

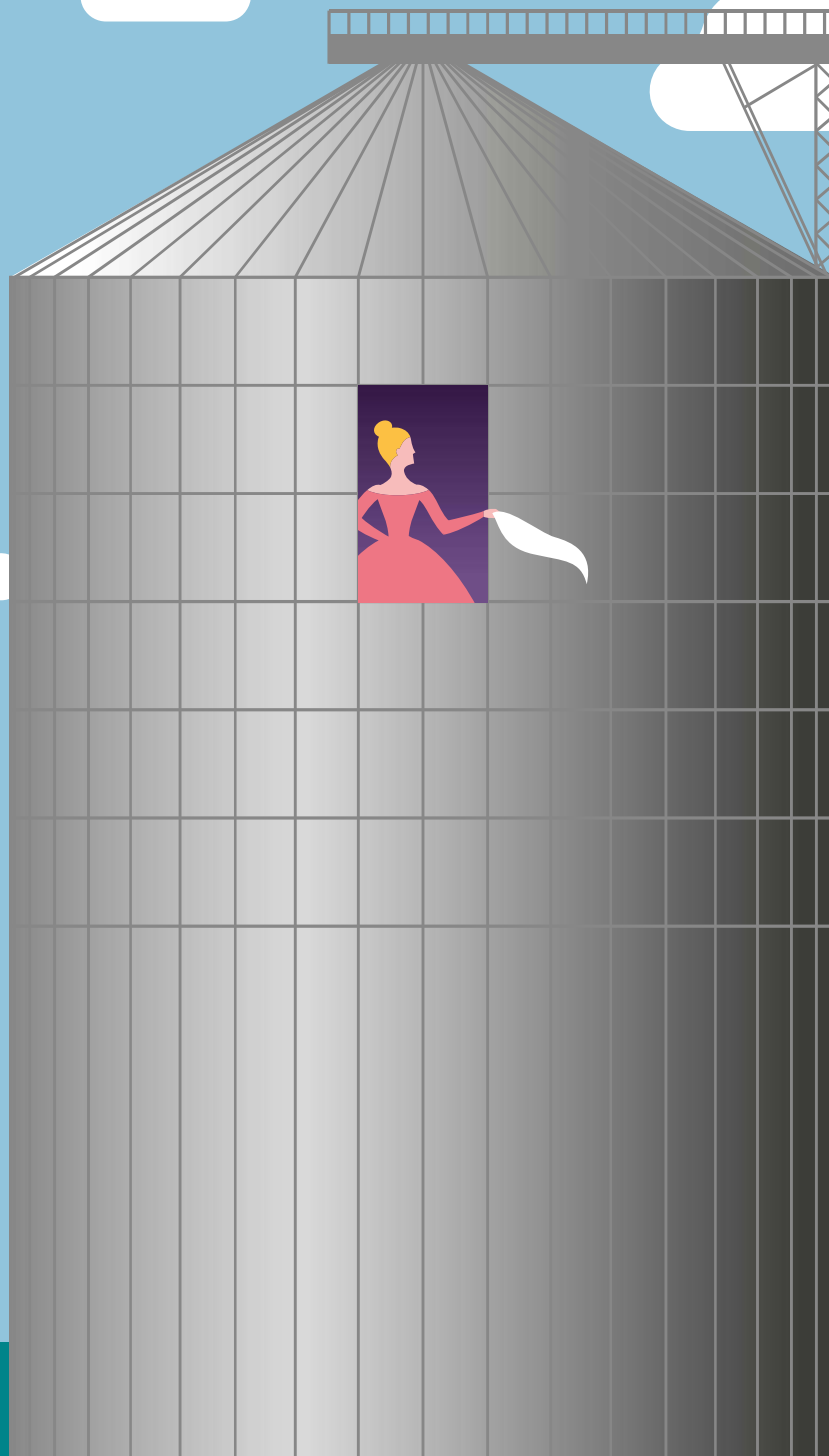
KONSULTANT

BIULETYN



STOWARZYSZENIE
INŻYNIERÓW DORADCÓW
I RZECZOZNAWCÓW

nr 67 lipiec 2023



Strategie bez kontroli

Wywiad z dr. Stanisławem Gasikiem
Rozmawia: Rafał Bałdys Rembowski



DR STANISŁAW GASIK
specjalista od zarządzania projektami
na poziomie rządowym, autor książki
Projects, Government, and Public Policy

Niektórzy akademicy twierdzą, że strategie to są szczególnie ważne polityki, a niektórzy – odwrotnie, że strategia służy do realizacji danej polityki publicznej. Według mnie, polityka publiczna jest pojęciem bardziej ogólnym. Strategia natomiast jest to jeden z poziomów polityk publicznych, szczególnie ważny dla tych, którzy je tworzą.

RBR: Stanisławie, które to są projekty strategiczne?

Stanisław Gasik: Według mnie, projekty strategiczne to takie, które w sposób zasadniczy przyczyniają się do realizacji najważniejszych polityk publicznych.

Czyli projekty strategiczne nie mogą funkcjonować w próżni, muszą być elementem realizacji czegoś większego, strategii, tak?

Zdecydowanie tak, projekty publiczne służą do realizacji polityk publicznych i do niczego więcej. Uściślijmy co należy rozumieć przez strategię, a co to jest polityka. Niektórzy akademicy twierdzą, że strategie to są szczególnie ważne polityki, a niektórzy – odwrotnie, że strategia służy do realizacji danej polityki publicznej. Według mnie, polityka publiczna jest pojęciem bardziej ogólnym. Strategia natomiast jest to jeden z poziomów polityk publicznych, szczególnie ważny dla tych, którzy je tworzą.

Niektóre polityki publiczne są hierarchiczne, na przykład może być polityka zdrowotna w ramach polityki zdrowotnej może być zwalczanie kokluszu, COVID 19 oraz przeciwdziałanie łamaniu nóg na chodnikach. Polityki publiczne mogą być hierarchiczne, ale mogą być również powiązane ze sobą. Polityka rozwoju transportu może być powiązana z polityką redukcji bezrobocia.

Czyli dla przykładu, jeżeli polityką publiczną byłoby uczynienie danego państwa potęgą energetyczną, opartą na technologii jądrowej, strategią byłaby realizacja inwestycji związanych z budową elektrowni jądrowych. Czy tak?

Strategią byłby rozwój energetyki jądrowej. Realizacja inwestycji w takim przypadku byłaby programem, który mógłby być częścią strategii. Trzeba jeszcze określić, jakie jest miejsce projektów i programów w relacji do realizacji polityk publicznych. W administracji publicznej sposób realizacji polityki publicznej jest nazywany programem. I tak, jak powiedziałeś, w polityce osiągnięcia niezależności energetycznej, jednym z programów może być budowa elektrowni jądrowych. Oczywiście realizację tej polityki umożliwia realizacja wielu programów, które mają jej służyć.

Musimy też pamiętać, że dobrze zdefiniowana polityka publiczna musi mieć jednoznacznie określone cele. W tym przykładzie osiągnięcia niezależności energetycznej, celem polityki mogłoby być generowanie 100% energii na terenie kraju. Polityka publiczna może być szeroko określona, ale musi być precyzyjnie wskazywać do jakich wartości parametrów dążymy.

Strategia powinna być zdefiniowana poprzez wskaźniki: końcowe i pośrednie, których wartości są badane w określonych okresach: np. co pół roku lub rok. Żeby to mogło zadziałać jako system, te wskaźniki muszą być rzetelnie sprawdzane i monitorowane w przyjętych odstępach czasu. Monitoring strategii nie może być realizowany jako spotkania ministrów raz na rok, albo co dwa lata, jak to się robi w Polsce.

A jak zejdziemy na poziom projektów strategicznych, to o jakich projektach mówimy?

Projekty służą do realizacji polityki lub strategii, to znaczy, że chodzi o najważniejsze projekty, które służą do realizacji celów określonej strategii. Niestety, polskie polityki publiczne i strategie są fatalnie określone, nikt nie dba o ich precyzję. Temu dokładnie poświęciłem artykuł, który redakcja „Rzeczpospolitej” zatytułowała „Morawieckiego strategia bez strategii”, poświęcony strategii Morawieckiego. [link] Podstawowe jej błędy to nieprecyzyjne definiowanie celów, brak mechanizmów realizacji i kontroli strategii. Strategia powinna być zdefiniowana poprzez wskaźniki: końcowe i pośrednie, których wartości są badane w określonych okresach: np. co pół roku lub rok. Żeby to mogło zadziałać jako system, te wskaźniki muszą być rzetelnie sprawdzane i monitorowane w przyjętych odstępach czasu. Monitoring strategii nie może być realizowany jako spotkania ministrów raz na rok, albo co dwa lata, jak to się robi w Polsce. Do tego musi służyć wyspecjalizowana instytucja. W rozwiniętych państwach instytucje tego typu nazywają się zwykle z angielska Cabinet Implementation Unit - jednostka wdrożeniowa rządu. Niestety, w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) nie przewidziano takiej instytucji i w związku z tym nie ma mechanizmu śledzenia poziomu skuteczności realizacji jej celów.

Osiągnięcie pewnego celu, nawet jeżeli jest opisany w strategii, nie musi być efektem zarządzania strategicznego, czyli zaplanowanych działań zmierzających do jego osiągnięcia. Zwiększenie siły nabywczej pieniądza może wynikać z korzystnego rozwoju gospodarki światowej, a nie z własnej strategii. Żeby móc stwierdzić, że osiągnięcie pewnego celu wynikało z zarządzania strategicznego, a nie z przypadkowych zbiegów okoliczności, trzeba wykazać, że istniało przyczynowe powiązanie pomiędzy sformułowaniem strategii a obserwowanymi wynikami.

Przywołałeś CIU, czy istnieją jakieś standardy, którymi rządzący kierują się przy definiowaniu strategii?

Jeżeli chodzi o standardy, to w sensie książki z tytułem „standard zarządzania strategicznego dla sektora publicznego” ja się z czymś z czymś takim nie spotkałem. Natomiast są instytucje, z których można brać przykład. W Wielkiej Brytanii istnieje wspomniany CIU, podobnie w Australii i w Nowej

Zelandii. W mojej ocenie najlepiej zorganizowana jest jednostka, która znajduje się w Biurze Wykonawczym Prezydenta Stanów Zjednoczonych (Executive Office of the President, EOP) i nazywa się Office of Management and Budget (OMB), czyli Biuro Zarządzania i Budżetu. Cele jego działania są takie jak wymieniłem. W Stanach Zjednoczonych obowiązuje Government Performance and Results Act, (GPRA, ustawa o pracach i efektach pracy rządu). GPRA wymaga, żeby każda federalna, czyli centralna, instytucja publiczna miała swoją strategię na co najmniej 5 lat. W strategii i muszą być precyzyjnie zdefiniowane cele funkcjonowania organizacji. Instytucje centralne mają obowiązek dostarczyć do OMB propozycję swojej strategii. OMB kontroluje poprawność jej definicji, zrozumiałość i możliwość śledzenia postępów w realizacji.

Główną rolą w Office of Management and Budget odgrywają program examiners, czyli „sprawdzacze” programów. Oni kontrolują w określonych odstępach czasu postęp realizacji programów publicznych, wykonywanych w ramach strategii.

Czyli są to instytucje, które prowadzą działania dedykowane stricte do tego, żeby monitorować projekty realizowane w ramach polityk.

Protestuję! Utożsamienie programów z projektami jest błędem.

Czyli oni są tylko od monitorowania całych programów?

Ja protestuję przeciwko utożsamianiu programów wyłącznie ze zbiorem projektów. Programy mogą się składać i z operacji i z projektów jednocześnie. Na przykład program ochrony zdrowia w jakimś obszarze to może być budowa szpitali i ciągłe szczepienie ludzi.

Jest to, w mojej ocenie, jedno z najważniejszych nieporozumień, które utrwała Project Management Institute, gdzie programy są utożsamiane ze zbiorami projektów. W rzeczywistości programy składają się i z projektów i z operacji ciągłych o charakterze nieprojektowym.

Wracając do OMB. Office of Management and Budget ma także za zadanie kontrolowanie największych projektów, co jest osobnym zagadnieniem. Na przykład budowa tamy jest projektem strategicznym, bo jest dla regionu i kraju ważna i angażuje ogromne siły i środki. To właśnie eksperci OMB monitorują postępy w realizacji takich kluczowych projektów.

Niezwykle istotną rolę w kontrolowaniu ważnych dla Stanów Zjednoczonych projektów odgrywa także instytucja, która się nazywa Government Accountability Office czyli odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli. Ich zadaniem jest kontrola merytoryczna i zarządcza całego projektu.

Różnica pomiędzy OMB i GAO polega m. in. na ulokowaniu tych instytucji. OMB jest instytucją gałęzi wykonawczej (EOP) i jej celem jest wsparcie realizacji projektów i programów. Natomiast GAO jest instytucją Kongresu i jej głównym zadaniem jest stwierdzenie, czy pieniądze podatnika są właściwie wydawane. Jeśli wynik audytu jest negatywny, wykonawcy programu czy projektu mogą się liczyć z redukcją budżetu czy też całkowitym zakończeniem finansowania.

Czy w Polsce, pracując nad strategiami i programami przewidziano również podobne rozwiązania?

Niestety nie ma u nas takiej instytucji. Wprawdzie w KPRM działa Centrum Analiz Strategicznych, którego celem jest m.in. opracowywanie analiz dotyczących kluczowych polityk publicznych, ale ta instytucja co najwyżej pomaga w wypracowaniu strategii, jednak nie zajmuje się nadzorem nad ich realizacją.

Z tego co mówisz wynika, że w systemie zaprojektowano funkcjonalną dziurę, tj. nie mamy organów lub instytucji, które mogłyby monitorować wdrażanie polityk i strategii, ale za to mamy jednostkę powołaną do monitorowania projektów tzw. strategicznych.

Ja nie sądzę, żeby to było planowane, trudno dziś wyrokować, czy to było działanie celowe, czy to brak kompetencji.

Niestety dotykamy kwestii fundamentalnych dla wdrażania polityk – w tym również w obszarze inwestycji budowlanych – i nie są to wnioski pozytywne. Przecież nieposiadanie takich dokumentów i narzędzi, o których my rozmawiamy, to jest tak jak nieposiadanie konstytucji w państwie. Popełniam błąd tak myśląc?

Dobrze powiedziałeś. Uważam, że strategia rozwoju państwa powinna być traktowana z najwyższą powagą. To jest konstytucja funkcjonowania państwa na przyszłość, opisuje jakie państwo chce być i jak to osiągnąć. Dlatego uważam, że strategia rozwoju państwa powinna być uchwalana większością konstytucyjną w Parlamencie. To by gwarantowało stabilność przyjmowanych strategii, polityk i programów. Dziś, kiedy zmienia się opcja rządząca, wyrzuca się stare i przyjmuje zupełnie nowe rozwiązania. To jest sprzeczne z ideą zarządzania strategicznego.

Po tym przydługim wstępie przejdźmy do raportu NIK¹, z którego wynika bardzo krytyczna ocena działania mechanizmów państwa w zakresie monitorowania projektów strategicznych. W raporcie przywołano Rządowe

¹ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/system-monitorowania-projektow-strategicznyc.html>

Biuro Monitorowania Projektów (RBMP), które miało za to odpowiadać. Czy jest to organizacja, którą można porównać do funkcjonujących w rozwiniętych krajach rządowych jednostek typu CIU?

Absolutnie nie można. Ten organ nie służy do kontrolowania strategii ani polityk publicznych, tylko do monitorowania projektów.

Jakie powinny być relacje pomiędzy RBMP a ministerstwami w odniesieniu do realizowanych projektów?

To jest przykład zarządzania macierzowego, bo z jednej strony projekt jest realizowany w jakimś Ministerstwie i podlega ministrowi, a drugiej strony ma podlegać ludziom z RBMP. Siła polityczno-wykonawcza ministra jest nieskończenie większa niż ludzi z RBMP.

A nie powinno być na odwrót? Przecież ministerstwa pełnią funkcję „wykonawczą” wobec KPRM przy wdrażaniu polityk państwa.

Te jednostki powinny ze sobą współpracować. Projekty są realizowane na potrzeby ministerstw. Merytoryczną potrzebę definiuje minister i jego zespół. Natomiast za metodykę prac powinno odpowiadać RBMP – jeśli metodyka nie uzyska akceptacji RBMP, to projekt nie powinien być uruchomiony. Obie instytucje powinny ze sobą współdziałać. Minister powinien wiedzieć, że RBMP działa po to, żeby zapewnić osiągnięcie celów jego projektu. Natomiast wydaje mi się, że ministrowie zupełnie się nie przejmują funkcjonowaniem RBMP, co zresztą raport NIK potwierdza. Wynika z niego, że ten system monitorowania nie został wdrożony we wszystkich ministerstwach, a tam gdzie go wdrożono, i tak nie działa prawidłowo.

Jak rozumieć więc projekty strategiczne i kryteria według jakich były wybierane?

Oczywiście można zdefiniować czym są projekty strategiczne, przyjmując, że to są takie projekty, które zostały uznane za strategiczne przez ciało definiujące strategię bez osadzania ich w szerszym kontekście. W takim przypadku autorzy nie musieli kierować się jakimiś szczególnymi kryteriami. Jak wiadomo, muzyka to jest to co robią muzycy.

Co, w Twojej ocenie jest najbardziej uderzające z wniosków, które płyną z raportu NIK? Nie trzeba dramatyzować, bo sam tytuł raportu jest wystarczająco dramatyczny.

NIK wskazuje wiele problemów, ale, według mnie, najbardziej uderzające jest to, czego nie ma w tym w tym raporcie. Mój podstawowy zarzut dotyczy tego, że nie zauważono, że projekty nie są po to, żeby je realizować, ale po to, żeby osiągać określone cele wskazane w politykach lub strategiach. Potraktowano wdrożenie systemu wdrażania i monitoringu projektów jako oderwaną wyspę, która nie ma określonych rzeczywistych celów odnoszących się do biznesu funkcjonowania państwa. W raporcie nie zwrócono uwagi na to, że w systemie stworzonym w KPRM nie istnieje żadne powiązanie pomiędzy politykami a projektami.

To jest konsekwencją braku kompleksowych rozwiązań: systemu tworzenia i systemu monitorowania polityk. Uważam, że w Polsce brakuje dobrze zdefiniowanych, rzeczywiście przeznaczonych do realizacji polityk. Na przykład dokument Polityka Zakupowa Państwa nie jest polityką, nawet w sensie zdefiniowanym przez ten rząd, nie dotyczy zakupów tylko zamówień oraz nie obowiązuje najważniejszych urzędników państwa: Premier i Minister Obrony w ogóle nie czuli się zobowiązani ustaleniami tej polityki przy np. zakupie najdroższego uzbrojenia. I to jest zasadniczy problem, a w połączeniu z tym, że brakuje instytucji odpowiedzialnej za monitoring ich efektów: po co taka instytucja, skoro polityki mają znaczenie głównie propagandowo-marketingowe? Daje nam to obraz bieżącej sytuacji: braku zarządzania państwem poza reagowaniem na bieżące wydarzenia.

Poza tym, żeby wdrożenie zarządzania projektami w dowolnej organizacji się udało, musi być profesjonalnie przeprowadzone. Zwykle takie wdrożenie jest dla organizacji rewolucją, mocną ingerencją w jej główne procesy i wymusza zmiany w funkcjonowaniu pracowników. A temu pracownicy zawsze się opierają. Żeby wdrożenie się udało, zespół wdrożeniowy musi mieć bezpośrednio, codzienne wsparcie ludzi, którzy mają wpływ na funkcjonowanie całej organizacji. Ludzi, którzy mogą wydawać polecenia służbowe każdemu elementowi takiej organizacji. Jeżeli wdrożenie dotyczy całości administracji publicznej, to, żeby nie było lekceważone przez pracowników, powinno mieć codzienne wsparcie Premiera – zapewne realizowane poprzez odpowiedniego pełnomocnika, mającego mocną pozycję polityczną. Pełnomocnik ten powinien mieć posłuch u ministrów. Wprawdzie raport NIK nie pisze o lekceważeniu, ale jak inaczej traktować fakt, że niektórzy ministrowie w ogóle nie stawiali się na spotkaniach w tej sprawie lub w ogóle nie wdrożyli systemu.

Żeby wdrożenie zarządzania projektami udało się, procesy monitorowania projektów muszą być zintegrowane z innymi procesami organizacji. Brak poprawnego, zaakceptowanego przez RBMP planu, powinien wykluczać możliwość realizacji projektu. Odchylenia od planu projektu powinny wymuszać akcje naprawcze, a gdy nie są skuteczne – rozważyć zakończenie realizacji. Ocena udziału w projekcie musi być integralną składową oceny pracowników. Brak tego powoduje lekceważenie systemu wdrożenia. Z raportu NIK nie wynika, czy procesy zarządzania projektami zostały w ten sposób zintegrowane z innymi procesami organizacji publicznych.

Następny problem, obok którego Najwyższa Izba kontroli się prześlizgnęła, to jest kwestia procesu zakupu systemu wspomagającego MonAliZa. Duża część raportu jest poświęcona złemu funkcjonowaniu tego systemu. Ale w raporcie nie ma mowy o sposobie zakupu tego systemu: czy został zorganizowany przetarg, czy w tym przetargu mogły startować najlepsze firmy światowe, etc. Dowiadujemy się tymczasem, że koszt wadliwie funkcjonującego prostego systemu zapłacono ponad 22 mln PLN. W tej cenie można kupić aplikacje najwyższej światowej klasy.

Dobrze, ale mamy ten raport i krytykę działania systemu, ale co to w praktyce oznacza dla tych wdrażanych projektów i RBMP, które miało się tym zajmować?

Niestety, funkcjonowanie RBMP nie ma właściwie żadnego wpływu na projekty realizowane w administracji publicznej. Jego pracownicy niewiele mogą zrobić ze względu na brak wsparcia politycznego i złe wsparcie od strony dostawcy systemu MonAliZa.

Jak to się przekłada na realizację projektów: Hulaj Dusza, piekła nie ma?

Ależ oczywiście, że tak. Nie wyobrażam sobie, że żeby ludzie z tego biura KPRM mieli jakkolwiek wpływ na realizację głównych programów – na przykład CPK.

Czyli program CPK w Twojej ocenie może być realizowany bez kontroli, bo system do monitoringu nie działa, systemu do monitorowania polityk również brakuje, czyli w zasadzie projekt CPK może dryfować w dowolnym kierunku ze względu na to, że nie ma nikogo kto byłby w stanie powiedzieć: to wolno, a tego nie wolno. Tu osiągamy cel, a tu się z nimi mijamy, czy dobrze to rozumiem?

Dokładnie tak. Była próba kontroli CPK przez NIK ale – o tym jest większość tego wywiadu – NIK powinna w sposób zasadniczy podnieść swoje kwalifikacje w zakresie zarządzania projektami, żeby ich audyty projektów miały znaczenie. W niektórych krajach – np. w USA czy w Australii – audytorzy na podstawie swoich obserwacji projektów formułują zalecenia, które pomagają usprawniać realizację projektów publicznych.

Jakbyś spuentował naszą rozmowę?

Po pierwsze: próba wdrożenia wsparcia dla zarządzania projektami na poziomie centralnym nie udała się – przede wszystkim ze względu na brak rzeczywistej woli politycznej.

Po drugie: raport NIK ominął wiele bardzo istotnych zagadnień dotyczących realizacji projektów publicznych i funkcjonowania RBMP. Kompetencje NIK w zakresie kontroli projektów powinny być zasadniczo powiększone.

I w związku z tym – ze względu z jednej strony na brak woli, a z drugiej brak kompetencji, największe polskie projekty praktycznie nie podlegają kontroli. Decyzje dotyczące ich inicjacji czy kontynuacji są oceniane przede wszystkim z punktu widzenia przydatności dla aktualnie rządzącego ugrupowania politycznego – a nie potrzeb społecznych.

Dobrym przykładem jest program CPK, który został uruchomiony bez uzasadnienia biznesowego. A jego wstrzymanie nie jest możliwe, ponieważ byłoby to przyznaniem się ekipy rządzącej do błędu. A na to, jak wiadomo, rządzący nie mogą sobie pozwolić.

Dziękuję za rozmowę.

