesplanu. Pewną jego formą dla lotniska jest Plan Generalny, ale nie odpowiada on na przykład na jedno z najważniejszych pytań: **jaka będzie relacja przychodów i kosztów działania lotniska (w tym obsługi finansowej) w czasie jego funkcjonowania?**

Nowy Pełnomocnik powinien rozważyć realizację uwag profesora Flyvbjerga oraz nawiązanie współpracy z czołowymi specjalistami od zarządzania megaprojektem. Spośród

postulatów Flyvbjerga zapewne najważniejsze byłoby opracowanie – po wielu latach od podjęcia decyzji o realizacji CPK – rzetelnego biznesplanu tego programu.

Społeczeństwo Polski najważniejszym interesariuszem CPK

W projektach publicznych szczególnie ważna jest właściwa współpraca z interesariuszami. **Najważniejszym interesariuszem każdego projektu publicznego jest zawsze społeczeństwo państwa zlecającego i realizującego projekt.** Czyż budową centralnego lotniska w Polsce nie są zainteresowani właściwie wszyscy świadomi obywatele naszego kraju? A więc na pierwszym miejscu listy interesariuszy, właściwie bez potrzeby wykonywania jakichkolwiek analiz, powinno być wymienione społeczeństwo Polski jako całość. Ale ten zbiorowy interesariusz nie został wymieniony w Dokumencie Wdrażającym CPK (w którym wymienione są główne kategorie interesariuszy). Kierownictwo CPK, żeby zdyskwalifikować społeczeństwo jako interesariusza tego programu, zmieniło standardową definicję tego pojęcia. Za interesariuszy uznano wyłącznie „osoba fizyczna lub prawna, organizacja lub instytucja” w ten sposób wykluczając grupy ludzi nie mających osobowości prawnej (nie jest to zgodne ze standardowym rozumieniem pojęcia interesariusza, prezentowanym przez najważniejsze stowarzyszenia zarządzania projektami, np. Project Management Institute), czyli np. właśnie społeczeństwo Polski. Mówiąc inaczej, **Spółka CPK, zgodnie z tym zapisem opracowanym przez pierwsze kierownictwo CPK, nie uważa, że pracuje na potrzeby polskiego społeczeństwa.** Główną konsekwencją tej manipulacji jest **brak rzetelnej publicznej informacji o planach i statusie programu** – informować należy wyłącznie osoby zainteresowane pracami, czyli właśnie interesariuszy, do których wg. CPK nie należy społeczeństwo Polski. Na przykład, kierownictwo CPK już w 2019 roku na podstawie raportu, opracowanego wspólnie z firmą AECOM Sp. z o. o., wiedziało, że lotnisko nie będzie uruchomione przed listopadem 2030 (informacja zaczerpnięta z raportu NIK), jednak informację tę utrzymywano w tajemnicy przed społeczeństwem, twierdząc, że uruchomienie nastąpi w roku 2028. Publikowane są głównie pozytywne informacje o zdarzeniach w projekcie (które nie zawsze były wcześniej umieszczone w harmonogramie).

Nowe kierownictwo CPK powinno formalnie uznać społeczeństwo za najważniejszego interesariusza i wdrożyć system rzetelnego informowania o programie. Najprostszym rozwiązaniem jest publikowanie na stronach internetowych dokładnych planów programu, a następnie, nie rzadziej niż np. co pół roku, umieszczanie tamże sprawozdań (oczywiście zweryfikowanych przez Zespół Zapewnienia, o którym piszę poniżej). Dalej idącym pomysłem, praktykowanym np. w niektórych stanach USA, mogłoby być upublicznienie, poprzez transmisje internetowe, spotkań statusowych programu – czyli takich, na których w określonych odstępach, na przykład co miesiąc, omawia się status programu i podejmuje najważniejsze decyzje.

Współpraca z opozycją popierającą budowę CPK

Następnym z głównych interesariuszy CPK – zarówno przed zmianą władzy, jak i teraz – jest opozycja polityczna. Opozycja (podobnie jak społeczeństwo), nie została wskazana jako

interesariusz ani przez poprzednią ani aktualną ekipę kierującą CPK. Niewskazanie opozycji jako jednego z głównych interesariuszy to po prostu chowanie głowy w piasek. Nic nie wykluczy zainteresowania opozycji (tego czy innego ugrupowania rządzącego) tak ważnym projektem. W tej chwili zasadniczym, obok samych partii politycznych, podmiotem reprezentującym poglądy strony prawicowej, jest stowarzyszenie „Tak dla CPK”, które chce się przedstawiać jako siła niezależna od partii politycznych (jednak nawet w zarządzie można tam znaleźć osoby wcześniej mocno powiązane lub wręcz biorące udział w kierowaniu programem CPK). **Jeśli opozycja nie zostanie włączona do prac nad CPK, w przypadku zmiany ugrupowania rządzącego należy ponownie oczekiwać zasadniczych zmian w CPK** (tak jak to zrobiła aktualna ekipa, na przykład zasadniczo zmieniając architekturę transportu kolejowego w Polsce) – chociażby po to, żeby zdyskredytować swoich przeciwników politycznych. Ale wierzę, że ludzie zgrupowani w Tak dla CPK, jak sama nazwa wskazuje, rzeczywiście chcą wspierać realizację tego programu. Działają tam przecież ludzie, mający, niewątpliwie dużą wiedzę na temat realizacji CPK. Dlaczego więc nie wykorzystać zaangażowania Tak dla CPK dla wspierania realizacji tego programu? Oczywiście, skłonienie ludzi z otoczenia poprzedniego kierownictwa CPK do współpracy z aktualnym kierownictwem jest niesłychanie trudnym zadaniem. Ale przecież nowy Pełnomocnik ds. CPK pracował w poprzednim zarządzie CPK, a więc ma przynajmniej kontakty, a może i dobre relacje z członkami Tak dla CPK. Na początek można by merytoryczne opinie tworzone przez to stowarzyszenie publikować na stronach CPK. Albo po prostu podać link do strony Stowarzyszenia na stronie CPK. I zorganizować spotkanie obydwu stron.

Być może zmianę pełnomocnika z osoby kojarzącej się z twardym „nie” dla CPK na członka pierwszego zarządu CPK, jeszcze z czasów PiS, należy w sensie politycznym rozumieć jak rękę wyciągniętą do strony PiSowskiej.

Nowy Pełnomocnik ds. CPK powinien postarać się wciągnąć do współpracy wszelakie organizacje chcące realizacji tego programu, z Tak dla CPK na pierwszym miejscu.

Upublicznienie programu CPK

Istnieje więcej przejawów hermetyzacji, czyli odcinania podmiotów zewnętrznych od informacji i wpływu na CPK. Pierwsza wersja ustawy o CPK z 2018 roku nakazywała utworzenie Rady do spraw budowy CPK, składającej się z wybitnych specjalistów. W 2018 roku powstała także Rada Społeczna ds. CPK, mająca na celu umożliwienie kontaktów Spółki CPK ze społeczeństwem gmin sąsiadujących z planowanym lotniskiem. Niestety, Rada ds. budowy CPK znikła z modyfikacji ustawy z 2022 roku, zaś informacje o Radzie Społecznej są dostępne tylko na stronach archiwalnych CPK. Wygląda to tak, jakby **ściśle kierownictwo nie życzyło sobie, żeby ktokolwiek z zewnątrz miał wgląd w to, co się dzieje w CPK**. Jest to zgodne z zapoczątkowaną w 2020 roku przez publikację przez KPRM Rekomendacji zarządzania projektami, polityką odcinania osób niepowiązanych ze strukturami rządzącymi w realizacji projektów publicznych.

Program CPK powinien zostać rzeczywiście upubliczniony. Najlepsi polscy specjaliści i inni interesariusze powinni mieć wgląd w procesy i stan realizacji CPK, bez konieczności wchodzenia w struktury organizacyjne Spółki.

Zespół Zapewnienia – obiektywny wgląd w status programu CPK

Pełnomocnik w programie CPK reprezentuje Rząd RP a w ten sposób i obywateli Polski. Jego ustawowym zadaniem jest m. in. nadzór nad przygotowaniem i realizacją Programu CPK. Aby sprawnie realizować nadzór nad projektem, należy znać jego rzeczywisty status. Uważa się, że **raporty opracowywane przez wykonawców programów czy projektów nie dają właściwego wglądu w stan prac** ze względu na, w pewnym sensie naturalny, opór przed informowaniem o własnych problemach i niepowodzeniach. Niedawno Prezes CPK (Portu Polska) Filip Czernicki zapewniał, że wszystko w Porcie Polska idzie zgodnie z planem. Ale czy jest to obiektywna ocena? **Aby zapewnić właściwy wgląd w realizację projektów publicznych w wielu krajach tworzy się instytucję tzw. zapewnienia projektu** (ang. *project assurance*). Zespół ten musi być niezależny od wykonawców – w przypadku CPK powinien podlegać bezpośrednio Pełnomocnikowi ds. CPK. Jego zadaniem jest uzyskanie, na podstawie artefaktów i produktów tworzonych przez wykonawców, wglądu w rzeczywisty status realizacji projektu. **Zespół ds. Zapewnienia powinien dokonywać okresowych przeglądów statusu realizacji programu CPK oraz na tej podstawie formułować opinię dotyczącą możliwości zakończenia programu zgodnie z obowiązującym planem.** Również wszelkie artefakty, za które odpowiedzialny jest Pełnomocnik (np. Dokument Wdrażający, Zasady Zarządzania, plany itp.), jeśli są wytwarzane przez zespół projektu, powinny być weryfikowane przez Zespół Zapewnienia. Zespół ten, pracujący na rzecz administracji rządowej nie zastępuje działań Najwyższej Izby Kontroli, będących elementem działań parlamentu, wykonywanych nieregularnie, w dość dużych odstępach czasu.

Jednym z ważniejszych zadań nowego Pełnomocnika powinno być **powołanie niezależnego Zespołu Zapewnienia programu CPK.**

Kilka zmian prawnych

Strona prawno—organizacyjno—zarządcza również wymaga urealnienia. Ustawa o CPK nakazuje dla tego programu opracowanie harmonogramu. Jak jest rozumiany harmonogram wynika z jednego z najważniejszych dokumentów CPK – Zasad Zarządzania. Dowiadujemy się stamtąd, że jest to harmonogram szczegółowy. **Nakaz opracowania harmonogramu szczegółowego na czas ok. dziesięciu lat jest całkowicie nierealny;** zapewne wynikał on z doświadczenia autorów ustawy wyłącznie w niewielkich projektach. Sytuacja ta potwierdza konieczność zatrudnienia w programie ludzi mających rzeczywiste doświadczenie w realizacji megaprojektów.

Na realizację tak wielkich projektów nie jest też przygotowana polska ustawa o finansach publicznych, z której można wywnioskować, że przed uruchomieniem programu wieloletniego (najwyższy poziom agregacji prac publicznych, czyli musi nim być Program CPK) należy podać jego łączny budżet. Do tego budżetu należy odnosić się specyfikując budżet dla poszczególnych etapów programu. **Zdefiniowanie całego budżetu dla tak wielkiego programu jest nierealne,** ale nie upoważnia to Spółki CPK do działania niezgodnego z prawem. Pokazuje to konieczność modyfikacji polskiej ustawy o finansach

publicznych. Oczywiście, nie jest to zadanie dla Pełnomocnika, ale mógłby on działać w tym kierunku.

Dobłą praktyką przy definiowaniu etapów programów wieloletnich jest takie ich wyodrębnienie, żeby każdy kończył się produktem przynoszącym korzyść społeczeństwu. **Społeczeństwo powinno płacić za otrzymane korzyści, a nie za produkcję papierów.**

Nowy Pełnomocnik na pewno powinien spowodować urealnienie ustawy o CPK oraz niektórych powiązanych ustaw, żeby CPK mieściło się w polskich i europejskich ramach prawnych.

Biuro Programu jako pomoc dla wykonawców prac

Dokument opisujący sposoby zarządzania Programem, czyli Zasady Zarządzania, wymagają wielu modyfikacji. Z braku miejsca wskażę tylko najważniejszą. Wydaje się nią być zmiana roli Biura Programu CPK. W aktualnej wersji Biuro „wspiera prace realizowane w ramach Programu CPK”, ale jest to wspieranie rozumiane i uszczegółowiane w sposób specyficzny. Biuro wspiera w ich działaniach wyłącznie Dyrektorów różnych poziomów. Relacje Biura z projektami czy kontraktami ograniczają się do żądania informacji. **Biuro Programu powinno wspomagać zewnętrzne podmioty, realizujące projekty czy kontrakty w rozwiązywaniu problemów, których te podmioty nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć.** Wtedy można by uznać, że celem Biura jest zapewnienie sukcesu tych prac oraz Programu CPK jako całości. Nadmienię, że w kilku krajach, publiczny zamawiający, poza ustanowieniem jednego punktu wspomagającego rozwiązywanie problemów w projektach, ustanawia swoich pracowników (czasami nazywanych „patronami”), którzy są dedykowani do pokonywania przeszkód stojących przed wykonawcami najważniejszych projektów publicznych.

Nowy Pełnomocnik ds. CPK powinien przejrzeć Zasady Zarządzania i spowodować opracowanie takiej ich wersji, która bardziej aktywnie sprzyjałaby osiągnięciu sukcesu przez Program CPK.

O autorze

dr Stanisław Gasik, PMP, ekspert w zakresie projektów rządowych. W latach 2014-2020 był ekspertem ds. projektów w Governmental Accountability Office, instytucji Kongresu Stanów Zjednoczonych (odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli), gdzie m. in. brał udział w opracowaniu wytycznych ds. zarządzania kosztami w programach administracji federalnej USA. Autor książki „Projects, Government, and Public Policy” (Taylor and Francis, 2023; arabskie tłumaczenie 2025). Współautor głównych globalnych standardów zarządzania projektowego, publikowanych przez Project Management Institute, mających status narodowych standardów zarządzania projektami w USA. Autor kilkunastu artykułów o polskiej administracji publicznej poziomu centralnego. Prowadzi stronę internetową poświęconą projektom publicznym: www.gpm3.eu.