

**Jacek Cheda\***  <https://orcid.org/0000-0003-2632-8090>

Wyższa Szkoła Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi

e-mail: [mentoris@interia.pl](mailto:mentoris@interia.pl)

**Bartosz Rzętkiewicz\*\***  <https://orcid.org/0000-0002-9395-8909>

Wyższa Szkoła Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi

e-mail: [b.rzetkiewicz@wsbinoz.pl](mailto:b.rzetkiewicz@wsbinoz.pl)

## Projekt jako metoda zarządzania – wyzwania i szanse dla administracji publicznej w Polsce

[https://doi.org/10.25312/2391-5129.36/2023\\_02jcb](https://doi.org/10.25312/2391-5129.36/2023_02jcb)

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych rozwiązań zarządzania projektami w administracji publicznej, które nie wynikały z konieczności realizacji zadań związanych z zarządzaniem funduszami UE lub realizacji projektów współfinansowanych z tych funduszy. Chcąc osiągnąć ten cel, autorzy dokonali oceny skuteczności tego rodzaju zarządzania, przede wszystkim przez pryzmat racjonalnego rozporządzania środkami publicznymi, czyli podatkami pochodzącymi od obywateli oraz przedsiębiorstw. W pierwszej części opracowania zostało omówione wykorzystywanie projektów w działalności administracji publicznej. W kolejnych dwóch dokonano charakterystyki zarządzania projektami w administracji publicznej w Polsce oraz zarządzania projektami Unii Europejskiej w Polsce przez administrację publiczną. W podsumowaniu autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie, czy zarządzanie projektami w Polsce wynika wyłącznie z potrzeby pozyskiwania środków z UE, czy z potrzeby sprawniejszej i zarazem skuteczniejszej realizacji zadań publicznych, przy większej współpracy z partnerami prywatnymi. Pomimo wskazania wielu przeszkód autorzy artykułu przewidują, że nie w pełni: tam, gdzie będzie to konieczne i wymuszane zewnętrznymi procedurami oraz przepisami – np. w prowadzeniu inwestycji finansowanych

---

\* Dr Jacek Cheda, adiunkt w Instytucie Prawa i Kryminologii Wyższej Szkoły Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi.

\*\* Mgr Bartosz Rzętkiewicz, dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Wyższej Szkole Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi.

ze źródeł Unii Europejskiej – opisane zarządzanie będzie, mimo wszystkich przeciwności, coraz skuteczniejsze.

**Słowa kluczowe:** projekt, zarządzanie projektami, zarządzanie projektami UE, zarządzanie projektami w administracji publicznej

## Wstęp

Czy instytucje publiczne nadal utwierdzają się w biurokratycznych i czasochłonnych (czasem również bezsensownych) działaniach, czy też wykorzystują projekty jako metodę zarządzania, to pytania, które można zadać po ponad trzydziestu latach transformacji ustrojowej. Administracja publiczna w Polsce jest pod względem procesów zarządzania obszarem naukowo interesującym. Wieloaspektowa demokratyzacja życia przyniosła zmiany zarówno formalno-prawne, jak i organizacyjne. Nastąpiła zmiana pokoleniowa, Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, poziom PKB na głowę mieszkańca gwałtownie wzrósł. W takich okolicznościach administracja publiczna – choć w zwolnionym tempie – zaczęła proces zmiany. Według autorów artykułu najważniejszym jej powodem była konieczność dostosowania się do reguł, przepisów i standardów koniecznych przy zarządzaniu funduszami unijnymi. Już prawie 20-letnia partycypacja w polityce spójności, a jeszcze wcześniej w środkach przedakcesyjnych, spowodowała liczne impulsy dostosowujące administrację do dobrych praktyk wolnorynkowych. Jedną z nich jest zarządzanie projektami, inaczej mówiąc, zarządzanie nastawione na osiągnięcie rezultatu.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych rozwiązań zarządzania projektami w administracji publicznej, które nie wynikały z konieczności realizacji zadań związanych z zarządzaniem funduszami UE lub realizacji projektów współfinansowanych z tych funduszy. Zatem kluczowa staje się ocena skuteczności tego rodzaju zarządzania w przedstawionych rozwiązaniach, wyrażona w osiągniętych wskaźnikach. Tym samym będzie można określić, czy ten sposób osiągania celów jest metodą racjonalnego rozporządzenia środkami publicznymi, czyli podatkami pochodzącymi od obywateli oraz przedsiębiorstw.

## Wykorzystywanie projektów w działalności administracji publicznej

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji projektu. Według Pietrasa i Szmita jest to zbiór działań podejmowanych dla uzyskania konkretnego rezultatu (Pietras, Szmit, 2003: 8). *Project Management Institute* wskazuje wręcz na element czasu, definiując projekt jako „tymczasowe przedsięwzięcie podjęte w celu stworzenia unikalnego produktu lub usługi” (Project Management Institute, 2021: 5). Kerzner zaś charakteryzuje projekt jako „każdą serię działań i czynności, która:

- ma specyficzny cel do realizacji zgodnie z pewnymi wymaganiami,
- ma określony początek i koniec,
- ma ograniczone zasoby finansowe,
- angażuje zasoby ludzkie i inne (np. pieniądze, wyposażenie),
- charakteryzuje się multidyscyplinarnością (angażuje specjalistów z wielu obszarów organizacji)” (Kerzner, 2003: 2).

Widać tu wyraźnie, że każdy z elementów współgra ze sobą, tworząc strukturę niezbędną do osiągnięcia rezultatu. Brak którejkolwiek z części powoduje dysharmonię i niemożność działania. Wszystkie definicje odwołują się w zasadzie do tego powiązania oraz do końcowego efektu – wytworzenia produktu, usługi bądź ich połączenia. Dochodzimy zatem do podstawowego problemu badawczego ekonomii, który przekłada się na zarządzanie projektami. Problemami tymi są nieograniczone potrzeby względem ograniczonych zasobów. Metoda *project management* ma być receptą na minimalizowanie tych dwóch rozbieżnych biegunów.

Biznes dąży do powiększania przychodów, administracja ma zakodowany cel w procesie jako takim. Nie jest tu istotne, czy rezultat będzie najlepszy z możliwych, czy optymalizuje się procedury. Parametry ścieżki postępowania (czas, koszty, uzyskane efekty) nie są monitorowane. Taka stagnacja powoduje złudne bezpieczeństwo samych urzędników i brak konieczności weryfikowania ich kompetencji zawodowych. „W środowisku organizacji wciąż bardzo biurokratyzowanych, 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” (Praweńska-Skrzypek, 2011: 197).

Pojawia się tu szereg pytań: a co ze skutecznością, co z efektywnością i ekonomicznością działania? Czy da się w administracji publicznej (która tak mocno opiera się na koncepcji idealnej biurokracji i idealnego urzędnika opisanej przez Maxa Webera w *The Theory of Social and Economic Organization*) wprowadzić skwantyfikowany parametr ekonomiczny? Przede wszystkim należy zastanowić się, czym jest działanie skuteczne. Jak wskazują M. Raczyńska i K. Krukowski, „za działanie skuteczne przyjąć można takie działanie, które polega na wykonywaniu czynności umożliwiających osiągnięcie ustalonych wcześniej celów. Z kolei miarą ekonomiczności jest relacja użytecznych wyników (W, efektów) działania do kosztów (K, nakładów) ich osiągnięcia, przy czym w działaniu ekonomicznym dąży się do maksymalizacji uzyskiwanych efektów przy minimalizowaniu nakładów. Gdy relacja ta jest większa od jedności ( $W/K > 1$ ), podjęte działanie uznaje się za ekonomiczne. I przeciwnie, jeśli zależność ta jest mniejsza od jedności, mamy do czynienia z działaniem nieekonomicznym ( $W/K < 1$ )” (Raczyńska, Krukowski, 2020: 29).

Funkcjonowanie organizacji publicznych odbywa się zgodnie z zasadą ciągłości. Ich działalność polega w znacznej części na wykonywaniu działań rutynowych i powtarzalnych, zdeterminowanych w dużej mierze istniejącymi regulacjami

prawnymi. Mogłoby się wydawać, 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 wyróżnia się cztery sfery zadań administracji publicznej wypełnianych przez nią na rzecz interesu publicznego, co stanowi podstawę do wyodrębnienia czterech rodzajów administracji publicznej:

- klasyczna, porządkowo-reglamentacyjna,
- świadcząca (usługi publiczne),
- wykonująca uprawnienia właścicielskie,
- zarządzająca rozwojem (Izdebski, Kulesza, 2004: 104).

Z kolei Barbara Kożuch jako atrybut organizacji publicznych uznaje oferowanie dóbr i usług publicznych. Wyodrębnia przy tym ich trzy 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 (Kożuch, 2007: 108).

Przeddefiniowanie 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 (Prawelska-Skrzypek, 2011: 196).

Projekty publiczne stanowią obecnie jedno z głównych narzędzi wykonywania zadań publicznych. Można wręcz usłyszeć opinie, że projekty są najważniejszym narzędziem rozwoju kraju. Każda inwestycja, a także wiele prac, mających na celu bezpośrednio zaspokojenie potrzeb społecznych, mają postać projektów. Szacuje się, że ok. jednej trzeciej światowego produktu krajowego brutto powstaje w projektach. Ponieważ kraje rozwijające się realizują względnie więcej projektów niż rozwinięte, można szacować, że w Polsce ten wskaźnik jest wyższy. Znaczna część projektów to projekty publiczne – inwestycje infrastrukturalne, informatyczne oraz prace restrykturyzacyjne, które pochłaniają wielkie budżety (Gasik, Andreasik, Guzik, Madura, Szubiela, 2014: 7). Dlatego też jeśli mielibyśmy zdefiniować pojęcie projektu publicznego, to – opierając się na jednej z definicji – można go określić jako projekt

realizowany przez jednostki administracji publicznej, realizowany z udziałem jednostek administracji publicznej lub realizowany z zaangażowaniem środków pochodzących z budżetu tej administracji. W niektórych krajach, np. w Australii, wsparciem przez instytucje publiczne są objęte wszystkie projekty szczególnie istotne dla rozwoju kraju, niezależnie od źródeł ich finansowania (kapitał publiczny lub prywatny). Takie projekty spełniają definicję projektu publicznego, ponieważ są realizowane z udziałem jednostek administracji publicznej (Gasik, 2014: 31).

Również w Polsce są one realizowane od wielu lat, szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Nie zmienia to jednak faktu, że te projekty są różnie oceniane. Opinia publiczna w naszym kraju 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 zjawiskach. Zjawiskom tym nie towarzyszy refleksja nad rzeczywistymi przyczynami i możliwymi sposobami wyjścia z kryzysu realizacji projektów publicznych. Nie wykonano np. 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 (Gasik, Andreasik, Guzik, Madura, Szubiela, 2014: 7).

Przyczyny tego stanu rzeczy są różne. Jedną z nich jest struktura administracji publicznej w naszym kraju. W jej skład wchodzi organy administracji rządowej (organy administracji centralnej i terenowej) i samorządowej (organy gminy, powiatu i województwa samorządowego). Większość tych negatywnych uwag dotyczy administracji rządowej. Zarządzanie licznymi projektami w organizacjach silnie zhierarchizowanych i nastawionych na działalność stałą lub powtarzalną (a taki charakter ma działanie administracji rządowej) rodzi liczne problemy. Jak pisze Krystyna Brzozowska, projekty publiczne podlegają silnej presji społecznej i politycznej, a ponadto oczekiwania i systemy wartości poszczególnych osób stanowią otoczenie danego projektu i mogą oddziaływać na harmonogram oraz stosowane kryteria mierzenia efektów przed ukończeniem i po ukończeniu projektu (Brzozowska, 2016: 59). Zdecydowanie lepiej wygląda realizacja tych projektów w samorządach. Jednostki samorządu terytorialnego zostały szeroko włączone w działalność projektową. Realizują przy tym różne projekty: poczynając od wewnątrzorganizacyjnych, np. doskonalenia pracy urzędów czy współpracy międzyorganizacyjnej na poziomie lokalnym, poprzez realizację ważnych projektów rozwojowych lokalnych czy regionalnych, także o zasięgu krajowym, na projektach międzynarodowych (w tym np. transgranicznych) i projektach Komisji Europejskiej kończąc. Najczęściej są to projekty konkursowe (Prawelska-Skrzypek, Jałocha, 2014: 278). Administracja

samorządowa, szczególnie gminna, to administracja najbliższa obywatelowi, dlatego też podejmowane przez nią działania są bardziej nastawione na zaspokajanie potrzeb konkretnej społeczności lokalnej niż działania administracji rządowej, która jest ściśle powiązana z polityką centralną, a nie lokalną. Dlatego akceptacja realizacji projektów samorządowych jest dużo większa.

## Zarządzanie projektami w administracji publicznej w Polsce

Podczas omawiania zarządzania projektami w administracji publicznej powstaje podstawowe pytanie: po co organizacje publiczne mają zmieniać sposób realizacji zadań, wykonywać je w całości lub w części w formie projektów? Wydaje się, 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 jest traktowane 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 (Prawelska-Skrzypek, 2011: 196–197).

Na skuteczność zarządzania projektami wpływa również fakt, że 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. Ich realizacja w usystematyzowany sposób, zgodnie z metodologią zarządzania projektami, 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 (tamże: 197–198).

Dodatkowo należy stwierdzić, że zarządzanie projektami publicznymi w naszym kraju jest bardzo sformalizowane. Dotyczy to zarówno projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej, jak i budżetowych. Wynika to z faktu, że organizacje publiczne, zwłaszcza w krajach młodych demokracji, w których poziom zaufania publicznego i społecznego jest niski, mają naturalną skłonność do biurokratyzowania się (Peters, 1999: 104). Tak więc patrząc chociażby na projekty rządowe dotyczące ochrony powietrza *Mój Prąd* czy *Czyste Powietrze*, nie sposób się z tą opinią nie zgodzić, zwłaszcza jeśli w Polsce mamy do czynienia z kroczącą centralizacją i tym samym osłabianiem samorządów terytorialnych. A to duży błąd, bo to jednostki samo-

rządu terytorialnego zostały szeroko włączone w działalność projektową. Realizują przy tym różne projekty, poczynając od wewnątrzorganizacyjnych, np. doskonalenia pracy urzędów czy współpracy międzyorganizacyjnej na poziomie lokalnym, poprzez realizację ważnych projektów rozwojowych lokalnych czy regionalnych, także o zasięgu krajowym, na projektach międzynarodowych (w tym np. transgranicznych) i projektach Komisji Europejskiej kończąc. Najczęściej są to projekty konkursowe. Niesamorządowe organizacje publiczne często realizują też projekty systemowe, niepodlegające konkursowi oraz tzw. projekty kluczowe, strategiczne dla realizacji określonego programu (dotyczącego obszarów problemowych), do których nabór ma charakter quasi-konkursowy, a czasem wręcz odbywa się poprzez wskazanie organizacji. Najbardziej widoczne są projekty inwestycyjne (twarde), ale niezwykle ważne są również tzw. projekty miękkie, nieinwestycyjne. Mają one bardzo różny charakter i skalę oddziaływania. Niektóre z nich pozwalają na doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi, w tym na rozwój kompetencji projektowych. Wiele urzędów, a także samorządowych instytucji publicznych ma obecnie charakter organizacji projektowych. Działalność projektowa pozostaje przy tym często w pewnym napięciu z realizacją bardziej standardowych, stałych bądź powtarzalnych zadań, zarówno z zakresu administracji porządkowo-reglamentacyjnej, jak i świadczenia usług (Praweńska-Skrzypek, Jałocha, 2014: 279).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego odgrywają dwojaką rolę w realizacji projektów. W obu jednak wyraźnie oddziałują na sposób zarządzania ich działalnością projektową. Jest to szczególnie widoczne na poziomie samorządu wojewódzkiego, którego główną kompetencją jest zarządzanie polityką rozwoju regionalnej społeczności terytorialnej. Samorząd województwa jako podmiot polityki rozwoju regionu tworzy program rozwoju województwa oraz pełni jednocześnie funkcję jednostki wdrażającej w ramach różnych krajowych programów operacyjnych. W tej drugiej roli wspiera realizację projektów wykonywanych przez inne podmioty, przeznaczając środki na ich realizację zgodnie z wcześniej ustalonymi zasadami. Większość jest dysponowana na drodze konkursowej, ale część – o strategicznym znaczeniu – przeznaczona jest także na realizację projektów kluczowych, wyłączonych z procedur konkursowych lub na wsparcie programów subregionalnych (np. w Małopolsce). Jednocześnie organizacje samorządu regionalnego same lub w partnerstwie realizują poważne projekty, na które środki uzyskują w różnym trybie. Na niższych poziomach samorządu terytorialnego ta dwudzielność działalności projektowej słabiej się zaznacza. Przeważa działalność związana z realizacją projektów, chociaż większe miasta także uruchamiają programy, w ramach których udostępniają środki w trybie konkursowym na wykonanie projektów realizujących cele określonego programu przez inne podmioty (Praweńska-Skrzypek, 2011: 198–199).

Zarządzanie projektami jest ważnym elementem przyczyniającym się do chrońnienia przed upartyjnieniem stanowisk urzędniczych. Chodzi o to, że pożądaný rezultat w danym projekcie jest wynikiem podejmowania optymalnych działań w trakcie jego realizacji. Optymalność można zapewnić poprzez trzy zmienne: zmienną czasu,

zmienną finansową i zmienną zakresu. Monitorowanie optymalności (a zarazem monitorowanie produktów, które są elementem składowym rezultatów) staje się zatem zadaniem przełożonych. Są oni w tej konstrukcji kluczowi, również w kontekście możliwych korekt oraz udoskonaleń. Innego wymiaru nabierają zatem zakresy odpowiedzialności i zadań poszczególnych pracowników. W łatwy sposób administracja może być kontrolowana w trybie dostępu do informacji publicznych. Stąd być może niechęć do pełnego wdrożenia dorobku wynikającego z doświadczeń działających procedur w funduszach UE. Być może zbyt mocno unaocznilyby się stanowiska zajmowane przez niekompetentnych i partyjnie powiązanych urzędników.

## **Zarządzanie projektami Unii Europejskiej w Polsce przez administrację publiczną**

Działalność projektowa jest stymulowana przez Unię Europejską jako sposób realizacji jej celów politycznych, sposób wdrażania jej określonych polityk. Projekty realizowane przez organizacje publiczne w krajach europejskich mają więc jakby podwójne ograniczenia – powinny realizować cele i tworzyć wartości ważne z punktu widzenia UE, a także z punktu widzenia danej organizacji, danych krajów. Jak zauważa Jakub Berezowski (Berezowski, 2011: 95), te cele, a także sposób rozumienia wartości tworzonych poprzez projekty, wcale nie muszą być zbieżne. W Polsce od momentu wejścia kraju do struktur Unii Europejskiej organizacje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w bardzo krótkim czasie rozpoczęły realizację ogromnej liczby projektów i programów. Jednostki samorządu terytorialnego są największym beneficjentem funduszy UE w Polsce. Projekty przez nie realizowane to zarówno megainwestycje infrastrukturalne (z największym projektem w Polsce, wartym ponad 5,92 mld zł – budową II linii warszawskiego metra), jak i niewielkie przedsięwzięcia szkoleniowe czy też edukacyjne (Prawelska-Skrzypek, Jałocha, 2014: 275).

Projekty w organizacjach publicznych w Polsce są kojarzone 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 monitoringu), określone procedury audytu i ewaluacji itp. Problematyka zarządzania projektem europejskim została szczegółowo omówiona przez Michała Trockiego i Bartosza Gruczę z zespołem (Trocki, Grucza (red.), 2007), a także w licznych poradnikach. Szytywność procedur sprawia, że niezwykle trudno jest zmienić w trakcie realizacji warunki umowy związanej z przekazaniem środków na realizację przedsięwzięcia, co wymusza rozwój kompetencji organizacji w zakresie zarządzania przedsięwzięciami. Udokumentowano to np. w badaniach instytucji rynku pracy (Kozuch, Praweńska-Skrzypek, 2007: 65). Przypadki związane z koniecznością zwrotu środków w z powodu opóźnienia realizacji projektu lub zmiany jego zakresu są istotnym czynnikiem wymuszającym opanowanie przez organizacje publiczne metod sprawnego zarządzania projektami (Praweńska-Skrzypek, Jałocha, 2014: 200).

## Podsumowanie

Organy administracji publicznej w Polsce, szczególnie organy jednostek samorządu terytorialnego, od prawie 20 lat zarządzają projektami. Intensyfikacja tych działań była związana przede wszystkim wejściem Polski do Unii Europejskiej. Były one po części wymuszone, gdyż w celu skutecznego pozyskiwania środków unijnych konieczne było doskonalenie kompetencji w zakresie zarządzania projektami. Bardziej aktywne na tym polu organizacje zaczęły też tworzyć struktury wsparcia dla zarządzania projektami. Zarządzanie projektami usprawniło także funkcjonowanie struktur organizacyjnych podmiotów publicznych, przyczyniło się też do ich uelastyczenia, co z kolei spowodowało łatwiejsze osiąganie rezultatów przez te podmioty. Wiele jednak w tym obszarze jest do zrobienia, gdyż w dalszym ciągu współpraca podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi pozostawia wiele do życzenia. Wspólna realizacja projektów z partnerami prywatnymi w ramach np. partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest realizowana, w znacznym stopniu z powodu małej sprawności zarządzania projektami po stronie podmiotów publicznych. Niewątpliwie wynika to również z faktu małych tradycji w odniesieniu do tego typu współpracy oraz złych doświadczeń, gdyż zdarzały się przypadki niezgodnego z prawem nawiązywania tego typu współdziałania, często w wyniku korupcji lub nepotyzmu. Także Polacy do takiej współpracy podchodzą z dużą rezerwą, a przedstawiciele władz publicznych podejmują współpracę z partnerami prywatnymi, przede wszystkim wówczas, gdy są do niej zmuszeni, szczególnie brakiem środków na realizację zadań publicznych. Zagrożeniem dla tego typu projektów jest również fakt, że w przypadku dużej części projektów działalność projektowa jest traktowana jako okazja do pozyskania środków, a precyzyjniej, jako okazja do skonsumowania środków. Praweńska-Skrzypek zauważyła, że takie podejście nie rozwija organizacji, lecz wręcz przeciwnie, działa demoralizująco, czego dowodem są potęgujące się konflikty w zespołach

pracowniczych (tamże: 200). Jednak należy dodać, że ten stan rzeczy wynika także bardzo często z samej konstrukcji programów realizowanych w ramach projektów. Nie za każdym razem są to projekty „innowacyjne”, ale nie zawsze są przydatne społecznie, co powoduje, że są traktowane jedynie jako źródło dochodu beneficjentów czy wykonawców projektu. I należy zgodzić się z poglądem, że zachowanie aktualnego stanu grozi kolejnymi porażkami w realizacji polskich projektów publicznych, np. wchodzących w skład nowej unijnej perspektywy budżetowej. 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 np. Stany Zjednoczone, Australia, Kanada czy Wielka Brytania. Wiedza o stosowanych tam rozwiązaniach jest ogólnie dostępna (Gasik, Andreasik, Guzik, Madura, Szubiela, 2014: 7). Zatem projekty w sferze publicznej mogą stanowić bardzo dobre narzędzie realizacji zadań publicznych, muszą być jednak oparte na czytelnych zasadach wynikających z prawa, co ma je ochronić przed wszystkim negatywnymi zjawiskami, o których była mowa. Czy tak się stanie w Polsce, i to w czasie budowania zcentralizowanego państwa, w którym środki publiczne, także unijne, są wykorzystywane do realizowania celów politycznych, a nie użytecznych społecznie, gdy ogranicza się rolę samorządów terytorialnych w realizacji zadań publicznych, można mieć wątpliwości.

W 2009 r. rząd przyjął dokument strategiczny pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, w którym dokonano analizy administracji publicznej. Autorzy wskazują tam, że „Polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja publiczna, pozbawione są kreatywności, dynamizmu i zdolności do reformowania się. Brakuje w nich mechanizmów, które motywowałyby pracowników do zwiększania efektywności, a także mechanizmów promujących rozwiązania umożliwiające poszczególnym jednostkom zadaniowe rozliczanie. Dylemat, przed którym stoi polska administracja publiczna, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, która okazjonalnie ograniczana jest spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania” (Boni, 2009: 299). Wskazane dysfunkcje determinują postawę urzędników, którzy często przez brak kompetencji zawodowych i społecznych, brak konkurencyjnych wobec rynku komercyjnego płac, a także – wspomniane już wcześniej – upartyjnienie stanowisk, nie potrafią i nie chcą dokonywać zmian.

Kolejny okres programowania, czyli finansowanie ze źródeł unijnych projektów rozwojowych – o ile Polska spełni kryteria praworządności i te środki w ogóle będą jej przydzielone – będzie próbą administracji publicznej. Czy zmieni się na dobre, przyjmując sprawdzone w gospodarce wolnorynkowej rozwiązania, m.in. zarządzanie projektami? Autorzy tego artykułu przewidują, że nie w pełni: tam, gdzie będzie to konieczne i wymuszane zewnętrznymi procedurami oraz przepisami – np. w prowadzeniu inwestycji finansowanych ze źródeł Unii Europejskiej – opisane zarządzanie będzie, mimo wszystkich przeciwności, coraz skuteczniejsze.

## Bibliografia

- Berezowski J. (2011), Kompetencje *administracji publicznej w zakresie zarządzania projektami unijnymi*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, nr 26.
- Boni M. (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Brzozowska K. (2016), *Zarządzanie projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym*, „Współczesne Zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu”, nr 4.
- Gasik S. (2014), *Model zarządzania projektami publicznymi*, „KNUV”, nr 2 (40).
- Gasik S., Andreasiak T., Guzik M., Madura S., Szubiela T. (2014), *Raport Projekty publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje*, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Liber, Warszawa.
- Kerzner H. (2003), *Project Management: A systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling*, 8<sup>th</sup> edition, John Wiley & Sons, New Jersey.
- Kożuch B. (2007), *Nauka o organizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Kożuch B., Praweńska-Skrzypek G. (2007), *Poradnik wdrażania zmian organizacyjnych w PUP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Peters B.G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa.
- Pietras M., Szmit M. (2003), *Zarządzanie projektami: wybrane metody i techniki*, Horyzont, Łódź.
- Praweńska-Skrzypek G. (2011), *Zarządzanie projektami jako szansa i wyzwanie dla administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 26.
- Praweńska-Skrzypek G., Jałocha B. (2014), *Projektyzacja sektora publicznego w Polsce – implikacje dla organizacji samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (27).
- Project Management Institute (2021), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge Seventh Edition*.
- Raczyńska M. (2020), Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Wydawca: Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.
- Trocki M., Grucza B. (red.) (2007), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

**Summary****'Project' as a management method – challenges and opportunities for public administration in Poland**

The aim of this article is to present selected solutions for project management in public administration, which did not result from the need to perform tasks related to the management of EU funds or the implementation of projects co-financed from these funds. In order to achieve this goal, the authors assessed the effectiveness of this type of management, primarily through the prism of rational disposal of public funds, i.e. taxes from citizens and enterprises. In the first part of the study, the use of projects in the activities of public administration was discussed. In the next two parts, project management in public administration in Poland and the management of European Union projects in Poland by public administration were characterized. In conclusion, the authors attempted to answer the question whether project management in Poland results only from the need to obtain EU funds, or from the need for more efficient and effective implementation of public tasks, with greater cooperation with private partners. Despite indicating many obstacles, the authors of the article predict that where it is necessary and enforced by external procedures and regulations – e.g. in conducting investments financed from European Union sources – the described management will, despite all adversities, be more and more effective.

**Keywords:** project, project management, EU project management, project management in public administration