

Jak KPRM chce zarządzać polskimi projektami publicznymi

Według KPRM:

**Wybory prezydenckie nie udały się, bo wygrał je Andrzej Duda!
Program 500+ już się skończył!**

Spis Treści

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA.....	2
1 DLACZEGO ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI JEST WAŻNE	3
2 CZY AUTORZY REKOMENDACJI WIEDZĄ O CZYM PISZĄ?	4
2.1 PROJEKTY TO NIE TYLKO ZMIANY	4
2.2 CZY PROJEKT NIE JEST PROCESEM?.....	5
2.3 PROGRAMY. CZY PROGRAM 500+ JUŻ SIĘ SKOŃCZYŁ?	5
2.4 JAK SIĘ BUDUJE PORTFELE PROJEKTÓW?	7
3 JAK PROJEKT REKOMENDACJE TRAKTUJE SWOICH INTERESARIUSZY	9
3.1 CZY SAMORZĄDY BRAŁY UDZIAŁ W PROJEKCIE?.....	9
3.2 CO Z WYKONAWCAMI PROJEKTÓW?	9
4 CZY RZĄD MA SAM REALIZOWAĆ PROJEKTY PUBLICZNE?	11
4.1 OBYWATELE JAKO INTERESARIUSZE PROJEKTÓW PUBLICZNYCH	11
4.2 UDZIAŁ NIEZALEŻNYCH PODMIOTÓW W KIEROWANIU PROJEKTAMI.....	11
4.3 NIEZALEŻNI EKSPERCI MOGĄ POMÓC PROJEKTOM PUBLICZNYM	12
5 CZY PROJEKT REKOMENDACJE STOSOWAŁ SWOJE ZASADY?.....	13
5.1 ZARZĄDZANIE INTERESARIUSZAMI.....	13
5.2 ZARZĄDZANIE KORZYŚCIAMI	13
5.3 WZOROWA DOKUMENTACJA	14
5.4 CZY KTOŚ DBAŁ O JAKOŚĆ?.....	14
5.5 KTO ZA TO ODPOWIADA?	14
6 TROCHĘ O RZEMIOŚLE.....	16
7 PODSUMOWANIE	18
POST SCRIPTUM	19
ZAŁĄCZNIK 1. ŹRÓDŁA PRACY KPRM NAD ZARZĄDZANIEM PROJEKTAMI.....	21
ZAŁĄCZNIK 2. PROPOZYCJA PODEJŚCIA DO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI PRZEKAZANA ZESPOŁOWI OPRACOWUJĄCEMU STRATEGIĘ NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU.....	23

Najważniejsze ustalenia

W lutym KPRM opublikowała rekomendacje w zakresie zarządzania projektami, które mają dotyczyć wszystkich polskich projektów publicznych, w tym zapewne projektów wchodzących zarówno w skład Krajowego Planu Odbudowy, jak i Nowego Ładu – aktualny rząd stara się w obszarze prawnym, żeby regulacje unijne nie obowiązywały w Polsce, można się więc spodziewać, że będzie to dotyczyć innych obszarów funkcjonowania rządu.

W trakcie realizacji programów i projektów publicznych nikt poza stroną rządową nie będzie miał w nich istotnego głosu. Nie będą włączani niezależni eksperci. Nie będą wykonywane żadne niezależne przeglądy stanu projektów, jak to jest robione w krajach zaawansowanych pod względem sposobów zarządzania. Będzie to sprzyjało ukrywaniu problemów, niekontrolowanej realizacji programów i projektów skazanych na porażkę.

Opracowanie rekomendacji nie zostało poprzedzone analizą aktualnego stanu zarządzania projektami w administracji publicznej, a więc nie wiadomo, jakie problemy mają one rozwiązać i jakie przynieść efekty. Rekomendacje zostały opracowane bez konsultacji z samorządami, chociaż także dla nich są one przeznaczone. Podobnie potraktowano wykonawców, trudno więc spodziewać się, że rekomendacje KPRM zostaną zaakceptowane przez te grupy interesariuszy projektów publicznych.

Autorzy sprawiają wrażenie ignorantów w zakresie zarządzania projektami: niewłaściwie określili wszystkie główne pojęcia: projekt, proces, program, portfel projektów, co sugeruje ich brak wiedzy i doświadczenia w zarządzaniu projektami. Warto też wspomnieć, że wykonawcy rekomendacji nie zastosowali do własnych prac sformułowanych przez siebie zasad, co jest następnym, pośrednim dowodem braku ich profesjonalizmu.

Zasady zostały sformułowane nie tylko w sposób niezgodny z wiedzą i doświadczeniem w zakresie realizacji projektów publicznych, ale także nie dają się zastosować do aktualnych polityk i sposobu funkcjonowania rządu PiS.

Jeśli rząd będzie chciał realizować projekty publiczne w sposób określony przez rekomendacje KPRM, to powinniśmy się spodziewać straty kolejnych miliardów złotych przeznaczonych na ich realizację.

Prace nad zarządzaniem projektami w polskiej administracji publicznej są oparte, w sposób nieudolny, na dokumentach opracowanych w 2014 roku przez zespół, którego byłem liderem. Dokumenty te zostały przekazane ekipie tworzącej Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W dokumentach tych m. in. przestrzegaliśmy przed obsadzeniem z klucza politycznego ciał związanych z zarządzaniem projektami.

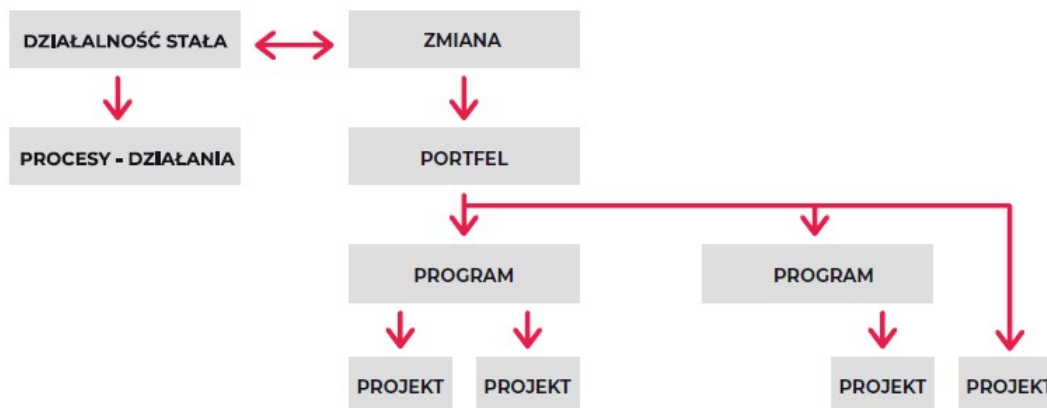
1 Dlaczego zarządzanie projektami jest ważne

Ostatnio zostały opublikowane trzy zasadnicze dla rozwoju Polski dokumenty. Dwa – **Krajowy Plan Odbudowy** oraz **Nowy Ład** są szeroko dyskutowane publicznie. W realizacji obydwu tych planów dużą rolę będą odgrywały (działania wykonywane w skończonym czasie przynoszące konkretne produkty lub korzyści). Będą to projekty publiczne, czyli wykonywane za publiczne pieniądze (podatników polskich lub europejskich) i sterowane przez rząd Polski. Sposób realizacji projektów publicznych w Polsce, w tym należących do KPO i realizujących Nowy Ład, opisują rekomendacje dotyczące zarządzania projektami opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w końcu lutego (<https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/materialy-do-pobrania>). **Rekomendacje KPRM należy uznać za trzeci zasadniczy dla rozwoju Polski zestaw dokumentów.** 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. pięć 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, zmarnowanie wielu milionów złotych na nielegalny projekt wyborów kopertowych w maju 2020, 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 najważniejszym 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”.

2 Czy autorzy Rekomendacji wiedzą o czym piszą?

Wyobrażenia autorów Rekomendacji KPRM o podstawowych pojęciach z obszaru zarządzania projektami oraz relacjach między nimi przedstawia Rysunek 1 z dokumentu *Zarządzanie projektami strategicznymi* (str. 9).



Rysunek 1. Realizacja celów strategicznych – podstawowy schemat struktury zadań

Źródło: opracowanie własne.

Zastanówmy się, co wynika z tych relacji i przyjętych definicji.

2.1 Projekty to nie tylko zmiany

Zacznijmy od podstaw. Czym jest projekt we współczesnej administracji publicznej?

Rekomendacje KPRM twierdzą, że projekty służą wyłącznie do wprowadzania zmian (Rysunek 1). Pierwszy przykład niesłuchanie ważnego rodzaju projektów publicznych to wybory. Ale przeprowadzenie wyborów samo w sobie nie wprowadza zmiany w funkcjonowaniu żadnej organizacji; w demokracjach 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 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 zespół KPRM. 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. Ostatnio bardzo popularne, szczególnie w środowisku Project Management Institute (PMI), jest pojęcie „biznesu projektowego”, czyli wykonywania podstawowych działań biznesowych poprzez projekty – to pojęcie też jest im obce. Krajowe Biuro Wyborcze jest organizacją sprojektyfikowaną właściwie z założenia: realizuje swój biznes właśnie przez projekty. Każde wybory to projekt.

Autorzy rekomendacji KPRM nie rozumieją, czym są projekty i jaka jest ich rola we współczesnym państwie.

2.2 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 procesy projektów nie są powtarzalne, to dlaczego opisują standardowe działania prowadzące do ich realizacji?

Autorzy rekomendacji nie wiedzą, że projekt jest procesem.

2.3 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 administracji wynika z jednej (lub wielu) polityk publicznych, czyli jest elementem pewnego programu. Zapewne **najbardziej znanym programem aktualnej ekipy rządowej jest Program Rodzina+, w skrócie nazywany 500+**. Problemem jest poziom udokumentowania polityk i programów. Polski rząd realizuje także nieudokumentowane, chociaż dobrze 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?

Przeanalizujemy rekomendacje KPRM, jako przykład biorąc Program 500+. Według rekomendacji, głównym zadaniem programów jest „integracja projektów”. Nie jest to prawdą. Przecież Program 500+ nie został wymyślony, żeby integrować jakiegokolwiek 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 sędzę. 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, PMI¹, 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, małe 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 tych dokumentów od rzeczywistości.** Oni zupełnie nie mają pojęcia, czym jest program w administracji publicznej i jak działa polityka. Nowy Ład, program polityczny PiS, wymienia ponad 200 zapowiedzianych do realizacji programów, które są jego zasadniczą częścią wykonawczą. Do ilu z nich zastosowano procedury wskazane przez KPRM? 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 walki z epidemią Covid 19².

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. W rzeczywistości definiowanie polityk publicznych i programów leży w sferze działań politycznych, a nie administracyjnych / zarządczych. **Przyjęcie programów rządowych zależy od układu sił w parlamencie, a wcześniej – w elektoracie, a nie od parametrów zarządczych, jakby**

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

² 16. Miejsce na świecie pod względem liczby zgonów na milion mieszkańców <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (dane wg. stanu na 24 maja 2021)

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. Być może to jest kolejny powód ustanowienia rekomendacji KPRM.

Sposób działania proponowanych przez KPRM 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.

Pojęcie programu należy dołączyć do zestawu pojęć, o których autorzy Rekomendacji KPRM nie mają pojęcia.

2.4 Jak się buduje portfele projektów?

Portfel projektów to, według przyjętego ogólnie rozumienia, zbiór projektów realizowanych przez daną organizację³. Autorzy rekomendacji twierdzą, że w administracji publicznej najwyższym poziomem agregacji działań projektowych są portfele. Projekty i programy, według rekomendacji, wchodzi w skład portfeli. Nie jest to prawdą. Dla żadnego programu z Nowego Ładu nie wskazano portfela, do którego rzekomo powinien należeć. Spójrzmy na kilka przykładów z aktualnie już realizowanych programów. „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”**, a więc 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 portfel projektów 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

³ 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

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.

Autorzy rekomendacji nie rozumieją, jaka jest rola portfela projektów we współczesnej administracji publicznej.

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 niekompetencji powierzono organizowanie wydawania setek miliardów złotych polskich podatników? Odpowiedź jest zapewne taka sama, jak zawsze w tej ekipie rządowej.

3 Jak Projekt Rekomendacje traktuje swoich interesariuszy

3.1 Czy samorzady brały udział w projekcie?

Administracja publiczna to administracja rządowa i samorządowa. Administracja samorządowa na każdym poziomie podlega nadzorowi premiera. Dwa dokumenty rekomendacji KPRM 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**^{4,5}. 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 ludźmi inaczej myślącymi.**

3.2 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 zewnątrzni 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 programami 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**

⁴ Nowy Ład dotyczy także projektów samorządowych (np. budowa dróg), a więc muszą one być realizowane według tych samych rekomendacji, co inne projekty publiczne.

⁵ W odpowiedzi na pytanie, dotyczące sposobu potraktowania samorządów, uzyskałem odpowiedź, że „Administracja samorządowa nie jest bezpośrednim adresatem opracowanych dokumentów.” Oznacza to brak wiedzy KPRM o strukturze administracji publicznej. Autorzy rekomendacji nie wiedzą, że napisali dokument dla samorządów.

KPRM nie są zainteresowane opinią wykonawców o sposobach realizacji projektów, które będą oni wykonywać.

4 Czy rząd ma sam realizować projekty publiczne?

4.1 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 zarządzania 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. **Spółeczeństwo 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 to te zasady rzuca brak wskazania właśnie obywateli jako najważniejszych interesariuszy każdego projektu publicznego. Podatnicy pewnie poczuli by się lepiej, gdyby rekomendacje KPRM jawnie mówiły o obowiązku informowania ich o przebiegu projektów i programów, na przykład poprzez tworzenie portali informacyjnych, 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 Hoła, 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, przez pomyłkę, z ich braku wiedzy.

Najwybitniejszy aktualnie na świecie specjalista od wielkich projektów, prof. Bent Flyvbjerg z Oxfordu (mający dużo informacji o projekcie CPK) uważa, że **ukrywanie przed opinią publiczną informacji o złym stanie projektów publicznych, spowodowanym przez niekompetentne zarządzanie, powinno być traktowane jak defraudacja pieniędzy publicznych i odpowiednio karane.**

4.2 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 kontrolujące wydatki oraz poprawność zarządzania. 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.

4.3 Niezależni eksperci mogą pomóc projektom publicznym

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 szansę 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 wyłączone królestwo rządu i jego funkcjonariuszy w uznaniowy sposób dysponujących pieniędzmi podatników⁶.

⁶ Współautorem rekomendacji KPRM jest jeden z członków zarządu Poczty Polskiej w czasie, gdy ta organizacja brała udział w projekcie nielegalnych wyborów kopertowych (koszt dla podatnika: co najmniej 70 mln zł.). Doświadczenia Poczty Polskiej zapewne zostały wykorzystane w Projekcie Rekomendacje. Włączenie tego człowieka do zespołu tworzącego rekomendacje to sytuacja odpowiadająca zaproszenie wilka do pilnowania owiec.

5 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.

5.1 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.**

5.2 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 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.

Na podstawie istniejących problemów **projekty powinny definiować swoje cele** – czyli stan pożądaný 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.

5.3 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.

5.4 Czy ktoś dbał o jakość?

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

W świetle całości problemów opisanych w tym dokumencie za drobiazg należy uznać ich wewnętrzne niespójności. Na przykład dotyczące tytułów. Dokument nazwany „Zarządzanie projektami strategicznymi” wyodrębnia cztery kategorie projektów: A, B, C i D, z których tylko dwie pierwsze są nazywane strategicznymi. Ale dokument nie wyklucza projektów kategorii C i D z obszaru swojego zainteresowania. Czyli właściwy tytuł powinien być „Zarządzanie projektami”.

Wszystko wskazuje, że nikt nie zrobił kontroli jakości rekomendacji KPRM.

5.5 Kto za to odpowiada?

Każdy projekt, zgodnie z rekomendacjami KPRM, musi mieć swojego Sponsora i Komitet Sterujący. **Za wyniki projektu przed otoczeniem zewnętrznym odpowiada ten, kto daje pieniądze.** Projekt Rekomendacje określa poziomy odpowiedzialności za projekty publiczne, w zależności od których wskazywane są osoby odpowiedzialne. 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. Dla projektów tej kategorii Sponsorem musi być minister, sekretarz, podsekretarz stanu lub dyrektor generalny. Czyli kto? minister Dworczyk, czy może Norbert Maliszewski (psycholog będący szefem Centrum Analiz Strategicznych)? Podobnie nie podano składu Komitetu Sterującego. **Spółeczeństwo nie wie komu na poziomie politycznym przypisać odpowiedzialność za pieniądze zmarnowane na tak bezsensowne rekomendacje.** Może rzeczywiście przełożeni wiedzieli, w jaki nieprofesjonalny projekt pakują się i chcieli tej odpowiedzialności uniknąć?

Projekt Rekomendacje nie spełnił swoich wymagań także w zakresie określenia osób odpowiedzialnych za projekt.

6 Trochę o rzemiośle

Projekt Rekomendacje jest przykładem projektu reorganizującego sposoby działania organizacji. Takich projektów wykonuje się wiele w każdym kraju, także w Polsce, i ogólne sposoby ich realizacji są dość dobrze znane. Najpierw ustala się, jakie problemy ma organizacja w danym obszarze. Żeby to zrobić, należy m. in. zrozumieć, w jaki sposób organizacja funkcjonuje. Następnie ustala się przyczyny problemów. Ten etap nazywa się **analizą biznesową**. Dla tych problemów wypracowuje się rozwiązanie, czyli nowe procesy pracy. Ponieważ rozwiązania muszą ze sobą współpracować, tworzy się dokument opisujący wspólnie nowy sposób działania organizacji. Następnie wykonuje się kontrolę jakości, żeby sprawdzić, czy rozwiązania odpowiadają problemom, czy są zgodne z rzeczywistością, czy są wzajemnie spójne itp. Gdy zbiór nowych procesów jest gotowy, następuje drugi etap weryfikacji realizacja nowych rozwiązań w niewielkim podzbiorze organizacji (tzw. „wdrożenie pilotażowe”). Tu sprawdza się, czy nowe procesy rzeczywiście działają. Po pilotażu następują (zwykle niewielkie) modyfikacje rozwiązania i następuje ostatni etap (jeśli nie liczyć późniejszej weryfikacji wyników działania nowych procesów): pełne wdrożenie rozwiązań w całej organizacji.

Projekt Rekomendacje, który dotyczy setek miliardów złotych budżetów polskich projektów publicznych, powinien dokładnie przestrzegać reguł realizacji projektów (które w rzeczywistości są o wiele bardziej dokładne i rozbudowane, niż opisałem wyżej). Jak podeszli do tego procesu wykonawcy Projektu Rekomendacje?

W rekomendacjach, ani w żadnej dokumentacji towarzyszącej (która, zgodnie z rekomendacjami, powinna być dostępna wszystkim interesariuszom, czyli w szczególności obywatelom), nie ma wskazanych problemów rozwiązywanych przez Projekt Rekomendacje. Nic nie wiadomo także o wykonaniu analizy biznesowej. **Autorzy nie wykonali analizy sposobu funkcjonowania administracji publicznej i to jest przyczyna braku wiedzy o projektach, programach i portfelach w administracji publicznej** czy też braku podstawowej wiedzy o administracji publicznej. Alternatywnym, chociaż nie tak skutecznym jak samodzielna analiza, sposobem uzyskania wiedzy o zarządzaniu projektami w sektorze publicznym mogła być lektura opisu sposobów zarządzania projektami w administracjach innych państw⁷. Jednak w rekomendacjach KPRM także nie można znaleźć śladu żadnej pracy tego typu.

Jako rozwiązania wzięli procesy zdefiniowane dla sektora prywatnego (czego chyba nawet nie zauważyli) i przepisali je dla najważniejszej organizacji publicznej: państwa.

⁷ Wiele państw od dawna rozwija swoje zdolności w tym zakresie. Na przykład w administracji federalnej USA pierwsze regulacje dotyczące zarządzania projektami wprowadzono w grudniu 1967 roku. Na Islandii pierwsze na świecie prawo zarządzania projektami publicznymi ustanowiono w roku 1970.

Przypomina to sposób pracy konsultantów ds. wdrożenia standardów zarządzania zgodnych z normami serii ISO 9000, który obserwowałem wiele lat temu. Każdy z nich miał w teczce gotowy zbiór procedur. Wdrożenie w każdej firmie polegało na zmienianiu nazw firm, dla których procedury były przeznaczone, oraz zmienianiu głównych pojęć (oczywiście wynagrodzenie było pobierane jakby za każdym razem wykonywali całą pracę od początku). Na przykład przy przenoszeniu się z kopalni do stoczni należało we wszystkich procedurach zmienić słowo „kopalnia” na „stocznia”. Ale nie zawsze było to robione dokładnie: pamiętam, jak w procedurach firmy sektora motoryzacyjnego znalazłem pojęcie „polisa ubezpieczeniowa” tam, gdzie można było się spodziewać słowa „samochód” – bo specjaliści poprzednio pracowali w firmie ubezpieczeniowej.

I tak mniej więcej zadziałali specjaliści pracujący dla KPRM, którzy poprzednio zapewne pracowali w sektorze prywatnym.

Sytuacje mogłaby uratować dobra, niezależna kontrola jakości. Można było wziąć przykłady projektów i programów (ja to zrobiłem dla CPK, wyborów parlamentarnych i programu 500+) i sprawdzić, nawet bez wychodzenia z biura, czy proponowane rozwiązania pasują do rzeczywistości. W końcu jakość procesów mogłoby poprawić wdrożenie pilotażowe – przymierzenie rozwiązań do jednego czy dwóch ministerstw. Jednak jakość rekomendacji KPRM sugeruje, że żadne takie działania nie zostały wykonane.

W rekomendacjach brakuje także informacji o terminie wdrożenia proponowanych rozwiązań. Ciekawa jest na przykład propozycja obsadzenia roli Kierownika Programu (także Lidera Projektu) przez „osobę przygotowaną merytorycznie do sprawnego zarządzania programem”. Choć nie podano szczegółowych wytycznych do spełnienia tego wymagania (certyfikat PMI? Doświadczenie w realizacji projektów lub programów? Ukończenie studiów lub szkoleń z zakresu zarządzania projektami i programami?), to jasne jest, że realizacja tego śmiałego wymagania będzie wymagała wymiany większości szefów polskich programów publicznych. Jednakże nie wiemy, kiedy odpowiednie ruchy kadrowe zostaną wykonane.

Członkowie zespołu Projektu Rekomendacje najprawdopodobniej nie znają i z tego powodu nie zastosowali żadnych sprawdzonych zaleceń metodycznych dotyczących reorganizacji prac – i, poza uwarunkowaniami politycznymi, z tego wynikają właściwie wszystkie zasadnicze błędy jego produktów.

7 Podsumowanie

W związku z niechęcią do zapoznania się ze sposobem funkcjonowania projektów w administracji publicznej, pracownicy KPRM nie wiedzą, jaka jest rola projektów, nie wiedzą czym jest program ani jak są budowane portfele projektów. Nie wiedzą także, że administracja publiczna to nie tylko rząd ale i samorzady. 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, co jest zasadniczo sprzeczne z polityką aktualnej ekipy rządowej. 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 profesjonalny autorów rekomendacji przekracza wszelkie granice ignorancji, jakich, wydawałoby się, nie można przekroczyć.** 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.**

Autorzy nie są w stanie tak zdefiniować procedur, żeby były zgodne z celami politycznymi PiS (omawiane przypadki „nieudanych” wyborów czy „skończonego” programu 500+). Może to świadoma dywersja? A jeżeli nie dywersja, tylko skrajna niekompetencja (jest to bardziej prawdopodobne), to jakie zaufanie do proponowanych przez nich sposobów zarządzania mogą mieć ich zlecniodawcy z min. Dworczykiem na czele?

Koncepcja nieprofesjonalnej, niekontrolowanej w żaden sposób realizacji projektów publicznych, przedstawiona w rekomendacjach KPRM, jest gwarancją zmarnotrawienia miliardów złotych i euro – pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy czy zapowiadanych przez Nowy Ład.

Poza bezpośrednim efektem operacyjnym – takich rekomendacji nie da się wdrożyć – rekomendacje mają fatalny efekt edukacyjny: opisują i będą propagować w administracji publicznej błędne wyobrażenie o projektach i ich realizacji w administracji publicznej.

Post Scriptum

W rekomendacjach KPRM znajduje się zaproszenie do zgłaszania uwag. Moje uwagi sformułowałem w formie pytań i wysłałem do KPRM 15 marca, aby wyniki ich analizy mogły być uwzględnione w dyskusji nad Krajowym Planem Odbudowy. Odpowiedź otrzymałem dopiero po półtora miesiąca, 30 kwietnia, czyli zbyt późno, aby analiza mogła odegrać zamierzoną rolę.

Na niektóre pytania nie dostałem odpowiedzi, niektóre odpowiedzi były oparte na faktach nie mających potwierdzenia w Rekomendacjach KPRM (np. że dokumenty nie są przeznaczone dla samorządów), czasami odpowiadają na przekręcone pytania (np. na pytania o ekspertów **niezależnych** odpowiedź dotyczy ekspertów **dziedzinowych**).

Zasadniczą kwestią jest powód i cel realizacji projektu. W dokumencie *Zarządzanie projektami strategicznymi* na str. 41 podano, jakie informacje przed uruchomieniem projektu należy zebrać, mianowicie:

„Zdefiniowanie przyczyny, dla której warto podjąć działania i ich oczekiwanego wpływu.

- 1. Diagnoza sytuacji zastanej**
- 2. Dotychczas podejmowane działania**
- 3. Cele wraz z oczekiwanymi wskaźnikami**
- 4. Oczekiwane korzyści wraz z wskaźnikami”**

Oczywiste jest więc oczekiwanie, że wszystkie te kwestie zostały ustalone w trakcie przygotowywania Projektu Rekomendacje, zadałem więc autorom rekomendacji pytanie:

„Jaka jest diagnoza sytuacji zastanej? Jakie są główne przyczyny problemów strategicznych projektów i programów (np. CPK, Ostrołęka C), które już doprowadziły lub wkrótce doprowadzą do ich przerwania?”

Ku mojemu zaskoczeniu, odpowiedź z KPRM brzmiała:

„Diagnoza przyczyn głównych problemów projektów strategicznych nie wchodziła w bezpośredni zakres projektu tworzenia podręczników.”

Czyli autorzy rekomendacji KPRM przyznają, że nie wiedzą, po co robili swój projekt⁸. **To po co w ogóle zajęli się tą pracą?** I przyznają się do (jednego z wielu) lekceważenia sformułowanych przez siebie zasad.

Ale, odnosząc się do pytania o cele i korzyści, wyjaśniają, że:

„Jako korzyść z realizacji projektu zakładano **promocję metodycznego zarządzania projektami. Zakładano możliwość uruchomienia na bazie powstałych rekomendacji **szkoleń z zakresu zarządzania**, a także powszechne udostępnienie podręczników i w konsekwencji **podniesienie poziomu wiedzy urzędników.**”**

Jak można w jednym zdaniu mówić, że nie wiadomo, jakie są problemy projektów, a w następnym sugerować, że jest nią brak metodycznego zarządzania, brak szkoleń czy zbyt niski poziom wiedzy urzędników? Czy w KPRM nie obowiązują żadne reguły logiczne? Według ogólnego przeświadczenia (wymaga to rzetelnego potwierdzenia, co w swoim czasie sugerowałem KPRM), **główne problemy z polskimi projektami publicznymi nie leżą po**

⁸ Teoretycznie w tej sytuacji wiedza o problemach mogłaby być pozyskana spoza Projektu Rekomendacje. Ale wtedy należałoby podać taką wiedzę oraz wskazać jej źródła. Takich informacji nie ma ani w rekomendacjach KPRM ani w odpowiedzi na moje pytania.

stronie urzędników, ale po stronie polityków, którzy uzurpując sobie ich niekwestionowane uprawnienia do formułowania programów, ingerują w sposób niefachowy w ich część wykonawczą, czyli w projekty. Decyzje o budowie CPK czy bloku energetycznego Ostrołęka C nie były decyzjami urzędniczymi, tylko politycznymi.

Jak ludzie, którzy nie mają pojęcia, co oznaczają podstawowe pojęcia dotyczące zarządzania projektami, w tym samego projektu, mogą nauczać kogoś zarządzania projektami? Z jednym się zgodzę: **Poziom wiedzy o zarządzaniu projektami należy zacząć poprawiać zaczynając od urzędników – tych z KPRM, którzy opracowywali analizowane rekomendacje.**

Do kwestii ryzyk, związanych z kwalifikacjami zespołu kształtującego zarządzanie projektami w administracji publicznej, odniosłem się w propozycji podejścia do zarządzania projektami, przekazanej zespołowi tworzącymi SOR (patrz **Załącznik 2**). Ryzyko **R2 „Powołanie do BPR osób z klucza politycznego, a nie wg kryterium kompetencji i doświadczenia w obszarze zarządzania projektami”** wskazałem jako drugie pod względem istotności, zagrażające tym pracom. Powołanie BPR i włączenie do niego specjalistów wskazałem też jako istotny moment krytyczny (MK2), decydujący o powodzeniu prac nad wdrażaniem zarządzania projektami.

Nieuwzględnienie kwalifikacji merytorycznych przy tworzeniu Rządowego Biura Monitorowania Projektów (nazwa przyjęta zamiast Biura Projektów Rozwojowych) m. in. spowodowało problemy opisywane w tym dokumencie. A przede wszystkim wyrządziło wielkie szkody polskiej administracji publicznej.

Załącznik 1. Źródła pracy KPRM nad zarządzaniem projektami

Warto też wspomnieć, skąd wzięły się prace nad zarządzaniem projektami w rządzie PiS. W roku 2014, czyli w czasach rządu koalicji PO-PSL, byłem liderem zespołu, który analizował stan zarządzania projektami publicznymi w Polsce, czego wynikiem był raport „Projekty publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje”

<http://www.sybena.pl/dokumenty/Projekty-Publiczne/Gasik-Andreasik-Guzik-Madura-Szubiela-Projekty-Publiczne-w-Polsce.pdf>. Raport m. in. wskazywał działania, które należy wykonać, żeby usprawnić zarządzanie projektami publicznymi w Polsce. Po zmianie ekipy, w dobrej wierze, przekazałem ten raport ekipie opracowującej Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju.

Na przedstawionym poniżej slajdzie 62, pobranym z pliku Power Point, wykorzystywanym przez Mateusza Morawieckiego do prezentacji SOR w lutym 2016, są dwa szczegóły, na które warto zwrócić uwagę. Wymienione tu brytyjskie Major Project Authority (MPA) istniało w 2014 roku, kiedy opracowywaliśmy nasz raport, ale już nie istniało w roku 2016 (jej funkcję przejęła inna instytucja), więc MPA nie powinno być wymienione w SOR, gdyby to było oryginalne opracowanie. Poza tym, w naszym raporcie przez pomyłkę wskazaliśmy, że australijska Major Project Facilitation [Agency] zajmuje się także projektami publicznymi, podczas gdy w rzeczywistości zajmuje się tylko prywatnymi – tę samą pomyłkę można znaleźć w SOR.

Ekipa Morawieckiego, przepisując elementy naszego dokumentu, nie była w stanie zweryfikować żadnego z tych faktów. Świadczy to o rzeczywistym źródle SOR w obszarze zarządzania projektami (a także o braku wiedzy aktualnego rządu o realizowanych rozwiązaniach).

Sprawny i skuteczny model działania administracji



Zarządzanie projektami w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

W trakcie dalszych prac nad SOR przekazałem także zespołowi tworzącemu ten dokument propozycję stworzenia Krajowego Systemu Realizacji Projektów Rozwojowych (patrz **Załącznik 2**).

Na moje pytanie, zadane autorom rekomendacji KPRM, o podstawy ich prac nad zarządzaniem projektami dostałem odpowiedź: „**Punktem wyjścia dla inicjatyw związanych z zarządzaniem projektami jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (...)**”.

Z połączenia dwóch faktów: o wykorzystaniu naszych opracowań przy tworzeniu SOR oraz o SOR jako podstawie działań w zakresie zarządzania projektami w administracji publicznej uzyskujemy wiedzę, że KPRM próbuje nieudolnie realizować działania, dotyczące zarządzania projektami, proponowane przez nasz zespół.

W raporcie proponowaliśmy rozpoczęcie prac od utworzenia Rady Projektów Publicznych – wykonali to zadanie, nazywając ją „Radą Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych”. Zgodnie z naszym planem założyli następnie Biuro Monitorowania Projektów (u nas nazywało się Biuro Głównych Projektów). Następnie miało być zdefiniowanie procesów governance i metodyk zarządzania projektami – co zespół KPRM połączył w jedno zadanie. Wynikiem realizacji tych połączonych zadań są analizowane dokumenty.

Załącznik 2. Propozycja podejścia do zarządzania projektami przekazana zespołowi opracowującemu Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Wysłane mailem do Ministerstwa Rozwoju 18 czerwca 2016 roku.

Propozycja projektu strategicznego / kluczowego	
Charakter projektu	Projekt instytucjonalny i proceduralny
Nazwa projektu i koordynacja	Nazwa: Utworzenie i wdrożenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Rozwojowych (KSRPR) <i>Obszar priorytetowy interwencji:</i> Administracja publiczna. <i>Koordynacja:</i> Ministerstwo Rozwoju <i>Współpraca:</i> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Cyfryzacji
Uzasadnienie realizacji projektu	<p>Termin „projekt” określa przedsięwzięcie, które spełnia następujące cechy: podlega ograniczeniom (ma ustalony czas rozpoczęcia i zakończenia), nie należy zwykle do rutynowych działań organizacji (tworzy nową wartość lub jest realizowany w zmiennych warunkach), wytwarza mierzalny, konkretny produkt, służy określonej celowi. Definicji tej odpowiadają takie prace jak: budowa autostrady, nowej linii kolejowej, wymiana systemu rejestrów państwowych, stworzenie systemu IT, itp. Dla niniejszego opracowania przyjmujemy, że terminem „projekt” określamy także większe działania, składające się z projektów, formalnie nazywane „programami”.</p> <p>Sposób realizacji projektów publicznych w Polsce, w latach 1989 – 2016 nie został systematycznie przebadany. Nie istnieje obiektywne źródło danych, które może wykazać jaki odsetek projektów został zrealizowany skutecznie, tj. w zaplanowanym czasie, w ustalonym budżecie, dostarczając planowane komponenty. Bazując na dostępnych publicznie informacjach i doniesieniach prasowych bez trudu można stwierdzić, że jest on niski. (porównanie planów z 2007 inwestycji przed Euro 2012 ze stanem ich realizacji na 1 czerwca 2012, porównanie planu inwestycji GDDKiA z ich realizacją, etc.). Dokładniejszy opis sytuacji w zakresie realizacji polskich projektów publicznych znajduje się w raporcie „Polskie Projekty Publiczne. Stan aktualny, analiza, propozycje”, S. Gasik, T. Andreasik, M. Guzik, S. Madura, T. Szubiela, Warszawa, 2014. Dokument ten zawiera także opis bardziej dokładnych propozycji usprawnienia sposobu realizacji polskich projektów publicznych.</p> <p>Państwa i kraje na świecie radzą sobie z tym problemem wdrażając narzędzia i metody zarządcze, które wspólnie są nazywane Krajowym Systemem Realizacji Projektów Rozwojowych (S. Gasik. Zarys modelu krajowych systemów realizacji projektów publicznych. Kwartalnik Zarządzanie Publiczne, Instytut Spraw Publicznych UJ. 4 (28). Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego). Jego naczelnym celem jest dostarczenie rozwiązań, które zapewnią, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizacja publiczna będzie potrafiła stworzyć wiarygodny plan realizacji przedsięwzięcia. 2. Organizacja będzie potrafiła zrealizować lub nadzorować realizację przedsięwzięcia, szybko i elastycznie reagując na zmiany uwarunkowań realizacyjnych. 3. Organizacja będzie wspierała realizację przedsięwzięcia tworząc warunki (np. prawne lub organizacyjne).

	<p>4. Organizacja zapewni, że eksploatacja produktów projektu będzie przynosić pożądaną efekt .</p> <p>5. Organizacja będzie dzielić się z innymi podmiotami publicznymi wiedzą, którą nabeździe podczas realizacji projektu.</p> <p>Kluczową wartością Krajowego Systemu Realizacji Projektów Rozwojowych będzie bardziej sprawne zaspokajanie potrzeb obywateli (np. budowa dróg, budowa infrastruktury teleinformatycznej) oraz wdrożenie mechanizmów dostosowywania instytucji publicznych do zmieniających się potrzeb obywateli i środowiska (np. projekty usprawniające działanie administracji). Projekty będą realizowane zgodnie założeniami.</p> <p>Dodatkową wartością projektu jest to, że gdy projekt osiągnie sukces, wypracowane i przetestowane rozwiązania mogą być wdrażane w innych obszarach zarządzania, w sektorze publicznym.</p>
<p>Diagnoza</p>	<p>Projekty są najważniejszym narzędziem rozwoju kraju. Każda inwestycja, a także wiele prac, mających na celu bezpośrednio zaspokojenie potrzeb społecznych, ma postać projektów. Szacuje się, że około jednej trzeciej światowego produktu krajowego brutto jest tworzona w projektach (Perspectives on Projects. R. Turner, N. Heumann, F. Anbari, C. Bredillet Routledge. New York, 2010). Ponieważ kraje rozwijające się realizują względnie więcej projektów, niż rozwinięte, można szacować, że w Polsce wskaźnik ten jest wyższy. Znaczna część projektów są to projekty publiczne – inwestycje infrastrukturalne, informatyczne oraz prace restrukturyzacyjne, które pochłaniają wielkie budżety.</p> <p>W Polsce opinia publiczna jest stale alarmowana informacjami o porażkach wielkich projektów, ich opóźnieniach, przekroczeniach budżetu, zrywaniu kontraktów, bankructwach firm wykonawczych, „wojnach” pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, korupcji oraz innych negatywnych zdarzeniach. Zjawiskom tym nie towarzyszy refleksja nad rzeczywistymi przyczynami i możliwymi sposobami wyjścia z kryzysu realizacji projektów publicznych. Nie wykonano na przykład rzetelnej analizy kryzysu polskiego przemysłu budowlanego, spowodowanego przez realizację projektów infrastrukturalnych związanych z organizacją Mistrzostw Europy 2012. Proponowane modyfikacje Prawa zamówień publicznych mają charakter fragmentaryczny, przyczynkowy, nie odnoszą się do rzeczywistych problemów, nie uwzględniają współczesnej wiedzy o realizacji projektów – nie mogą być więc uznane za sposób zasadniczego usprawnienia sytuacji. Zachowanie aktualnego stanu grozi kolejnymi porażkami w realizacji polskich projektów publicznych, na przykład wchodzących w skład unijnej perspektywy budżetowej 2020, czy też całej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.</p> <p>Najbardziej rozwinięte kraje od dawna tworzą i ulepszają swoje systemy realizacji projektów publicznych. Poziom zaawansowania tych systemów jest jednym z zasadniczych czynników, wpływających na tempo rozwoju tych krajów. Bardzo zaawansowane systemy realizacji projektów publicznych mają na przykład Stany Zjednoczone, Australia, Kanada czy Wielka Brytania. Wiedza o stosowanych tam rozwiązaniach jest ogólnie dostępna.</p> <p>Projekt kluczowy opisywany w niniejszej fiszce dotyczy polskich projektów publicznych, czyli prac mających charakter projektów, wykonywanych przez podmioty publiczne, oraz podmioty zarządzające funduszami publicznymi. Prace wykonywane przez podmioty prywatne na podstawie kontraktu, zawartego zgodnie z prawem zamówień publicznych, są tylko składową projektów publicznych. Za projekty publiczne zawsze odpowiada strona publiczna; w ramach tej odpowiedzialności powinna ona zawrzeć kontrakt z wykonawcą na partnerskich warunkach, aktywnie uczestniczyć w realizacji zleconych prac, proporcjonalnie dzielić się ryzykiem kontraktowym oraz ponosić odpowiedzialność przed podatnikami za właściwe wykonanie i wykorzystanie tego, co w ramach projektu zostanie wytworzone.</p>

	Aby system zarządzania projektami mógł sprawnie działać, konieczne jest utworzenie Biura Projektów Rozwojowych (BPR), które będzie odpowiedzialne za projekty o strategicznym dla kraju znaczeniu.
Cel projektu	<p>Celem projektu jest wdrożenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Rozwojowych. Wdrożony KSRPR oznacza, że funkcjonują instytucje, procesy, bazy danych oraz inne komponenty konieczne do sprawnej realizacji projektów publicznych, a w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> • We wszystkich resortach realizujących projekty w ramach Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju obowiązują i są stosowane spójne standardy, procesy i narzędzia zarządzania publicznymi projektami rozwojowymi • Wszystkie ministerstwa realizujące projekty wchodzące w skład Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju posiadają kompetencje niezbędne do wspierania realizacji publicznych projektów rozwojowych • Istnieje międzyresortowa instytucja odpowiedzialna za standardów wspomaganie i nadzorowanie realizacji projektów publicznych, roboczo zwana Biurem Projektów Rozwojowych. <p>Efekty realizacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efekty bezpośrednie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Usprawnienie realizacji inwestycji (projektów publicznych) • Efekty pośrednie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Efektywne wykorzystanie środków finansowych ○ Zapewnienie zgodności inwestycji ze strategiami realizujących je podmiotów publicznych ○ Wielowymiarowe podnoszenie kwalifikacji instytucji publicznych ○ Rozwój firm sektora prywatnego zaangażowanych w realizację projektów publicznych ○ Redukcja zagrożenia zjawiskami patologicznymi, w tym korupcją
Wskaźniki	<p>W1: Odsetek resortów, w których są stosowane, spójne i kompletne procedury (metodyki) zarządzania projektami wchodzącymi w skład Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.</p> <p>Wartość bazowa: 0. Wartość docelowa: 100%</p> <p>W2: Odsetek kluczowych projektów rozwojowych (składowych Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju) zakończonych na czas i w budżecie, zgodnie z zatwierdzonym zakresem i spełniających oczekiwania obywateli i/lub instytucji, na potrzeby których są realizowane.</p> <p>Wartość bazowa: brak danych. Wartość docelowa: 80%</p>
Skrótowy opis projektu	<p>Aby sprawnie i efektywnie realizować projekty rozwojowe, należy wykonać pakiet prac opisanych poniżej.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Przygotowanie ewidencji kluczowych projektów publicznych w obszarze rozwoju <p>Pierwszym zadaniem w tym obszarze będzie zdefiniowanie cech projektów kluczowych dla rozwoju oraz tego, co wynika z faktu uznania projektów kluczowych.</p> <p>Zostanie stworzona lista takich projektów. Zostanie utworzona e-ewidencja tych projektów. W e-ewidencji będą wyszczególnione nazwy projektów,</p>

	<p>opisy projektów oraz bieżąca ocena stanu projektu – prawdopodobieństwa zakończenia w czsie i w budżecie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budowa i wdrożenie zbioru standardów zarządzania przedsięwzięciami projektami rozwojowymi. Wypracowanie planu opracowania i wdrożenia standardów zarządzania: projektami, programami, portfelami projektów, project governance⁹, wchodzącymi w skład Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Opracowanie powyższych standardów i planu ich implementacji (np. z uwzględnieniem pilotażu w jednym-dwóch resortach). Zakłada się, że standardy mogą bazować na dostępnych tego typu standardach stosowanych w innych krajach (np. amerykański PMBOK® Guide, ISO 21500 czy brytyjski Prince 2®). • Powołanie Biura Projektów Rozwojowych. BPR będzie definiować i doskonalić standardy projektowego podejścia do zarządzania, będzie bezpośrednio odpowiadać za realizację projektów kluczowych, wspomagać i nadzorować realizację pozostałych projektów. Analogiczne biura istnieją w wielu krajach i państwach (np. Office of Management and Budget w Stanach Zjednoczonych, Cabinet Implementation Unit w Australii, Infrastructure and Project Authority w Wielkiej Brytanii). • Stworzenie systemu zarządzania wiedzą o realizacji przedsięwzięć publicznych Przygotowanie mechanizmów umożliwiających wymianę: dobrych praktyk zarządczych i realizacyjnych; wzorców projektowych, kosztorysów, budżetów, założeń do oszacowań; wiedzy na temat wykonawców; list ryzyk, planów komunikacji i innych elementów projektowych. • Dostosowanie prawa Żeby możliwe było wprowadzenie niektórych z ww. zmian, konieczna jest zmiana regulacji prawnych dotyczących tego obszaru zarządzania projektami publicznymi. Istnieją trzy możliwości wprowadzenia takich zmian: <ul style="list-style-type: none"> ○ Modyfikacja istniejącej ustawy Prawo zamówień publicznych (PZP) ○ Opracowanie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych ○ Wyodrębnienie realizacji projektów publicznych jako odrębnego obszaru legislacyjnego i opracowanie ustawy Prawo projektów publicznych. <p>Okres realizacji projektu: 36 miesięcy.</p>
Szacunkowy koszt realizacji projektu	<p>Na tym etapie nie istnieją wiarygodne przesłanki, umożliwiające oszacowanie kosztu projektu. Prognozy tych kosztów będą opracowane, gdy idea projektu zyska wstępną akceptację. Należy spodziewać się, że koszt ten znajdzie się pomiędzy 50 – 200 mln zł. Oceniając wysokość środków alokowanych na rzecz niniejszego projektu, warto porównać ją do wartości netto wszystkich projektów zawartych w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju oraz potencjalnych kosztów realizacji tych projektów z przekroczeniem budżetu i terminu.</p>
Weryfikacja wykonalności	<p>Analiza SWOT <u>Mocne strony</u></p>

⁹ Proces governance jest to proces podejmowania głównych decyzji związanych z realizacją projektu (w szczególności kontynuacji lub przerwania realizacji projektu). Proces ten składa się ze sprawdzeń stanu realizacji projektu w najważniejszych dla niego punktach.

	<ul style="list-style-type: none"> • Istnieje w Polsce grupa doświadczonych praktyków w obszarze realizacji dużych projektów • Istnieją gotowe, sprawdzone w sektorze publicznym bazowe procesy zarządcze, które można wykorzystać do budowy KSRPR <p><u>Słabe strony</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Profesjonalne zarządzanie projektami może nie być postrzegane jako wartość przez pracowników administracji centralnej, z uwagi na niskie kompetencje lub niepełną wiedzę dziedzinową. <p><u>Szanse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Możliwość skorzystania z doświadczeń innych państw w zakresie wdrażania KSRPR • Projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej muszą być zrealizowane na czas i zgodnie z zakładanym budżetem, muszą być zarządzane wg reguł profesjonalnego zarządzania projektami. • Możliwość sfinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej • Dostawcy z krajów takich jak Niemcy, Wielka Brytania, Francja, zrzeszeni w izbach gospodarczych i stowarzyszeniach branżowych – są zainteresowani rozwojem standardów realizacji projektów publicznych w „nowych krajach UE” – mogą służyć doświadczeniem, gotowymi studiami przypadków, zbiorami dobrych i złych praktyk. <p><u>Zagrożenia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aby skutecznie wprowadzić standardy zarządzania projektami będzie konieczna jednoczesna modyfikacja zbyt wielu przepisów i regulacji zarówno wewnętrznych (w ministerstwach) jak i prawa zewnętrznego. • Brak woli politycznej wprowadzenia nowej ustawy Prawo projektów publicznych • Opór przed zmianą ze strony części pracowników administracji publicznej • Możliwe zmiany personalne i polityczne w ciałach odpowiedzialnych za realizację projektu. • Prawo w Polsce nakłada na urzędnika obowiązek legalnego działania, zgodnego z zapisami ustaw i kodeksów. W przypadku niestandardowych okoliczności (typowa sytuacja dla projektu) prawo nie nadąża z regulacjami. Pracownicy urzędów administracji mogą nie chcieć postępować zgodnie ze standardami, które co do zasady zmuszają do działań zorientowanych na osiągnięcie sukcesu przez projekt, co w obszarach nieuregulowanych oznacza konieczność podejmowania szybkich decyzji. <p>Wstępna analiza ryzyka</p> <p>W poniższej tabeli stosowane są następujące oznaczenia:</p> <p>P – prawdopodobieństwo wystąpienia, w skali 1 – 3, gdzie 1 oznacza znikome, zaś 3 – prawie pewne</p> <p>W – wpływ na efekty projektu, w skali 1 – 3, gdzie 1 oznacza wpływ marginalny, zaś 3 – katastrofalny, oznaczający awaryjne zakończenie projektu</p> <p>N – narażenie na ryzyko; $N = P * W$; N przyjmuje wartości od 1 do 9. Wartość 1 oznacza marginalne narażenie na ryzyko, zaś 9 – zasadnicze.</p>
--	---

Id	Nazwa	P	W	N
R1	Opór ze strony pracowników administracji względem wdrażania rozwiązania, które zwiększy transparentność i usprawni nadzór nad realizacją projektów	3	3	9
R2	Powołanie do BPR osób z klucza politycznego, a nie wg kryterium kompetencji i doświadczenia w obszarze zarządzania projektami	2	3	6
R3	Utrata wsparcia ze strony czynników politycznych, związana z możliwymi zmianami personalnymi i cyklem wyborczym	2	3	6
R4	Niechęć resortów do stosowania „centralnych” rozwiązań	3	2	6
R5	Brak woli politycznej do zmiany prawa w obszarze projektów publicznych	2	3	6
R6	Brak chęci współpracy między resortami przy realizacji projektu	2	2	4
R7	Brak kompatybilności e-ewidencji projektów z istniejącymi systemami IT	2	1	2
R8	Brak zrozumienia celów projektu przez pracowników administracji	1	2	2

Analiza wrażliwości

Momenty krytyczne dla realizacji projektu:

MK1: Opracowanie standardu dla projektów rozwojowych

Ustalone zasady zarządzania projektami mają zasadniczy wpływ na sposób zorganizowania prac w projekcie, na dokładność zdefiniowania projektu, wiarygodność oszacowań budżetowych i harmonogramowych oraz na zarządzanie projektem w trakcie realizacji, w tym obsługę zmian i nieprzewidzianych wydarzeń. Wpływają na zwiększenie przewidywalności projektu poprzez prawidłowe mechanizmy raportowania stanu projektu, ułatwiające podejmowanie decyzji przez organy nadzorujące projekt. Właściwie opracowane metody zarządcze ułatwiają pracę kierowników projektów i nie stanowią nadmiernego obciążenia biurokratycznego. Właściwe i dopasowane do wielkości projektu metody zarządcze oraz narzędzia wspierają skuteczną realizację przedsięwzięć.

MK2: Powołanie BPR

Od tego, jakie osoby zostaną powołane do BPR (jaki będzie ich poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, czy będą osoby z klucza politycznego, czy też profesjonaliści w danej dziedzinie) będzie zależał odbiór nowo powołanej instytucji (jako specjalistyczna / polityczna oraz jako biurokratyczna / profesjonalna). To może wpłynąć na poziom zaangażowania resortów we współpracę z biurem lub też zaowocować oporem z ich strony. Dlatego tak istotne jest powołanie kompetentnych specjalistów, którzy silnie wesprą budowanie mechanizmów KSRPR.