

[Obserwator Finansowy](#) > [Analizy](#) > [Biznes](#) > [Finanse publiczne](#) > [Jak efektywnie kontrolować programy publiczne](#)

Stanislaw Gasik

Jak efektywnie kontrolować programy publiczne

10.02.2017

NIK opublikowała niedawno wyniki kontroli programu inwestycji kolejowych. Wykonując tę kontrolę NIK przede wszystkim podsumowała fakty, nie analizując procesów i struktur zarządzania. Systematyczne podejście do kontroli projektów i programów inwestycyjnych byłoby znacznie bardziej skuteczne.



Projekty i programy inwestycyjne są podstawowym, a właściwie jedynym narzędziem umożliwiającym rozwój. Dlatego te trwające i realizowane powinny być także jednym z głównych obszarów zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. NIK w ostatnim dostępnym sprawozdaniu za rok 2015, wśród ponad 300 zrealizowanych kontroli planowych i doraźnych, opisuje tylko ok. 20 kontroli z obszaru projektowego podejścia do

(CC0 by gerald)

zarządzania. Z dużym zainteresowaniem zapoznałem się z raportem NIK

dotyczącym Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK) o łącznej wartości ok. 25 mld zł.

Zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, Art. 5., pkt. 1. „Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (...)” Raport przywołuje ten zapis opisując cel kontroli. Rzetelność realizacji to, w przypadku programów i projektów, wykorzystanie najlepszych praktyk z zakresu zarządzania projektami i programami. Na świecie istnieją i są wykorzystywane przez administracje publiczne różne standardy zarządzania projektowego.

W Stanach Zjednoczonych obowiązują standardy publikowane przez PMI Standard for Program Management (mający rangę standardu narodowego), w Wielkiej Brytanii rangę standardu ma dokument Managing Successful Programmes, zaś Międzynarodowa Organizacja Standaryzacyjna opublikowała normę zarządzania programami ISO 21503. Wytyczne z obszaru projektowego podejścia do zarządzania publikują także niektóre krajowe izby audytowe, odpowiedniki Najwyższej Izby Kontroli, na przykład amerykańskie Government Accountability Office czy australijska Australian National Audit Office. A więc nasza NIK mogłaby wybrać jako podstawę do wykonywanej kontroli któryś z wielu uznanych dokumentów.

Analiza projektu inwestycyjnego PKP

Najpierw ustalmy, czego w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 nie ma. Trzy główne składowe, mające zasadniczy wpływ na każdy program, to zaangażowane podmioty i ich role, procesy realizacji programu oraz opis faktów wyznaczających realizację programu. Zaangażowane podmioty można podzielić na te, które pozostają w strukturze podejmowania decyzji, oraz inne – zewnętrzni interesariusze. Dla podmiotów zaangażowanych w szeroko rozumiany proces decyzyjny należy ściśle określić ich zależności, uprawnienia i odpowiedzialności.

Należy także określić sposób oddziaływania z pozostałymi interesariuszami. Procesy zarządzania to np. proces tworzenia harmonogramu, proces ustalania zakresu prac, przeciwdziałanie ryzyku, komunikowanie się w projekcie, czy wprowadzanie zmian. Natomiast fakty, to np. zestaw obiektów, które mają powstać, fundusze, ryzyka

zagrożające programowi, daty wykonania, czy też cele programu. Podmioty, procesy i fakty tworzą integralną całość i nie można ich analizować osobno.

WPIK koncentruje się przede wszystkim na faktach, prawie całkowicie ignorując podmioty zaangażowane w realizację programu. Właściwie opisane są tylko PLK i Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – chociaż i dla tych instytucji nie ma sekcji określającej konkretne zadania, role, obowiązki i inne zobowiązania. Pozostałe podmioty – np. inne ministerstwa, zarządcy infrastruktury drogowej, Unia Europejska, program TEN-T, wojewodowie, CUPT, firmy wykonawcze, władze lokalne, zespoły projektów, NIK, parlament, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, programy rozwojowe (np. POLiŚ), przedsiębiorstwa transportu kolejowego – a pewnie można by ich wymienić o wiele więcej – tylko przewijają się w planie. Nie mają one precyzyjnie zdefiniowanych ról i odpowiedzialności. Nie wykonano także analizy innych interesariuszy – a przynajmniej w planie nie ma skutków tej analizy. A przecież pasażerowie, ekolodzy, społeczności lokalne, właściciele gruntów, wytwórcy taboru czy banki są zainteresowani tym programem, mogą i powinni wpływać – pozytywnie lub negatywnie – na przebieg realizacji programu.

Dla programu właściwie nie zdefiniowano także żadnych procesów. Od biedy można powiedzieć, że mówi się trochę, ale na bardzo ogólnym poziomie, o procesie raportowania i monitorowania powiązanego z raportowaniem ryzyka. Zasadnicza część dokumentu opisuje oderwane od procesów fakty, przede wszystkim finanse i zakres prac. Ale tutaj także występują zasadnicze braki. Największym z nich jest brak dat realizacji poszczególnych projektów, czyli brak harmonogramu programu.

Zadaniem kontrolerów NIK powinno być sprawdzenie, czy właściwie zdefiniowano plan programu (podmioty, procesy, fakty), a następnie sprawdzenie, czy realizacja planu przebiega zgodnie z planem. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK nie odnoszą się jednak do planu programu. Należało odpowiedzieć, czy dokument WPIK stanowi właściwą podstawę do jego realizacji. Odpowiedzi na to pytanie raport z kontroli nie zawiera – a jak napisałem wcześniej – dokument ten zawiera zasadnicze braki.

Z tego zasadniczego niedostatku kontroli wynikają właściwie wszystkie pozostałe. W planie nie ma szczegółowego opisu sposobu zaangażowania wszystkich interesariuszy, zaś w materiale po kontroli nie ma oceny tego bardzo istotnego

niedostatku. Jeśli protokół raportu stwierdza niezgodność uzyskanych faktów z planowanymi, to raport powinien odnosić się do błędów w procesach, które spowodowały tę niezgodność. Ale raport nie zawiera takich analiz i uzasadnień.

Przykłady

Oświadczenie było „niezweryfikowane (...) i niezgodne ze stanem faktycznym” Ale jak jest zdefiniowany w PLK proces tworzenia i zatwierdzania takich oświadczeń?

„Główną przyczyną było niezapewnienie przez PKP PLK przygotowania i zrealizowania projektów inwestycyjnych ujętych w WPIK w zaplanowanym zakresie i terminach. Nieprzygotowanie nie jest przyczyną, ale skutkiem określonego sposobu realizacji pewnych procesów.

„Przekraczający możliwości realizacyjne PKP PLK zakres rzeczowy programu WPIK spowodował konieczność jego korekty” Ale jakie procesy szacowania były stosowane?

Wnioskowanie o „terminowe i rzetelne przygotowanie oraz realizowanie inwestycji kolejowych” bez wskazania kierunków naprawy, czyli wskazania efektywnych procesów i rozwiązań organizacyjnych, nie umożliwia naprawy złej sytuacji. Zalecenie „dostosowania obsady kadrowej stanowisk związanych z realizacją projektów, dotyczących wieloletnich inwestycji kolejowych, do rzeczywistych potrzeb” jest przejawem przestarzałego myślenia, w którym „kadry decydują o wszystkim” Nie, jeżeli proces zarządzania nie będzie właściwie zdefiniowany, żaden kierownik nie będzie sprawnie zarządzał.

Stwierdzono „Brak stosownych uzgodnień z zarządcami infrastruktury drogowej” Każdy student zarządzania projektami po takim stwierdzeniu natychmiast zażądałby przedstawienia opisu procesu zarządzania interesariuszami.

„Pomimo niskiego zaawansowania realizacji zadań (...) zwiększono zakres niektórych zadań” Dlaczego w tej sytuacji nie zażądano podania opisu procesów zarządzania zakresem i zarządzania zmianą, żeby ocenić, czy błąd leżał w złej definicji, czy w złym wykonaniu procesu?

„Ograniczeniem możliwości zrealizowania zakresu rzeczowego programu był przede wszystkim niedostateczny stopień przygotowania do realizacji objętych nim inwestycji (czyli projektów, zgodnie z przyjętą przez PLK konwencją nazewnictwa) Natychmiast po takim stwierdzeniu NIK powinna wskazać, jakie procesy przygotowania i planowania programu zostały zastosowane, a jakie – niezgodnie z najlepszymi praktykami zarządzania programami – zostały pominięte. Jakie zostały wykonane właściwie, a jakie źle. Tego nie znajdziemy w raporcie NIK. Błędy w dokumentacji projektowej spowodowały wzrost kosztów (str. 48). Ale czym były spowodowane te błędy? Czy procesy tworzenia dokumentacji projektowej były właściwe, czy nie? Może procesy były dobre, ale kwalifikacje wykonawców były złe?

Kontrolerzy NIK zauważyli niektóre procesy. Ale – przykładowo – stwierdzenie, że „usprawnienia wymaga proces przygotowania projektów inwestycyjnych i ich realizacji” jest bezwartościowe dopóki nie wskaże się tych procesów składowych, które powinny być usprawnione. Czy chodzi o proces planowania zarządzania ryzykiem, planowania zarządzania harmonogramem, planowania zarządzania zakresem, czy o któryś inny? W jakim kierunku należy je naprawiać? Czy, jeśli proces zostanie zmieniony, NIK będzie w stanie ocenić jakość tej zmiany?

NIK nie sprawdziła też, czy w PLK wdrożono, zadeklarowaną na potrzeby WPIK, politykę zarządzania ryzykiem. NIK twierdzi, że „Liczne opóźnienia w przygotowaniu realizacji zadań ujętych w WPIK wystąpiły z powodu m.in.: przedłużających się postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy, opóźnień w opracowaniu dokumentacji projektowej, długotrwałego uzyskiwania decyzji administracyjnych i sporządzania dokumentacji projektowej.” Czyli liczne opóźnienia spowodowane były dłuższym czasem realizacji zadań.

Pierwszą techniką w obszarze projektowego podejścia do zarządzania, którą nakazano obowiązkowo stosować w projektach publicznych Stanów Zjednoczonych już pół wieku temu (w 1967 roku) była analiza wartości wypracowanej. Jest to technika o decydującym znaczeniu dla monitorowania postępu prac w realizowanych projektach. Raport NIK milczy na temat stosowania sposobów monitorowania projektów. Czy stosowano, a jeśli tak, to czy prawidłowo, analizę wartości wypracowanej?

Trudno zgodzić się z zaleceniem raportu o konieczności „zapewnienia większej stabilności dokumentów programowych, poprzez ograniczenie zmian programu

w trakcie jego realizacji”. Zmiany lub ich brak nie są wartością samą w sobie. Wszyscy realizatorzy wielkich projektów i programów wiedzą, że ich realizacja zgodnie z planem właściwie nie jest możliwa. Czy zmiana taka powinna być zabroniona, jeżeli interesariusze programu widzą możliwość lepszej realizacji programu? Problemem jest wprowadzenie takiego procesu zarządzania zmianą, który zagwarantuje eliminowanie niekorzystnego wpływu otoczenia, zaś będzie promować zmiany korzystne, w szczególności dla społeczeństwa korzystającego z produktów programu.

NIK skontrolowała także 81 wybranych projektów wchodzących w skład WPIK. Sprawdzenie każdego projektu – podobnie, jak i programu jako całości – powinno składać się z dwóch zadań. Po pierwsze należy przeanalizować plan projektu, w szczególności sprawdzić jego kompletność, adekwatność, wewnętrzną spójność, zgodność z najlepszymi praktykami, możliwość wykonania. Drugim elementem powinna być weryfikacja zgodności realizacji z planem. Żeby stwierdzić, że projekt się opóźnia, konieczne jest posiadanie jego planu. Ale NIK nie informuje w ogóle, czy dla projektów opracowano plany; „(...) nie zakończono 73 projektów spośród 153 ujętych w WPIK”.

NIK stwierdza także, że w programach nastąpiły opóźnienia. Kontrolerzy NIK nie odnieśli się jednak do wpływu sposobu określenia powiązań pomiędzy zaangażowanymi podmiotami oraz przyjętych metod zarządzania na porażki projektów. A przecież właśnie zarządzanie (struktury, procesy) w sposób zasadniczy decyduje o sukcesie lub porażce projektu.

Propozycje

Każda kontrola projektu lub programu publicznego powinna zaczynać się od dokładnej analizy konstytuującego go dokumentu, czyli planu danego projektu. W planie należy sprawdzić, czy zidentyfikowano wszystkie podmioty, które powinny brać udział w projekcie lub programie. Trzeba sprawdzić, czy właściwie zdefiniowano ich obowiązki, uprawnienia oraz zależności pomiędzy nimi. Następnie należy sprawdzić, czy opisano pełen zestaw procesów, które są konieczne do realizacji projektu (programu). Dla każdego procesu należy zastanowić się, czy został on zdefiniowany w sposób właściwy dla kontrolowanego projektu (programu). I w końcu fakty: należy sprawdzić, czy opisano ich właściwy zestaw, oraz czy są one realistyczne. Należy także ustalić, czy proces tworzenia planu był właściwie zdefiniowany i realizowany.

Druga część kontroli powinna się odnosić do wykonania planu. Należy sprawdzić, czy cele opisane w planie zostały osiągnięte. Należy sprawdzić także, zwłaszcza, gdy cele nie są osiągnięte, czy zaplanowane procesy były realizowane właściwie, a także czy zaangażowane strony właściwie wykonywały postawione przed nimi zadania. Aby formułowane zalecenia miały wartość operacyjną powinny wskazywać konkretne kierunki ulepszania procesów.

Jeśli NIK uważa, że realizacja WPIK nie jest właściwa, to aż się prosi, żeby w wyniku tej kontroli sformułować wnioski de lege ferenda, czyli dotyczące modyfikacji obowiązujących regulacji. W Polsce z poważnymi problemami, dotyczącymi projektowego podejścia do zarządzania, borykają się nie tylko PLK, ale i wiele innych instytucji państwowych, o czym pisałem wielokrotnie.

Głównym wnioskiem powinno być wprowadzenie uregulowań dotyczących sposobów zarządzania programami i projektami, na wzór tych, które obowiązują w wielu rozwiniętych krajach, np. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy Islandii.

Jakość pracy kontrolerów jest drugorzędna względem jakości pracy kontrolowanych przez nich instytucji. Gdyby PLK dobrze realizowało swoje procesy i zarządzało projektami, jakość pracy NIK nie miałaby większego znaczenia.

NIK nie jest samotną wyspą na oceanie instytucji państwowych doskonale realizujących projekty. Poprzednia ekipa rządowa była niezainteresowana usprawnieniami w tym obszarze. Ekipa aktualnie sprawująca władzę niestety idzie w jej ślady. Zapisy dotyczące zarządzania projektami w kolejnych wersjach tzw. Planu Morawieckiego pojawiają się i znikają, jakby nie było to najważniejsze narzędzie, wpływające na możliwość sukcesu tego Planu. Samo przygotowanie Planu (które powinno być traktowane jako mały projekt), zgodnie z dostępną do dziś na stronie Ministerstwa Rozwoju (MR) informacją, powinno być zakończone w październiku (zapewne chodzi o 2016 rok). Plan wciąż nie jest gotowy. A są to w miarę proste prace, wykonywane w spokoju gabinetów resortu rozwoju. W takiej sytuacji szczególnie ważne jest, żeby MR miało bodźce do naprawy swoich procesów pracy ze strony niezależnej, reprezentującej suwerena i jego pieniądze, kompetentnej izby kontrolującej. Czy możemy się spodziewać takiego wsparcia ze strony NIK? Wątpię.

Dr Stanisław Gasik jest wykładowcą zarządzania projektami na Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Jest ekspertem zarządzania projektami w Government

Accountability Office (odpowiedniku polskiej Najwyższej Izby Kontroli), organu Kongresu Stanów Zjednoczonych. Współautor głównych globalnych standardów zarządzania projektami, wydawanych przez Project Management Institute w USA.