Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu
nr 26/2011

Grażyna Prawelska-Skrzypek

Uniwersytet Jagielloński

Zarządzanie projektami jako szansa i wyzwanie dla administracji publicznej

Streszczenie. Ostatnie lata przyniosły w Polsce szybki rozwój działalności projektowej w organizacjach publicznych. W dużej mierze wymuszone było to dostępnością środków europejskich na projekty inwestycyjne oraz społeczne. Jednocześnie organizacje publiczne zaczęły część swojej działalności podstawowej realizować poprzez projekty lub zlecać je do realizacji innym podmiotom. Duża liczba projektów pociągnęła za sobą rozwój kompetencji w zakresie przygotowywania i zarządzania projektami. Organizacje publiczne zaczęły się przekształcać w organizacje projektowe. Główne problemy, przed którymi stanęły obecnie, to zarządzanie programami projektów oraz portfelami projektów, a także rozwój metod zarządzania projektami realizowanymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektami, organizacja projektowa, zarządzanie publiczne

Wstęp

Działalność organizacji publicznych polega w znacznej części na wykonywaniu działań rutynowych i powtarzalnych, zdeterminowanych w dużej mierze istniejącymi regulacjami prawnymi. Wydawać by się mogło więc, że zarządzanie projektami, czyli przedsięwzięciami unikatowymi, nie jest atrakcyjną alternatywą dla tych organizacji, szczególnie jeżeli popatrzymy na nie z punktu widzenia nauki o administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego wyodrębnia się 4 sfery zadań administracji publicznej wypełnianych przez nią

na rzecz interesu publicznego, co stanowi podstawę do wyodrębnienia czterech rodzajów administracji publicznej[1]:

– klasyczna – porządkowo-reglamentacyjna,
– świadcząca (usługi publiczne),
– wykonująca uprawnienia właścicielskie,
– zarządzająca rozwojem.

Nieco inaczej specyfikę sektora publicznego ujmuje się na gruncie nauk o zarządzaniu. Barbara Kożuch jako atrybut organizacji publicznych uznaje oferowanie dóbr i usług publicznych; wyodrębnia przy tym ich 3 rodzaje:

– świadczenie usług dla obywateli i osób zamieszkujących określone terytorium państwowe,
– dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym w sferach ważnych z punktu widzenia interesów państwa lub niepodejmowanych przez inne sektory,
– świadczenie usług tworzących warunki do właściwego funkcjonowania innych sektorów[2].

Kluczowa różnica w obu powyższych podejściach polega na tym, że nauki administracyjne eksponują sferę wykonywania władztwa, zapewnienie dobra wspólnego – w publicznym interesie, a także takie wykonywanie władztwa i świadczenie usług, które gwarantuje równość dostępu do usług publicznych. W takim ujęciu trudno znaleźć miejsce na realizację unikatowych, jednorazowych przedsięwzięć. Przeciwnie, powtarzalność i zachowanie w każdej sprawie takich samych procedur i zasad jest warunkiem zapewnienia równości wobec prawa.

Przedefiniowanie zadań administracji publicznej w duchu nauk o zarządzaniu otwiera pole do włączenia myślenia projektowego we wszystkie obszary działalności organizacji publicznych, związane z:

– obsługą spraw urzędowych i wydawaniem różnych decyzji związanych z obszarem posiadanego władztwa,
– świadczeniem – zgodnie z posiadanymi kompetencjami – różnorodnych usług publicznych (często zestandaryzowanych),
– dbałością i zarządzaniem posiadanym przez organizację majątkiem publicznym,
– zapewnieniem podstaw i kierowaniem rozwojem organizacji publicznej.

Przymus i szanse tkwiące w działalności projektowej

Można zapytać, po co organizacje publiczne mają zmieniać sposób realizacji zadań, wykonywać je w całości lub w części w formie projektów? Wydaje się,

[1] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 3 rozsz., Liber, Warszawa 2004, s. 104.

[2] B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, Cedewu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007, s. 108.

że istnieje tak wiele ograniczeń sposobu świadczenia usług publicznych, zarządzania majątkiem i rozwojem, że wprowadzanie dodatkowych ograniczeń związanych z podejściem projektowym tylko komplikuje funkcjonowanie tych organizacji. Ten sposób rozumowania sprawia, że zarządzanie projektami w organizacjach publicznych często traktowane jest jako kolejna formalizacja postępowania, przymus, z którym łączą się liczne uciążliwości, konieczność zdobywania nowych kompetencji, zmiany sposobu pracy, zwykle też zwiększenie obciążeń pracowniczych, które nie są odpowiednio wynagradzane. Konsekwencją powstających trudności i niedogodności środowiska pracy jest bardzo duża rotacja personelu w organizacjach wprowadzających tego typu zmiany. Te opinie i sytuacje często dokumentowali autorzy cyklu publikacji „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy", opisujących m.in. problemy związane z wprowadzaniem działalności projektowej w funkcjonowanie tych organizacji[3]. Swoistym środkiem przymusu do wdrażania zarządzania projektami są warunki udostępniania funduszy na realizację zadań publicznych. Zawierają one często wymóg (pod rygorem nieudzielenia lub cofnięcia finansowania) definiowania zadań w postaci projektów, a także profesjonalnego zarządzania nimi. Środki pełnią tu rolę marchewki, którą można dostać po spełnieniu warunków związanych z profesjonalnym zarządzaniem projektami. Pamiętać przy tym należy, że pojawiają się one w środowisku organizacji wciąż bardzo zbiurokratyzowanych, zhierarchizowanych, w których „procedura" jest czymś niepodważalnym. Obserwacja procesu przekształcania się organizacji publicznych pod wpływem rozwoju działalności projektowej i postępującej profesjonalizacji zarządzania projektami skłania do postawienia tezy, że dla organizacji publicznych równie ważną korzyścią jest realizacja dziesiątek projektów, jak i ich głęboka restrukturyzacja. W ostatnich latach wiele z nich przekształca się w kierunku organizacji projektowych, co jest efektem głównie skali ich działalności projektowej oraz rozpowszechnienia zarządzania projektami.

Działalność projektowa w funkcjonowaniu organizacji publicznych

Niektóre usługi publiczne ze swojej natury mają projektowy charakter, np. usługi kultury – przygotowanie premiery spektaklu w teatrze, koncertu w instytucji muzycznej lub wystawy w muzeum czy galerii sztuki. Podobna sytuacja występuje przy zadaniach związanych z promocją zdrowia czy profilaktyką przestępczości lub innych patologii życia społecznego. Realizacja ich w usystematyzowany sposób, zgodnie z metodologią zarządzania projektami,

[3] G. Prawelska-Skrzypek, *Współczesne instrumenty zarządzania wspomagające proces zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy*, Wyd. UJ, Kraków 2007, s. 34.

pozwala na sprawniejsze działanie organizacji. Jest to ważne szczególnie wówczas, gdy organizacja realizuje jednocześnie kilka tego typu przedsięwzięć.

Duża część usług rutynowych, zwłaszcza z zakresu klasycznej, porządkowo-reglamentacyjnej działalności administracji, nie ma wprost charakteru projektowego, ale może być wykonywana poprzez realizację projektów. Można ponadto wyodrębnić część działalności podstawowej i nadać jej realizacji charakter projektu: jasny i niepowtarzalny cel, ustalony zakres, określony czas i zasoby. Takie podejście spotykamy w sytuacji poszukiwania sposobów doskonalenia świadczenia usług, podnoszenia ich jakości, lepszego wykorzystywania zasobów, wprowadzania istotnych zmian w dotychczasowych formach, a także obejmowania usługami niszowych klientów.

W obu powyższych sytuacjach o wprowadzaniu działalności projektowej w praktykę funkcjonowania instytucji świadczącej usługi publiczne decyduje w dużej mierze organizator usług – dysponent środków budżetowych. Wiąże się to zwykle z wyodrębnieniem w budżecie środków na celowe wspieranie realizacji projektów z zakresu określonych usług publicznych, a następnie udostępnianie ich w procedurze konkursowej na najlepsze projekty. O ich realizację mogą się ubiegać zwykle zarówno instytucje publiczne, jak i pozarządowe. Miasta jako organizatorzy usług utożsamiają tę działalność z realizacją funkcji mecenasa bądź patrona wspierającego aktywność obywatelską. Niedocenione wydają się być w tej działalności jej aspekty związane z programowaniem rozwoju określonej sfery usług i zarządzaniem takimi programami projektów realizowanych przez różne podmioty – zarówno organizacje publiczne, jak i obywatelskie.

Przykład

Samorządy miejskie przeznaczają część budżetu kultury (dział 921) na wspieranie działalności projektowej różnych podmiotów publicznych i obywatelskich (organizacji pozarządowych). Badania Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich pokazują, że w latach 2000-2009 było to najczęściej 5-7% miejskiego budżetu kultury.

Miasta dofinansowują z budżetu kultury przedsięwzięcia kulturalne realizowane przez różne podmioty: własne instytucje, instytucje innych publicznych organizatorów, a także organizacje pozarządowe. Z badań prowadzonych od 2000 r. wynika, że w ogólnej kwocie przeznaczanej na dofinansowywanie projektów kulturalnych systematycznie rósł udział środków przeznaczanych na wspieranie przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe, z 50,3% ogólnej kwoty przeznaczonej na wsparcie projektów w 2000 r. do 64,6% – w 2009 r. Wzrost ten był zauważalny we wszystkich grupach wielkości miast. Dofinansowanie projektów organizacji pozarządowych miało najmniejszy udział w ogólnej kwocie przeznaczonej na wsparcie projektów kulturalnych w miastach 50-100-tysięcznych (58%).

Z danych za 2009 r., udostępnionych przez 63 miasta, wynika, że największe kwoty wsparcia otrzymywały projekty realizowane przez miejskie (w znaczeniu: gminne) instytucje publiczne. Przeciętna wielkość kwoty dofinansowania projektów realizowanych przez te instytucje wynosiła 21,2 tys. zł. Oznacza to, że miasta część podstawowej działalności miejskich instytucji kultury finansowały w sposób celowy, skłaniając tym samym te organizacje do realizacji zadań w postaci projektów. Największe kwoty (przeciętnie blisko 27 tys. zł) przeznaczano na ten cel w miastach liczących powyżej 200 tys. mieszkańców. Projekty realizowane przez instytucje innych podmiotów publicznych (innych gmin, powiatów, województw lub państwa) oraz organizacji pozarządowych były wspierane na zbliżonym po-

ziomie – otrzymywały odpowiednio przeciętnie 18 tys. i 17 tys. zł. Wśród badanych miast najwyższe przeciętnie kwoty na finansowanie projektów realizowanych przez gminne instytucje przeznaczył w 2009 r. Ostrów Wielkopolski (średnio 136,5 tys. zł). Sopot z kolei bardziej wśród badanych 63 miast wspierał projekty kulturalne realizowane przez instytucje publiczne, ale nie własne, lecz innych organizatorów publicznych – przeciętna kwota wyniosła 100 tys. zł. Projekty organizacji pozarządowych największymi kwotami były dofinansowywane w Krakowie – przeciętnie 136,5 tys. zł. Zdecydowanie największą liczbę uczestników skupiły w 2009 r. wspierane projekty realizowane przez organizacje pozarządowe (tab. 1).

Tabela 1. Przeciętna wielkość dofinansowania projektu w 2009 r., w relacji do przeciętnej liczby uczestników wspieranych projektów, w przekroju wszystkich badanych miast

Projekty według podmiotów realizujących	Przeciętna wielkość kwoty dofinansowania, w złotych	Przeciętna liczba uczestników	Przeciętny koszt jednego uczestnika, w złotych	
			2007	2008
Projekty miejskich, gminnych instytucji	21 218	1 356	9,1	15,6
Projekty innych, niegminnych instytucji publicznych	18 226	4 299	11,5	4,2
Projekty organizacji pozarządowych	17 106	18 324	10,9	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informatycznego Pakietu Analitycznego SAS Związku Miast Polskich.

Przedsięwzięcia podejmowane do realizacji w trybie konkursowym mają wszelkie cechy projektów. Niezrealizowanie w określonym czasie zadeklarowanego lub uzgodnionego celu jest zwykle jednoznaczne z koniecznością zwrotu dotacji. Te warunki sprawiają, że zarządzanie projektami staje się ważną kompetencją organizacji publicznych, zarówno tych, które realizują projekty, jak i tych, które wyodrębniają część środków i zadań do realizacji poprzez projekty.

Projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej

Projekty w organizacjach publicznych w Polsce kojarzone są obecnie przede wszystkim z funduszami Unii Europejskiej, które wspierają zarówno projekty inwestycyjne, jak i szeroko rozumiane projekty społeczne. Są one najczęściej realizowane w dwóch obszarach zadań administracji publicznej, związanych z dbałością i zarządzaniem posiadanym przez organizację majątkiem publicznym oraz z zapewnieniem podstaw i kierowaniem rozwojem organizacji publicznych. Fundusze europejskie są narzędziem realizacji celów strategicznych UE, stąd cele projektów, finansowanych w ramach poszczególnych programów przez konkretne fundusze, muszą przyczyniać się do realizacji wyznaczonych

celów UE. Warunki przyznawania środków na realizację projektów są tu bardzo precyzyjnie sformułowane i w większości przypadków poprzedzone procedurami konkursowymi. Zwykle projekt musi być przygotowany w określony sposób, ułatwiający późniejsze zarządzanie nim, a więc powinien zawierać takie elementy, jak: identyfikacja projektu, jasny cel i zakres, plan działań, harmonogram realizacji zadań, wykorzystania budżetu i innych zasobów, sposób organizacji i kierowania, monitorowania (z określeniem wskaźników do monitoringu), określone procedury audytu i ewaluacji itp. Problematyka zarządzania projektem europejskim została szczegółowo omówiona przez Michała Trockiego i Bartosza Gruczę z zespołem[4], a także w licznych poradnikach.

Sztywność procedur sprawia, że niezwykle trudno jest zmienić w trakcie realizacji warunki umowy związanej z przekazaniem środków na realizację przesięwzięcia, co wymusza rozwój kompetencji organizacji w zakresie zarządzania przesięwzięciami. Udokumentowano to np. w badaniach instytucji rynku pracy[5]. Przypadki związane z koniecznością zwrotu środków z powodu opóźnienia realizacji projektu lub zmiany jego zakresu są istotnym czynnikiem wymuszającym opanowanie przez organizacje publiczne metod sprawnego zarządzania projektami.

Kierunki aktualnych zmian w działalności projektowej organizacji publicznych

Wraz z rosnącą skalą działalności projektowej można obecnie zauważyć dwie tendencje w organizacjach publicznych:

– przekształcanie się zhierarchizowanych struktur organizacyjnych w publiczne organizacje projektowe, w których 60-80% działalności realizowane jest poprzez projekty, połączone z rozwojem w organizacjach publicznych różnych form koordynacji i wsparcia działalności projektowej,

– tworzenie międzysektorowych zespołów projektowych z organizacjami sektora komercyjnego i pozarządowego w celu wspólnej realizacji projektów w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przykład

Powiatowy Urząd Pracy w Wadowicach pierwsze projekty zaczął realizować w 2003 r. przy wsparciu finansowym z programu PHARE. W okresie 2003-2006 zrealizowano 17 projektów. W kwietniu 2007 r. 70% obowiązków zawodowych pracowników było związanych z realizacją projektów, a 30% z wykonywaniem stałych zadań. Pod koniec 2005 r. urząd zmienił sposób pracy, wprowadzając zespoły zadaniowe (projektowe). Zorganizowano też

[4] *Zarządzanie projektem europejskim*, red. M. Trocki, B. Grucza, PWE, Warszawa 2007.

[5] B. Kożuch, G. Prawelska-Skrzypek, *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Wyd. UJ, Kraków 2007, s. 65.

pracę związaną z przygotowywaniem projektów dla precyzyjnie określonych grup klientów we współpracy z partnerami publicznymi (głównie wójtami gmin z obszaru powiatu wadowickiego) oraz działającymi lokalnie organizacjami pozarządowymi. Jeszcze dalej poszedł w działaniach restrukturyzacyjnych Urząd Pracy Powiatu Krakowskiego, w którym wyodrębniono specjalną komórkę organizacyjną do przygotowywania i zarządzania projektami realizowanymi w tym urzędzie.

W organizacjach publicznych realizujących dużą liczbę projektów coraz częściej pojawiają się różne formy wsparcia działalności projektowej, poczynając od wdrażania systemów szkoleń pracowników nakierowanych na opanowanie umiejętności zarządzania projektami i pracy zespołowej, przez organizowanie komórek zajmujących się przygotowywaniem wniosków projektowych oraz pozyskiwaniem środków na realizację projektów, po tworzenie wyodrębnionych jednostek zajmujących się obsługą administracyjno-finansową projektów realizowanych w organizacji. Te rozwiązania grawitują w kierunku tworzenia biur projektów[6].

Obowiązujące regulacje prawne do niedawna nie sprzyjały rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego. Najnowsza nowelizacja ustawy nieco poprawiła sytuację. Był to ostatni moment, gdyż dynamicznie rozwijające się organizacje publiczne stanęły wobec istotnych ograniczeń finansowych, uniemożliwiających im realizowanie dalszych projektów. Społeczności lokalne i regionalne, odrabiające zapóźnienia cywilizacyjne, mają ogromne potrzeby, zwłaszcza w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Nawet wówczas, gdy otrzymują 100% zwrot kosztów ponoszonych z tytułu realizacji takich projektów, angażują w nie część środków z własnego budżetu. Realizacja wielu projektów w połączeniu z przyhamowaniem rozwoju gospodarczego (czyli zmniejszeniem wpływów do budżetu) sprawiały, że z powodu ograniczeń formalnych wiele organizacji publicznych (głównie samorządów miast i regionów) utraciło lub jest zagrożonych utratą zdolności zaciągania nowych zobowiązań na realizację projektów. W tej sytuacji organizacje publiczne coraz częściej decydują się na tworzenie wieloletnich projektów (głównie rozwojowych) w partnerstwie z organizacjami sektora prywatnego. Dotyczy to zarówno samorządów, jak i publicznych szkół wyższych, instytucji ochrony zdrowia, kultury itp. Wiąże się to z koniecznością rozwoju kompetencji zarządzania tego typu partnerskimi projektami. Doświadczenia partnerstwa z organizacjami pozarządowymi nie są tu wystarczające, a nieliczne projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) – np. zarządzanie odcinkiem autostrady Kraków – Katowice, pokazują, jak starannie trzeba dopracować umowy partnerstwa, aby dopilnować interesów obu stron, nie naruszając przy tym pryncypiów interesu publicznego. PPP jest przyszłością publicznych projektów, zwłaszcza inwestycyjnych, i organizacje publiczne muszą się przygotować nie tylko na przemyślane zawieranie umów, ale też profesjonalne zarządzanie tego typu projektami.

[6] P. Wyrozębski, *Biuro projektów*, Bizzare, Warszawa 2009.

Od wykorzystania okazji zdobycia środków na realizację projektów do rozwoju kompetencji w zakresie zarządzania projektami

Wszystkie opisywane powyżej sytuacje, gdy organizacje publiczne wykorzystują zewnętrzne środki do zaspokajania własnych potrzeb poprzez realizację projektów, zmuszają te organizacje do rozwijania kompetencji w zakresie zarządzania projektami. Szczególnie widoczne jest to w organizacjach, które realizują/realizowały ich większą liczbę i których pracownicy mają doświadczenie projektowe. Rozpowszechniają się w nich metody stosowane w zarządzaniu projektami i jest to kapitał, którego organizacje nie powinny zmarnować.

Przykład

Organizacje rynku pracy powszechnie zaczęły powoływać i pracować w zespołach projektowych. PUP w Myślenicach zmodyfikował swoje struktury w kierunku macierzowych. PUP w Zakopanem położył nacisk na jasne określanie zadań i zakresu odpowiedzialności członków zespołów zadaniowych, zdefiniowanie kanałów komunikacyjnych, zarządzanie jakością, monitorowanie realizacji, zarządzanie ryzykiem. Do codziennego użycia weszły liczne techniki zarządzania projektami, nie stosowane wcześniej w tych urzędach: matryca logiczna, wykresy Gantta, techniki ewaluacji, ujednolicone procedury realizacji projektów, zespołowa praca nad przygotowaniem projektów, wykorzystywanie badań fokusowych do analizy potrzeb i problemów klientów. W obu tych organizacjach podkreślano, że wymuszone przez wytyczne organizacji wdrażającej zaadaptowanie metod zarządzania projektami wpłynęło na zmiany kultury organizacyjnej urzędu[7].

Przytoczone przykłady ilustrują sytuację, gdy organizacje mające doświadczenia w zarządzaniu projektami zaczynają przenosić przyswojone metody i techniki zarządzania do własnej, powtarzalnej działalności lub wyodrębniają w niej części nadające się do realizacji poprzez projekty. Te przykłady potwierdzają opinię, że wysoki stopień standaryzacji i formalizacji (co jest typowe dla organizacji publicznych) nie zawsze musi ograniczać elastyczność rozwiązań strukturalnych.

Od doskonalenia kompetencji zarządzania projektami do rozwoju publicznych organizacji projektowych

Wraz z rozwojem świadomości oraz działalności projektowej, a także kompetencji w tym zakresie, w niektórych organizacjach publicznych skala działalności projektowej sięga 60-80% ogółu realizowanych zadań. Jak pokazano w przywołanych przykładach organizacji rynku pracy, takie organizacje tworzą

[7] G. Prawelska-Skrzypek, *Współczesne instrumenty*..., s. 34.

specjalne komórki usługowe na potrzeby sprawnego zarządzania projektami. Jest to także widoczne w zarządzaniu rozwojem regionów (zarówno w urzędach marszałkowskich, jak i np. w wojewódzkich urzędach pracy).

Aktywne projektowo organizacje publiczne wydają się ewoluować w dwóch kierunkach:

1. Pierwszą grupę stanowią organizacje mające status instytucji pośredniczących, a także organizacje realizujące tzw. projekty systemowe. Animują one realizację wielu szczegółowych projektów, nakierowanych na określone cele społeczne czy rozwojowe, których efektem ma być wywołanie pewnej jakościowej zmiany. Organizacje te powinny myśleć i działać tak, jak przy zarządzaniu programami projektów, aby przez umiejętną koordynację zoptymalizować korzyści uzyskiwane z realizacji poszczególnych projektów.

2. Drugą grupę stanowią organizacje, które realizują dużą liczbę różnorodnych projektów, będących konsekwencją przyjętych przez nie celów rozwojowych. Powinny one podchodzić do zarządzania działalnością projektową jak do zarządzania portfelem projektów. Już obecnie można zauważyć w wielu z nich, że duży nacisk kładziony jest zwłaszcza na staranne dobieranie projektów do portfela – zgodnie z celami strategicznymi organizacji, a także dobieranie partnerów do realizacji projektów[8]. Zaobserwowano te zjawiska zarówno w realiach mniejszych organizacji, np. powiatowych urzędów pracy w Wadowicach i Myślenicach, na etapie decyzji o podjęciu się przygotowania projektu, jak i w urzędach dużych miast oraz w urzędach marszałkowskich.

Wyzwania związane z rozwojem działalności projektowej w organizacjach publicznych

Realizacja dużej liczby projektów niesie ze sobą liczne zagrożenia. Warto przy tym spojrzeć na ten problem z perspektywy celów dwóch rodzajów organizacji publicznych zaangażowanych w te procesy. Ze względu na różne cele inny jest bowiem charakter pułapek w organizacjach realizujących dużą liczbę projektów oraz w organizacjach zapewniających środki finansowe – „zlecających" dużą liczbę projektów.

Największym zagrożeniem dla organizacji realizujących dużą liczbę projektów jest traktowanie działalności projektowej jako okazji do pozyskania środków, a precyzyjniej – okazji do skonsumowania środków. Takie podejście nie tylko nie rozwija organizacji, lecz wręcz przeciwnie – działa demoralizująco, czego dowodem są potęgujące się konflikty w zespołach pracowniczych. Pro-

[8] M. Juchniewicz, *Dojrzałość projektowa organizacji i jej zastosowanie w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji" 2009, nr 7-8, s. 26.

jekty są w nich zazwyczaj przypadkowo dobierane, a po ich zrealizowaniu rosną tylko zasoby przechowywanej dokumentacji i frustracja pracowników. Organizacje, które realizują projekty w takim celu, nie budując jednocześnie własnego potencjału, nie rozwijając się, powinny być pozbawione możliwości otrzymywania środków publicznych.

Z kolei dla organizacji finansujących realizację projektów największym zagrożeniem jest zbytnia formalizacja procedur udzielania środków na realizację projektów, która znacznie ogranicza możliwość integracji celów poszczególnych projektów i osiągania strategicznych celów tych organizacji.

Wydaje się, że obecnie nastąpiło swoiste zachwianie równowagi między stopniem rozwoju kompetencji organizacji publicznych w zakresie zarządzania pojedynczymi projektami, których nie można kwestionować, oraz kompetencji zarządzania programami, a także portfelami projektów. Organizacje zarządzające programami w fazie operacyjnej główny nacisk położyły na formalną poprawność procesu udzielania środków na realizację i zapewnienie bezpośrednich wyników projektów, zupełnie pomijając trwałe efekty związane ze wzmocnieniem potencjału organizacyjnego, budowaniem stabilnych i kompetentnych zespołów projektowych, a także ignorując efekt synergii możliwy do uzyskania przy zarządzaniu programem projektów.

Przykład

Prowadzona w skali kraju od 10 lat polityka rozwoju regionalnego, której celem było m.in. zmniejszenie nierówności przestrzennych w poziomie rozwoju regionów, doprowadziła do powiększenia tych nierówności.

Województwo małopolskie, osiągające najlepsze w Polsce wyniki w rozwoju młodego pokolenia, notuje jednocześnie jeden z najwyższych wskaźników emigracji młodych, wykształconych mieszkańców. Można to interpretować jako porażkę programów rozwoju województwa. Gdy w województwie tym kilka lat temu niemal upadła solidna regionalna firma budowlana z powodu opóźnienia w przepływie środków europejskich za wykonaną przez nią w regionie inwestycję drogową, powszechne było zadowolenie ze zrealizowanej inwestycji. Nie bito na alarm z powodu zagrożenia bytu solidnej firmy regionalnej. Nie było refleksji nad tym, że inwestycje te nie są celem, lecz środkiem do osiągania celów; są realizowane po to, aby podnieść jakość życia i konkurencyjność regionu – w tym firm, które tam funkcjonują[9].

W realizacji funkcji zarządzania rozwojem odpowiedzialna za to administracja publiczna nie może nadawać nadmiernego znaczenia osiąganiu bezpośrednich rezultatów pojedynczych projektów. Ich realizacja ma przede wszystkim służyć osiąganiu celów rozwojowych, takich jak podnoszenie jakości życia czy wzrost konkurencyjności gospodarki regionalnej. Różne organizacje publiczne mają różne kompetencje ustrojowe, czyli różne uprawnienia i zakres odpowiedzialności. Powinny wywiązywać się przede wszystkim z posiadanej odpowiedzialności. Wyzwaniem dla zarządzania projektami w organizacjach sektora

[9] G. Prawelska-Skrzypek, *Zarządzanie projektami jako nowoczesny instrument zarządzania publicznego*, w: G. Prawelska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja WZ, ISP UJ, Kraków 2006, s. 138.

publicznego jest obecnie rozwój kompetencji profesjonalnego oraz odpowiedzialnego zarządzania programami rozwoju, a także portfelami projektów, umożliwiających osiąganie celów nie tylko pojedynczych zespołów projektowych, ale przede wszystkim złożonych organizacji publicznych, takich jak regiony, kraje czy Unia Europejska.

Organizacje publiczne, zwłaszcza w krajach młodych demokracji, w których poziom zaufania publicznego i społecznego jest niski, mają naturalną skłonność do biurokratyzowania się[10]. W praktyce działania procedury zastępują w nich poniekąd odpowiedzialność. Stanowią *quasi*-parawan zwalniający od odpowiedzialności za decyzje. Doświadczenia z poziomu krajowego i regionalnego pokazują, że jeżeli zbyt formalnie podchodzi się do procedury przyznawania środków na realizację projektów, to dochodzi do zbiurokratyzowania procesu i efekty realizacji programu projektów nie pokrywają się ani z celami organizacji ustanawiającej program, ani z celami organizacji zarządzającej jego realizacją. Jeżeli zarządzanie rozwojem regionu poprzez projekty ma być bardziej efektywną metodą niż bez realizacji projektów, to zasady doboru projektów do portfela muszą być podporządkowane celom strategicznym i priorytetom rozwoju. Nie można zwłaszcza odrzucać projektów mających drobne niedociągnięcia formalne, gdy merytorycznie są wartościowe lub też prowadzą do istotnego wzmocnienia istniejącego, wiarygodnego potencjału instytucjonalnego.

Wydaje się, że wiele organizacji publicznych – zwłaszcza tych, które zrealizowały dużą liczbę projektów – osiągnęło już pewien stopień zaawansowania dojrzałości projektowej. Ujawniło się to na etapie prac nad nową strategią rozwoju województwa małopolskiego, które toczyły się w drugiej połowie 2010 r. Ważnym nurtem dyskusji była problematyka efektywnego doboru projektów, aby poprzez nie wspierać realizację celów strategicznych województwa. Ponadto wśród siedmiu głównych obszarów rozwoju województwa wyodrębniono specjalny obszar: Zarządzanie rozwojem województwa, w którym nacisk położono na sprawność systemu zarządzania rozwojem województwa, w tym m.in. „koncentrację środków na ściśle określonych priorytetach […], koordynację polityki rozwoju oraz doskonalenie współpracy wewnątrzregionalnej”[11].

Podsumowanie

Organizacje publiczne w Polsce od kilkunastu lat rozwijają działalność projektową. W większości została ona wymuszona warunkami udostępniania

[10] B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1999, s. 104.

[11] *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego, Kraków 2011, s. 232.

zewnętrznych środków na realizację przedsięwzięć, a po wejściu do Unii Europejskiej uległa znaczącemu zwielokrotnieniu. Rozwój tego typu działalności był impulsem do doskonalenia kompetencji w zakresie zarządzania projektami oraz przenikania metod pracy projektowej do obszarów podstawowej, rutynowej działalności tych organizacji. Bardziej aktywne na tym polu organizacje zaczęły też tworzyć struktury wsparcia dla zarządzania projektami, wyraźnie grawitując w kierunku organizacji projektowych. Zarządzanie projektami stało się więc głównym sposobem zwiększania plastyczności struktur zarządzania w organizacjach publicznych. Obecnie stanęły one przed dwojakiego rodzaju wyzwaniami – muszą nauczyć się zarządzać programami projektów (dotyczy to głównie tych organizacji publicznych, które pełnią funkcje instytucji pośredniczących lub realizują projekty systemowe) i portfelami projektów (głównie duże miasta i regiony), a także opanować metody zarządzania projektami realizowanymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Literatura

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozsz., Liber, Warszawa 2004.

Juchniewicz M., *Dojrzałość projektowa organizacji i jej zastosowanie w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji" 2009, nr 7-8.

Kożuch B., *Nauka o organizacji*, Cedewu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.

Kożuch B., Prawelska-Skrzypek G., *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Wyd. UJ, Kraków 2007.

Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1999.

Prawelska-Skrzypek G., *Zarządzanie projektami jako nowoczesny instrument zarządzania publicznego*, w: G. Prawelska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja WZ, ISP UJ, Kraków 2006, s. 121-139.

Prawelska-Skrzypek G., *Współczesne instrumenty zarządzania wspomagające proces zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy*, Wyd. UJ, Kraków 2007.

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego, Kraków 2011.

System Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich – Sektor Kultura, www.zmp.poznan.pl.

Trocki M., *Organizacja projektowa*, Bizzare, Warszawa 2009.

Zarządzanie projektem europejskim, red. M. Trocki, B. Grucza, PWE, Warszawa 2007.

Wyrozębski P., *Biuro projektów*, Bizzare, Warszawa 2009.