



Jacek Łuczak, Marcelina Górzna

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: {jacek.luczak, marcelina.gorzna}@ue.poznan.pl

OCENA SKUTECZNOŚCI METODYKI ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI PRINCE2 W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Problematyka zarządzania projektami jest znana, jednak w praktyce trudności sprawia zapewnienie skuteczności nadzoru nad realizacją projektów. Istotny problem dotyczy administracji publicznej, która realizuje wiele przedsięwzięć projektowych bez stosowania jednoznacznych uznanych metodyk. To stało się początkiem przeprowadzenia badania, którego celem jest dokonanie oceny skuteczności zarządzania projektami na przykładzie jednostek administracji. W artykule podjęta została dyskusja na temat rozumienia skuteczności zarządzania projektami, dlatego autorzy wyjaśniają elementy, np. uzasadnienie biznesowe, zarządzanie ryzykiem, struktura organizacyjna w kontekście administracji. Ponadto został przedstawiony wynik projektu zrealizowanego dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, mającego na celu adaptację metodyki PRINCE2 do zarządzania projektami realizowanymi w ramach rocznych planów działań.

Słowa kluczowe: projekt, zarządzanie projektem, administracja publiczna.

1. Zarządzanie projektem

1.1. Istota i definicja projektu

Zarządzanie projektami w wielu organizacjach biznesowych jest znane, choć nie jest powszechnie stosowane. Nawet wielkie korporacje, które stosują uznane standardy w tym zakresie, często przyznają, że metodyczne prowadzenie projektów nie do końca jest ich mocną stroną – wskazując różne powody, nie podważając jednak zasadności respektowania zasad zarządzania projektami. Skuteczność w tym względzie niejednokrotnie decyduje o sukcesach organizacji, a kluczowe wydaje się spełnienie jednej z zasad PRINCE2¹ – dostosowanie do środowiska działania, choć problemy dotyczą także zrozumienia i stosowania innych elementów podejścia projektowego. Zmiany w funkcjonowaniu otoczenia wymuszają uruchamianie coraz to nowych

¹ Metodyka PRINCE2 to metodyka oparta na produktach (*Projects in a Controlled Environment*).

projektów. Projekt można zdefiniować jako zbiór działań podejmowanych dla uzyskania konkretnego rezultatu [Pietras, Szmit 2003, s. 8]. Rezultat najczęściej nazywany jest produktem projektu, i nie ma w tym przypadku znaczenia, czy ma charakter materialny, czy nie. Według metodyki PRINCE2 projekt jest organizacją tymczasową, powołaną w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów biznesowych według uzgodnionego Uzasadnienia Biznesowego [Office of Government Commerce, 2006, s. 3]. Wszystkie definicje projektu uwzględniają pewne cechy, które muszą zostać spełnione, aby osiągnąć cel projektu. Można wśród nich wyróżnić:

- zmiany (projekt to sposób wprowadzania zmian),
- unikalność, czyli realizacja niepowtarzalnego przedsięwzięcia [Office of Government Commerce, 2006, s. 3],
- celowość, czyli wynik określonej strategii,
- odrębność, czyli brak powiązania z rutynową działalnością organizacji,
- tymczasowość, projekty z swojej natury realizowane są w skończonym czasie (projekty mają określony początek i koniec),
- odrębność strukturalna, czyli wydzielenie realizacji przedsięwzięcia jako osobnej struktury w firmie [Pietras, Szmit 2003, s. 8].

Z kolei definicja zaproponowana przez Project Management Institute określa projekt jako tymczasowe przedsięwzięcie, mające na celu stworzenie unikalnego produktu, gdzie tymczasowość oznacza, że przedsięwzięcie ma ściśle oznaczony początek i koniec, a unikalność – że produkt lub usługa jest wyraźnie inna niż wszystkie podobne wyroby lub usługi [Project Management Institute... 1998, s. 8].

1.2. Cel zarządzania projektem

Zarządzanie jest procesem podejmowania decyzji i ich realizacji. Działanie to dotyczy planowania, decydowania, podziału zadań, kontrolowania ich realizacji oraz angażowania ludzi [Haberfeller 1992, s. 2090]. Istotne jest, że w ramach czynności związanych z realizacją projektu nie chodzi o te, które dotyczą bezpośrednio rozwiązywanego problemu (szczególnie o fachowe aspekty), ale o zarządzanie procesem rozwiązywania problemu [Pawlak 2006]. Według metodyki PRINCE2 zarządzanie projektem jest planowaniem, delegowaniem, monitorowaniem i kontrolowaniem wszystkich aspektów projektu oraz motywowaniem zaangażowanych osób, aby osiągnąć cele projektu w granicach docelowych wskaźników wykonania dla czasu, kosztów, jakości, zakresu, korzyści i ryzyka [Office of Government Commerce, 2006, s. 4]. Celem zarządzania projektem jest utrzymanie kontroli nad pracami i wytwarzanymi produktami. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że projekt charakteryzuje się unikatowością i jest sposobem wprowadzania zmian, należy szczególną uwagę zwrócić na proces monitorowania i kontroli jego realizacji, gdyż obarczony jest niepewnością, co wynika z natury projektów. Spójne, ustandaryzowane podejście do realizacji projektu zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

1.3. Metodyka zarządzania projektem PRINCE2

Metodyką zarządzania projektami opartą na produktach jest PRINCE2². Zastosować ją można do zarządzania, kontrolowania projektami wszelkiego rodzaju o różnorodnej wielkości. PRINCE2 został opublikowany po raz pierwszy w 1996 r. jako ogólna metodyka zarządzania projektami. Ostatnie zmiany zostały opublikowane w 2005 r. przez Office of Government Commerce (OGC).

Głównymi elementami metodyki PRINCE2 są:

- pryncypia,
- procesy,
- tematy.

Pryncypia są zasadami, dobrymi praktykami, które określają, w jaki sposób ma być prowadzony projekt. Do głównych zasad zalicza się: ciągłość biznesową, korzystanie z doświadczeń, zdefiniowane role i odpowiedzialności, zarządzanie etapowe, zarządzanie z wykorzystaniem tolerancji, koncentracja na produktach oraz dostosowywanie do warunków projektu. Tematy z kolei są stałymi elementami zarządzania projektem, którymi należy się zajmować w procesie ciągłym [Szczępańska 2010, s. 15]. Zaliczyć można do nich: uzasadnienie biznesowe, organizację, jakość, plany, ryzyko, zmianę oraz postępy. Ostatnim elementem metodyki PRINCE2 są procesy, które opisują działania realizowane w ramach cyklu życia projektu. W skład procesów PRINCE2 wchodzi [Office of Government Commerce, 2006, s. 121]:

- przygotowanie projektu,
- inicjowanie projektu,
- sterowanie etapem,
- zarządzanie dostarczeniem produktów,
- zarządzanie końcem etapu,
- zamykanie projektu,
- zarządzanie strategiczne projektem.

1.4. Zasady zarządzania projektami

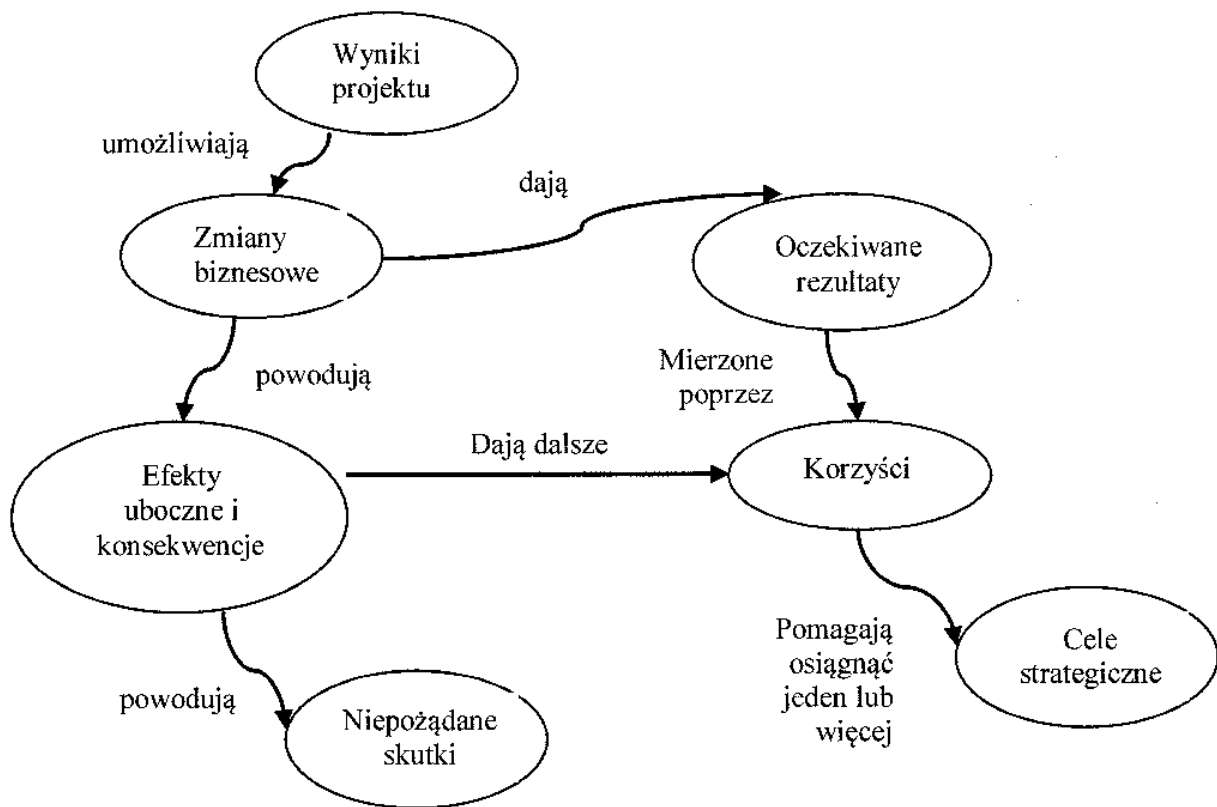
Pryncypia proponowane przez metodykę PRINCE2 ułatwiają jej właściwe wykorzystanie, a także przyczyniają się do sukcesu oraz osiągnięcia celu projektu. Jednym z pryncypiów jest utrzymanie ciągłej zasadności biznesowej. W PRINCE2 jest ono przedstawiane w postaci dokumentu uzasadnienie biznesowe. Spełnienie niniejszej zasady umożliwia zapewnienie ciągłej zgodności z celami projektu oraz korzyściami, które powinny zostać osiągnięte. Dokument ten jest narzędziem umożliwiającym ocenę korzyści oraz wykonalności projektu. Jest środkiem podejmowania decyzji o realizacji, bądź nie, projektu. Uzasadnienie biznesowe musi nieprzerwanie odpowiadać na pytanie, czy projekt, jego wykonanie jest nadal zasadne. Z punktu widzenia spełnienia powyższego celu należy zdefiniować i kontrolować wyniki, re-

² Ang. *Projects in a Controlled Environment*.

zultaty i korzyści projektu, terminy, koszty, główne ryzyka. Należy pamiętać o tym, że koszty powinny uwzględniać zarówno koszty realizacji projektu, jak i koszty jego utrzymania. Niniejsza zasada jest istotna zwłaszcza w przypadku projektów inwestycyjnych realizowanych przez jednostki administracji publicznej. Są to nierzadko projekty, których realizacja jest niezasadna z punktu biznesowego. Nie przynoszą one zysków, a co więcej – za ich utrzymanie są odpowiedzialne jednostki administracji. Ważny jednak z punktu widzenia specyfiki funkcjonowania administracji publicznej jest fakt, że nie każdy projekt jest realizowany w celu osiągnięcia korzyści finansowych. Również nie zawsze przyczyną podjęcia pozytywnej decyzji jest np. stosunkowo szybki zwrot z inwestycji. Oczywiście jest, że większość projektów realizowanych przez jednostki administracji publicznej jest realizowanych nie dla zysku (*not-for profit project*). Jednak również w tych przypadkach uzasadnienie biznesowe nie traci swojego sensu, gdyż definiujemy i kontrolujemy chęć osiągnięcia korzyści niefinansowych (które także powinny zostać zdefiniowane w sposób mierzalny). Niezależnie od rodzaju używanej miary pozostaje pytanie: Czy dla tego poziomu inwestycji przewidywane korzyści są większe, bardziej potrzebne i łatwiejsze do osiągnięcia niż w przypadku innych dostępnych rozwiązań? Metodyka PRINCE2 narzuca nieco odmienne podejście do definiowania założeń projektu niż to stosowane dzisiaj przez jednostki administracji. Dotyczy ono jasnego zdefiniowania i odróżnienia wyników, rezultatów oraz korzyści wynikających z projektu. Wynik jest produktem specjalistycznym projektu. Rezultat z kolei jest efektem zmiany spowodowanej wykorzystaniem wyników projektu, a korzyść jest mierzalną poprawą osiągniętą dzięki rezultatowi [Office of Government Commerce, 2006, s. 21–22]. Niniejsze zależności zostały przedstawione na rys. 1.

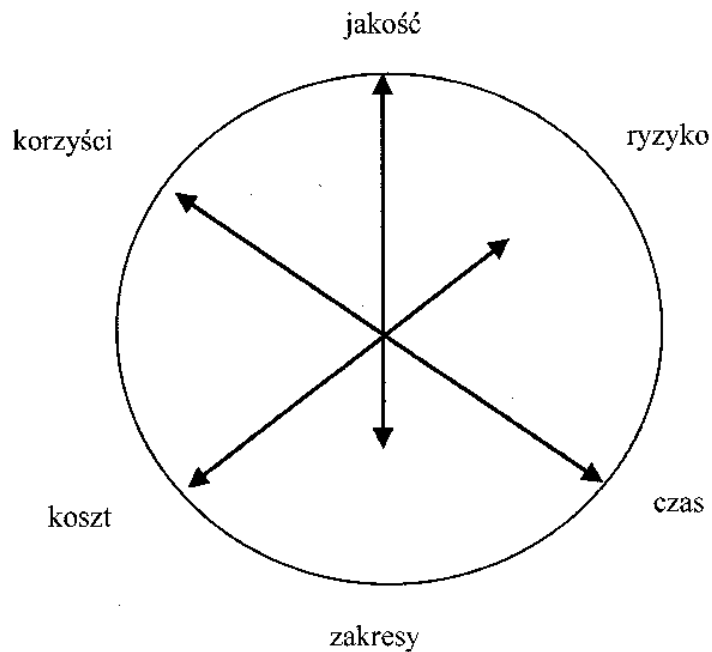
Kolejną zasadą proponowaną przez PRINCE2 jest korzystanie z doświadczeń. Zespoły są zobowiązane do nauki z wcześniejszych doświadczeń, które są wyszukiwane, zapisywane oraz wykorzystywane w trakcie realizacji całego projektu [Office of Government Commerce, 2006, s. 12]. Ważne również jest jasne zdefiniowanie obowiązków osób zaangażowanych w projekt. Powinny one uwzględniać interesy biznesu, użytkownika oraz dostawcy.

Projekt zgodny z PRINCE2 posiada tolerancje, które służą ustanowieniu granic dla delegowanych uprawnień [Office of Government Commerce, 2006, s. 13]. Tolerancje dotyczą aspektów projektu, które zostały przedstawione na rys. 2. Zdefiniowanie dopuszczalnych odchyłeń jest istotne z racji jasno określonych uprawnień kierownika projektu. W większości jednostek administracji rola kierownika projektu jest niedoceniana, ranga tej funkcji jest niska. Kierownik projektu w większości przypadków obarczony jest obowiązkami, a w nielicznych uprawnieniami. Jasne zdefiniowanie tolerancji umożliwi kierownikowi zarządzanie projektem.



Rys. 1. Powiązania pomiędzy wynikami, rezultatami i korzyściami

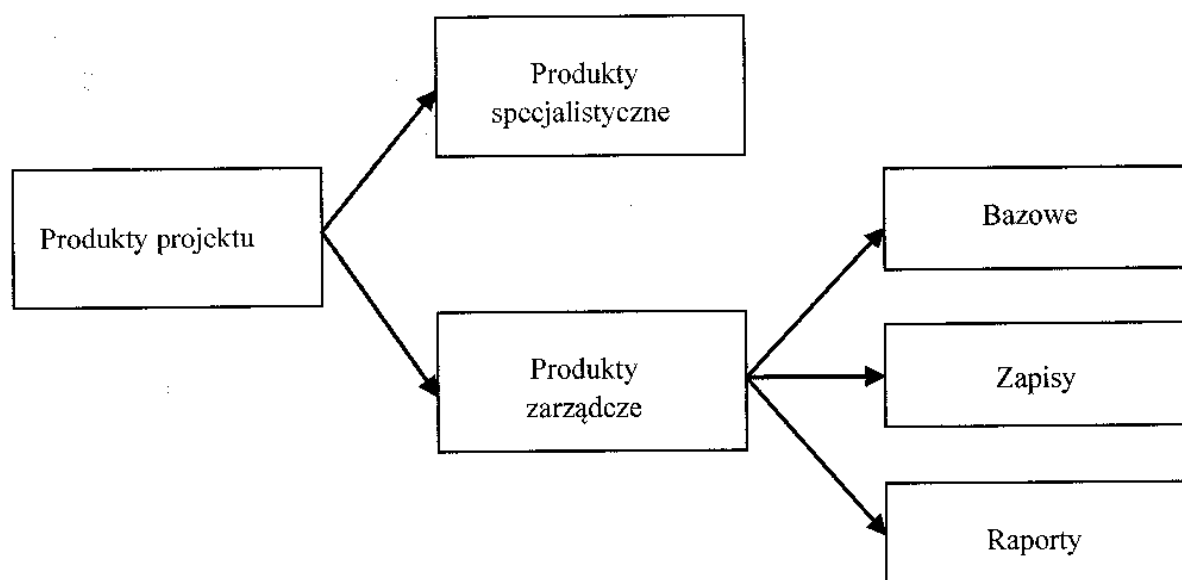
Źródło: [Office of Government Commerce, 2006, s. 22].



Rys. 2. Obszary tolerancji dla różnych poziomów zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Office of Government Commerce, 2006, s. 13].

Ważną zasadą, która przedstawia nieco odmienne podejście do zarządzania projektem, niż to najczęściej stosowane w jednostkach administracji publicznej, jest koncentracja na produktach. Celem każdego projektu jest dostarczenie produktu o określonych kryteriach jakościowych. Każdy projekt odnoszący sukces powinien być nakierowany na wynik, a nie na sam proces działania. Aby osiągnąć wynik, należy go jasno zdefiniować. W celu zapewnienia skuteczności działań, planów, zasobów, odpowiedzialności należy określić produkty projektu w odpowiednim momencie, tzn. na początku realizacji projektu. W projekcie można zdefiniować dwa rodzaje produktów, które przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Rodzaje produktów projektu

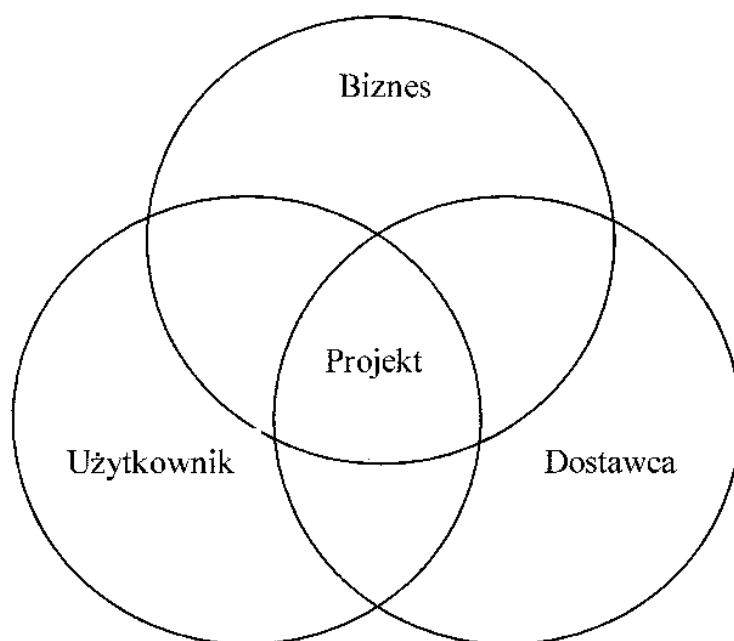
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Office of Government Commerce, 2006, s. 112].

Skoncentrowanie na produktach wspiera wszystkie pozostałe działania w ramach realizacji projektu. Daje Kierownikowi Projektu możliwość właściwego zaplanowania etapów, w konsekwencji – spełnienia oczekiwań zainteresowanych stron (które *de facto* są definiowane w celu określenia produktów projektu). Aby zapewnić właściwe wykorzystanie powyższych aspektów zarządzania projektem, należy dostosować je do skali złożoności, ważności, ryzyka projektu. Z racji tego, że każdy projekt jest unikatowy, należy również określić konieczny stopień sformalizowania raportowania.

1.5. Tematy zarządzania projektem

Jednym z tematów metodyki zarządzania projektem PRINCE2 jest organizacja. Element szczególnie ważny z punktu widzenia problemów, które często występują w jednostkach administracji publicznej. W ramach tego tematu należy zdefiniować

strukturę organizacyjną, która będzie odpowiedzialna za realizację projektu. Dobry zespół zarządzania projektem powinien mieć reprezentantów interesów biznesu, użytkownika oraz dostawcy. Określenie oczekiwań wszystkich stron zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu projektu. Beneficjentem, użytkownikiem projektów realizowanych przez jednostki administracji publicznej są najczęściej obywatele. Mają oni duży wpływ na kierunek decyzji sponsora projektu. Z racji tego należy dokładnie określić ich oczekiwania dotyczące produktu projektu oraz możliwości ich spełnienia.



Rys. 4. Trzy strony interesów w projekcie

Źródło: [Office of Government Commerce, 2006, s. 34].

Określenie interesów powyższych trzech grup umożliwia odpowiedź na pytania:

- Czego oczekuje od nas użytkownik produktu projektu (mieszkaniec, obywatel, inwestor)?
- Czy dostawca produktu jest w stanie spełnić oczekiwania użytkownika?
- Czy jesteśmy w stanie przekazać na realizację projektu środki finansowe oraz czy korzyści projektu są warte ich wydania?

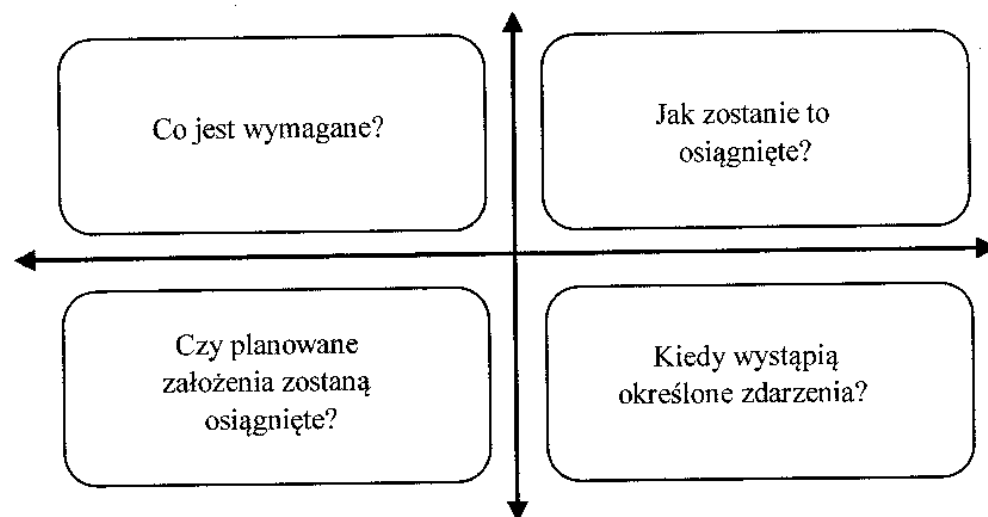
Ponadto w osiągnięciu skutecznej komunikacji pomaga jasne zdefiniowanie struktury organizacyjnej projektu. PRINCE2 proponuje cztery poziomy zarządzania projektem:

- kierownictwo organizacji,
- komitet sterujący, który jest odpowiedzialny za zarządzanie strategiczne projektem,

- kierownik projektu wraz z zespołem interdyscyplinarnym, który jest odpowiedzialny za zarządzanie operacyjne projektem,
- kierownik zespołu, który jest odpowiedzialny za dostarczenie produktów o określonej jakości [Office of Government Commerce, 2006, s. 35].

Jeden z tematów proponowanych przez PRINCE2 dotyczy jakości, czyli określenia środków, za pomocą których projekt wytworzy produkty i zweryfikuje, czy odpowiadają one swojemu przeznaczeniu [Office of Government Commerce, 2006, s. 49]. W ramach niniejszego tematu należy opisać produkty, które mają powstać w ramach realizowanego projektu. Ta zasada zdecydowanie pomaga Kierownikowi Projektu odpowiedzieć na pytanie: Czego Komitet Sterujący, najwyższe kierownictwo oczekuje? Dzięki temu na początku realizacji projektu Kierownik wie (musi zdefiniować), jakie kryteria jakościowe mają charakteryzować produkt, który powstanie w efekcie. W praktyce brak uzgodnień w tym względzie spowoduje na pewno problem przy ocenie finalnej projektu – często oczekiwania decydentów, sponsorów i wykonawców projektu różnią się od siebie.

Równie istotnym tematem metodyki PRINCE2 są plany, które ułatwiają współpracę, komunikację oraz sterowanie poprzez określenie sposobów dostarczenia produktów (gdzie, jak, przez kogo, kiedy, za ile) [Office of Government Commerce, 2006, s. 65]. Właściwe zarządzanie projektem opiera się na skutecznym planowaniu, gdyż bez planu kontrola i monitorowanie efektów nie byłoby możliwe. Planowanie ma na celu dostarczenie zespołowi projektowemu informacji przedstawionych na rys. 5.



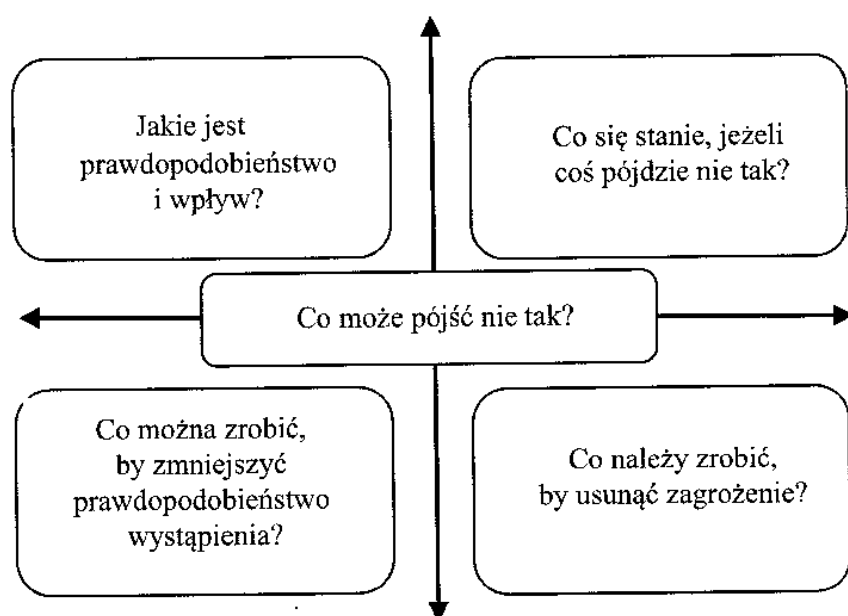
Rys. 5. Cele tworzenia planu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Office of Government Commerce, 2006, s. 65].

PRINCE2 zaleca trzy poziomy planowania. Pierwszy z nich to plan projektu, który przedstawia, jak i kiedy mają być osiągnięte docelowe wskaźniki wykonania, dotyczące czasu, kosztów, zakresu i jakości. Plan etapu w swojej zawartości jest

podobny do planu projektu. Jednak poziom jego szczegółowości ma pozwolić kierownikowi projektu na kontrolę i stały monitoring. Plany zespołu z kolei są przygotowywane przez kierownika zespołu w celu ułatwienia realizacji grup zadań (plany zespołów tworzy się najczęściej w przypadku projektów skomplikowanych, długich, kosztochłonnych).

PRINCE2 obliguje również do zarządzania ryzykiem projektu, czego nie praktykuje się w większości jednostkach administracji publicznej. Analiza ryzyka w projektach jest ważna, gdyż prowadzi ona do zmiany, a każdej zmianie towarzyszy niepewność, a co za tym idzie – ryzyko [Office of Government Commerce, 2006, s. 82]. Ważne, aby zarządzanie ryzykiem miało charakter systematyczny, ciągły, a nie przypadkowy. Prawidłowe podejście do realizacji projektu obliguje jednostki administracji do przeanalizowania aspektów, które przedstawiono na rys. 6.



Rys. 6. Zarządzanie ryzykiem

Źródło: opracowanie własne.

Celem stosowania procedury zarządzania ryzykiem jest zwiększenie prawdopodobieństwa podjęcia właściwej decyzji o projekcie, zrozumienie przyczyn ryzyk, a co najważniejsze – określenie reakcji na nie. Wiele projektów realizowanych przez jednostki administracji publicznej jest obarczonych wysokim ryzykiem. W szczególności są to projekty inwestycyjne, na których sukces lub porażkę wpływa wiele czynników. Z punktu widzenia zarządzania ryzykiem należy wziąć je pod uwagę i działać w ramach możliwości prewencyjnie. Aby zarządzanie ryzykiem było skuteczne, należy je [Office of Government Commerce, 2006, s. 107–110, 83–91]:

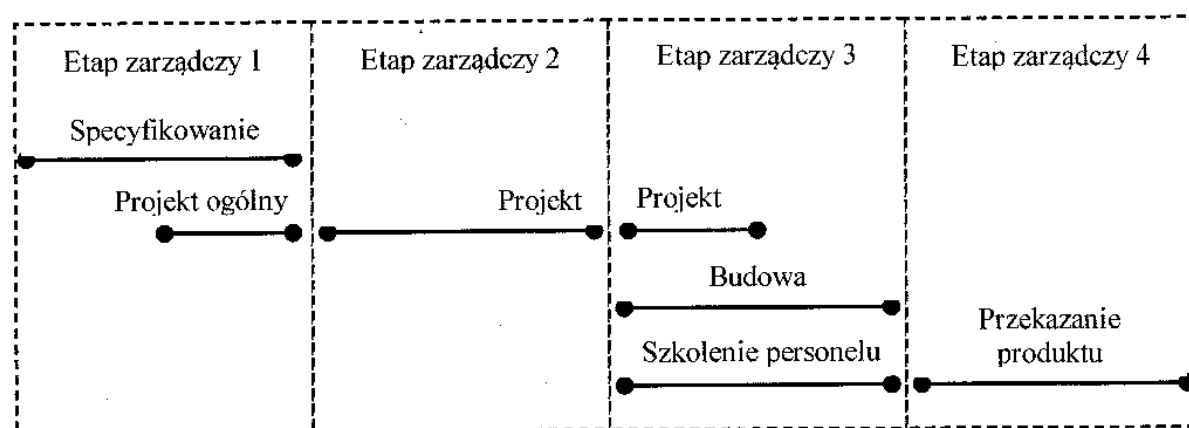
- zidentyfikować, czyli określić te, które mogą wpłynąć na osiągnięcie celów projektu,

- ocenić, czyli sklasyfikować według oszacowanego prawdopodobieństwa oraz stopnia wpływu,
- sterować, czyli określić, wdrożyć i kontrolować reakcję na wcześniej zdefiniowane i ocenione ryzyka.

W przypadku jednostek administracji zarządzanie ryzykiem ma charakter stosunkowo intuicyjny, niesystematyczny oraz nieudokumentowany. Aby zapewnić sens powyższych działań, należy:

- opracować podejście do zarządzania ryzykiem w projekcie,
- regularnie raportować ryzyka,
- monitorować wskaźniki wczesnego ostrzeżenia i ustalić cykle przeglądów.

Jednym z tematów, którego wykonanie ułatwia kierownikowi oraz komitetowi sterującemu kontrolę projektu, jest postęp. Jest on miarą osiągnięcia celów planu. Przeznaczeniem tego tematu jest ustalenie mechanizmów monitorowania i porównywania faktycznych osiągnięć z planowanymi. Ponadto funkcją postępu jest dostarczenie informacji o możliwościach osiągnięcia celów oraz ciągłej aktualności zasadności biznesowej. Do sterowania projektem wykorzystuje się etapy zarządcze, określające punkty, w których prowadzone są przeglądy oraz w których podejmowane są strategiczne decyzje. Ważne jest z punktu widzenia roli i odpowiedzialności kierownika projektu, że etapy zarządcze ułatwiają stosowanie zasady zarządzania z wykorzystaniem tolerancji [Office of Government Commerce, 2006, s. 107–110]. To właśnie one tworzą podstawę do planowania i kontrolowania. Kwestia zarządzania projektem z perspektywy etapów specjalistycznych mogłaby spowodować monitorowanie i kontrolowanie projektu przez zespoły specjalistyczne. A one nie powinny być odpowiedzialne za zarządczą stronę projektu. Aby skutecznie projekt był realizowany, a jego postęp kontrolowany, należy umiejętnie dopasować etapy specjalistyczne do etapów zarządczych, co zostało przedstawione na rys. 7.



Rys. 7. Prace specjalistyczne dopasowane do etapów zarządczych

Źródło: [Office of Government Commerce, 2006, s. 112].

Ostatnim tematem, który w celu zarządzania projektem proponuje metodyka PRINCE2, jest zmiana. Jej przeznaczeniem jest identyfikacja, ocena i sterowanie potencjalnymi oraz zatwierdzonymi zmianami produktu projektu [Office of Government Commerce, 2006, s. 97]. Oczywiście jest, że w każdym projekcie mają miejsca zmiany i zagadnienia (istotne zdarzenie, które wystąpiło, nie było planowane i wymaga podjęcia decyzji zarządczych).

2. Przesłanki zarządzania projektem w administracji publicznej

Konieczność zarządzania projektami pojawiła się zarówno w sferze biznesu, jak i w administracji publicznej stosunkowo niedawno, mimo że projekty realizowane były od zawsze. Potrzeba ta wynika przede wszystkim ze zmian funkcjonalnych organizacji, które wiążą się z coraz to wyższym poziomem komplikacji realizowanych przedsięwzięć oraz często wykraczają poza ramy percepcji jednego pracownika. A to z kolei generuje konieczność szybkiego i częstego dostosowywania się do zmian oraz zespołowej realizacji zadań [Pietras, Szmit 2003, s. 8]. Umiejętność profesjonalnego i skutecznego zarządzania projektami stała się kluczowym czynnikiem sukcesu niemal każdej organizacji (w tym również jednostek administracji publicznej, których głównym celem funkcjonowania nie jest maksymalizacja zysków). Skuteczne zarządzanie projektami zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia zamierzonych celów, w konsekwencji prowadzi do osiągnięcia lepszych wyników [Szczepańska 2010, s. 6]. Zarządzanie projektami jest dla organizacji narzędziem wpływania na swoją przyszłość [Pietras, Szmit 2003, s. 10–11]. Wykorzystanie elementów zarządzania projektami powoduje, że ich realizacja staje się prostsza i skuteczniejsza.

Główną przyczyną podjęcia tematu zarządzania projektami w administracji publicznej była zmiana podejścia do zarządzania, w konsekwencji czego powstała koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Stosunkowo szybko zyskała ona miano rewolucji menedżerskiej, uniwersalnego modelu zarządzania sektorem publicznym [Zalewski (red.) 2005, s. 7]. Działalność organizacji publicznych nie ogranicza się tylko do działalności operacyjnej, która jest związana z bieżącym ich funkcjonowaniem, ale ma na celu również zaspokojenie potrzeb społecznych. Istotą NPM jest efektywne i skuteczne działanie. To oznacza, że organizacje publiczne powinny koncentrować się nie tylko na procesie świadczenia usług, ale też na osiągniętych wynikach [Zalewski (red.) 2005, s. 43]. Takie działanie dotyczy także projektów realizowanych przez jednostki administracji publicznej. Narzędziem skuteczności i efektywności realizowanych projektów oraz osiągniętych w ramach nich wyników mogą być stosowane metodyki i konkretne zasady zarządzania tymi projektami. Zarządzanie skierowane na osiąganie wyników zmusza organizacje do podjęcia działań mających na celu zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych projektów [Brujin 2002, s. 9–12]. Z kolei warunkiem osiągnięcia wyników jest ich pomiar. Umożliwia on obiektywną ocenę działań orga-

nizacji z punktu widzenia osiągniętego celu. Mierzenie wyników działalności jednostek administracji publicznej umożliwia:

- wyraźne określenie i osiągnięcie celów,
- dokonywanie świadomych wyborów przez użytkowników usług (użytkowników produktów),
- dokonanie oceny ostatecznych rezultatów realizowanych projektów,
- określenie najbardziej efektywnej opcji realizacji projektów (uwzględniając specyfikę funkcjonowania administracji publicznej) [Mayston 1985].

Z punktu widzenia wzrostu rangi zarządzania projektami w administracji publicznej ważne było wejście Polski 1 maja 2004 r. w struktury Unii Europejskiej. Istotne z racji tego, że Unia Europejska jest sponsorem realizowanych wielu projektów i wymaga stosowania zasad zarządzania projektami. W tym okresie wzrosła potrzeba nabycia umiejętności zarządzania projektami, gdyż od kompleksowego zrozumienia zasad realizacji projektów zależało wykorzystanie potencjalnych funduszy na rozwój kraju. Różnorodność programów i projektów oraz skala zaangażowania w nie środków powodują, że jednym z kluczowych problemów staje się dobór właściwej metodyki zarządzania. Unia Europejska dostrzega ten problem. Okazuje się, że negatywne zjawiska w ramach skuteczności realizowanych przedsięwzięć są powszechne. Należą do nich:

- słabe planowanie i przygotowanie projektu,
- niewystarczające uwzględnienie ryzyk realizacji projektu,
- niedostateczne wykorzystanie doświadczeń, które zostały zdobyte podczas realizowanych projektów,
- niedostosowanie do potrzeb [Trocki, Gruczy (red.) 2007, s. 9].

Poza powyższymi problemami, z którymi stykają się jednostki administracji publicznych realizujące projekty, przeszkodą jest również niedojrzałość kultury organizacyjnej. Mimo wielu zmian w zakresie zarządzania w administracji publicznej, kwestia struktury organizacyjnej pozostaje niezmodyfikowana. Nadal charakteryzuje ją sztywność oraz niedostosowanie do macierzowego systemu projektowego. Powoduje to często brak elastyczności w ramach realizowanego projektu oraz brak umiejętności dostosowywania się do zmian. Nieraz projekty są też realizowane bez wyznaczonego zespołu projektowego. Ten stan rzeczy jest często przyczyną nieformalnego umocowania projektów i ich kierowników w strukturze organizacji oraz niedookreślenie miejsca i roli kierownika. Nie praktykuje się jasnego określania odpowiedzialności i uprawnień poszczególnych osób zaangażowanych w projekt. Mimo dużej skali realizowanych projektów nadal wiedza o zasadach zarządzania nimi jest mała. Konsekwencją tego jest kierowanie projektami przez osoby nieprzygotowane merytorycznie do pełnienia tej roli.

Przeszkodą w osiągnięciu celu projektu jest również brak skutecznego procesu komunikacji. Proces dotyczy zarówno komunikacji wewnętrznej, jak i komunikacji zewnętrznej. W przypadku administracji publicznej ta druga odgrywa istotną rolę, ze względu na funkcję, którą pełni, czyli służba misji publicznej. Z racji powyższe-

go najczęściej beneficjentem produktów projektów są obywatele, przedsiębiorcy, inwestorzy, społeczeństwo. Aby ich oczekiwania były spełnione, należy korzystać ze skutecznych narzędzi i kanałów komunikacji. W jednostkach administracji nie ma praktyki jasnego definiowania zasad komunikacji. A jest ona konieczna zwłaszcza w przypadku zespołów interdyscyplinarnych, których członkowie są przedstawicielami różnych wydziałów/departamentów/referatów. Osoby te na co dzień nie mają możliwości współpracy. Dlatego wspólna realizacja projektu sprawia im więcej trudności. Jasne zasady współpracy i komunikacji zdecydowanie ułatwią osiągnięcie założeń projektu oraz pozytywnie wpłyną na sprawność realizacji działań. Działanie w tym zakresie jest intuicyjne i spontaniczne, a to generuje nierzadko niejasności i konflikty.

Pojawia się też problem jasnego zdefiniowania celów i korzyści projektów, które byłyby mierzalne. Brak korzystania z powyższej zasady ma również przełożenie na funkcję kierownika projektu. Często rodzi się pytanie, kiedy zadanie kierownika się kończy, do którego momentu jest on za projekt odpowiedzialny oraz czy właśnie takiego efektu, wyniku końcowego od kierownika projektu oczekiwano?

W przypadku jednostek administracji publicznej także rzadko praktykuje się analizę i ocenę ryzyka projektu oraz dokumentowanie i stałe aktualizowanie niniejszych działań.

Powyższe aspekty i problemy świadczą o konieczności stworzenia rozwiązań metodycznych, usprawniających zarządzanie projektami [Trocki, Gruczy (red.) 2007, s. 9].

Jednostki administracji korzystają najczęściej ze spójnych zasad zarządzania projektami w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Nasuwa się pytanie w związku z powyższym, dlaczego nie zarządzać pozostałymi projektami zgodnie z przyjętymi przez jednostkę pryncypiami, standardami, jeżeli miałyby one zwiększyć skuteczność działań oraz zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia oczekiwanego celu i wyników.

3. Procedura zarządzania projektami w administracji rządowej – na przykładzie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W okresie 2010–2011 w KPRM (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) w Departamencie Służby Cywilnej wprowadzany był projekt mający na celu adaptację metodyki PRINCE2 do zarządzania projektami realizowanymi w ramach rocznych planów działań³. W efekcie projektu obejmującego konsultacje oraz szkolenia opra-

³ Projekt realizowany w ramach projektu: „Wdrożenie strategii szkoleniowej”, realizowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w ramach Poddziałania 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr, Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Kierownikiem projektu z ramienia zespołu wykonawców był autor niniejszego artykułu.

cowana i wdrożona została rekomendacja zarządzania projektami, która uregulowała m.in. organizację zarządzania projektami, odpowiedzialności i uprawnienia, etapy, produkty zarządcze, opisy produktów specjalistycznych, strategie komunikacji, zarządzania ryzykiem, jakości i konfiguracji.

Kluczowe założenia koncepcji PRINCE2 w KPRM w Departamencie Służby Cywilnej zostały przedstawione poniżej.

3.1. Cel koncepcji wdrożenia zasad zarządzania projektami

Celem koncepcji jest przedstawienie ogólnych zasad prowadzenia projektów z wykorzystaniem metodyki PRINCE2. Koncepcja obejmuje opis niezbędnych procesów oraz narzędzi służących do prowadzenia projektów, wynikających m.in. z planu działania przygotowanego dla programu operacyjnego (niezależnie od rodzaju) oraz zaakceptowanych wniosków o dofinansowanie projektu. Dokument skupia się na procesach zarządczych oraz innych działaniach – bezpośrednio związanych z realizacją projektów. Procesy pomocnicze (związane np. z księgowością, obsługą prawną, zamówieniami publicznymi) nie są nim objęte, chyba że wiążą się bezpośrednio z prowadzeniem projektów. Zaakceptowanie rekomendacji przez dyrektora lub/i z-cę dyrektora oraz naczelników stanowi podstawę do wprowadzenia w życie postanowień niniejszego dokumentu. Koncepcja oparta jest na założeniach metodyki PRINCE2; zakłada konieczność dostosowania ich do środowiska realizacji projektu oraz struktury organizacyjnej i zasadach funkcjonowania urzędu. Kluczowy cel, przyświecający niniejszej rekomendacji, to koncentracja na produkcji/produktach (celach), jakie zdefiniowano do osiągnięcia w ramach danego projektu.

3.2. Cykl życia projektu

Na potrzeby zarządzania projektami przyjęto model cyklu życia projektu składający się z etapów/procesów zarządczych:

1 – Przygotowanie projektu, 2 – Inicjacja projektu, 3 – Realizacja projektu, 4 – Zamknięcie projektu. Procesy te przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Cykl życia projektu

Etap/proces	Zakres/produkty
<p>Przygotowanie projektu <u>wz:</u> zlecenie przygotowania projektu + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu) <u>wy:</u> zlecenie przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu)</p>	<p>Założenia projektu (charakterystyka produktu/produktów). Podstawę do opracowania stanowi program, w ramach którego realizowany będzie projekt, plan działania, polityka rządu ekspertyzy, konsultacje z Dyrektorem Generalnym, Szefem Służby Cywilnej, inne strategie. Ustanowienia PKS oraz KS, KP i zastępcy (ew. członków zespołu). Na podstawie przygotowanego zarysu uzasadnienia biznesowego planowanie etapu inicjowania (zlecenie przez Przewodniczącego KS przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu). Wniosek (obejmujący projekty) może być traktowany jako program.</p>

<p>Inicjacja projektu <u>we:</u> zlecenie przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu) <u>wy:</u> decyzja IP2 o dofinansowaniu projektu + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu)</p>	<p>Na podstawie ww. dokumentów i przy wykorzystaniu ewentualnych ekspertyz następuje przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu, a następnie przekazanie go do oceny IP2. IP2, akceptując wniosek, wydaje decyzję o dofinansowaniu projektu. Ww. decyzja jest formalnym przyzwoleniem dla KS na wydanie decyzji o rozpoczęciu realizacji projektu. Do podjęcia ww. decyzji KS może wyznaczyć nadzór projektu. Organ ten podejmie niektóre czynności przeglądu i oceny. Na tym etapie zapewniane jest finansowanie, określana jest strategia zarządzania projektem. Decyzja IP2 kończy niniejszy etap.</p>
<p>Realizacja projektu <u>we:</u> decyzja IP2 o dofinansowaniu projektu + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu) <u>wy:</u> ostatni kwartalny wniosek o płatność oraz ostatnie sprawozdanie okresowe + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu)</p>	<p>Na etapie realizacji projektu opracowywany jest SIWZ, OPZ i projekt umowy; przeprowadzana jest procedura o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie której następuje wybór wykonawcy, przygotowujemy jest protokół zamknięcia prac komisji przetargowej, następuje podpisanie umowy z wykonawcą (wykonawcami). W ramach niniejszego procesu (faza I) związanego z realizacją umowy konieczne jest wsparcie BBF, DP, WZP, m.in.: w zakresie przygotowania SIWZ, OPZ, projektu umowy, realizacji zamówienia publicznego. Etap I kończy się wyłonieniem wykonawcy. Faza II to nadzór nad realizacją umowy, współpraca z dostawcą, ew. inne działania w zakresie osiągania celów projektu. Faza II kończy się odbiorem produktów umowy, Faza III: sprawozdanie z realizacji umowy. W efekcie przygotowujemy są kwortalne wnioski o płatność oraz sprawozdania okresowe.</p>
<p>Zamknięcie projektu <u>we:</u> ostatni kwartalny wniosek o płatność oraz ostatnie sprawozdanie okresowe + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu) <u>wy:</u> zatwierdzenie wniosku o płatność przez IP2 + właściwy zapis (i status) w arkuszu (w etapowym planie realizacji projektu)</p>	<p>Wniosek końcowy o płatność, zatwierdzenie wniosku o płatność przez IP2, analiza doświadczeń.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Office of Government Commerce, 2006].

3.3. Struktura organizacyjna

Niniejsza rekomendacja definiuje organizację zarządzania projektem w ramach struktury funkcjonalnej departamentu urzędu:

- nadrzędność dyrektora, z-cy dyrektora oraz naczelników,
- kierownik projektu – właściwy pracownik wydziału,
- zastępca kierownika projektu – właściwy pracownik wydziału,

- brak całkowitej niezależności kierownika projektu w zarządzaniu zasobami – kierownik projektu jest uzależniony od przełożonych operacyjnych pracowników uczestniczących w projekcie,
- mieszane relacje „przełożony – podwładny” w działalności operacyjnej i w projektach (w odniesieniu do nadrzędności naczelników oraz z-cy dyrektora),
- problem „dwóch panów” zastępcy kierownika projektu (ew. członka zespołu) – podlega zarówno kierownikowi projektu, jak i naczelnikowi.

Struktura funkcjonalna urzędu jest nadrzędna wobec uprawnień i odpowiedzialności ról w ramach zarządzania projektami.

Kierownicy projektów są wyznaczani z wydziału kierowanego przez naczelnika, są wybierani przez naczelnika (wybór KP jest konsultowany z z-cą dyrektora). W przypadku każdego projektu wybierany jest także z-ca KP.

W modelu tym pracownicy zespołów kierowanych przez naczelników nie uczestniczą w projektach koordynowanych „międzywydziałowo” przez kierowników projektów, którzy są jednocześnie podrzędni wobec danego naczelnika. W szczególnych przypadkach zakłada się także możliwość realizacji projektów w strukturze nadzoru wykraczającej poza dany wydział.

W każdym pojedynczym projekcie ustala się strukturę organizacyjną projektu wg schematu:

Tabela 2. Struktura organizacyjna projektu

Komitet sterujący	Dyrektor i/lub z-ca dyrektora (PKS); naczelnik wydziału
Kierownik projektu	Właściwy pracownik wydziału (+ zastępca KP)
Zespół wykonawczy	Wykonawca (+ ew. pracownicy wydziału, zależnie od specyfiki projektu)
Wsparcie wewnętrzne oraz zewnętrzne	Wewnętrzne: specjaliści ds. finansów, aspektów prawnych oraz bezpieczeństwa informacji Zewnętrzne: BBF, DP, WZP
Nadzór	DKN, IP2

Źródło: opracowanie własne.

Obowiązkowe role, będące elementami tej struktury, to KS, KP (+ z-ca KP) oraz co najmniej jeden zespół wykonawczy (zewnętrzny) – dostawca. Standardowo KS dysponuje zespołem wsparcia, który opcjonalnie może być rozszerzany (w zależności od potrzeb); może zostać powołany także zespół nadzoru. Zespół wykonawczy wyłaniany jest w ramach procedur przewidzianych ustawowo. W przypadku zadań projektowych realizowanych przez pracowników wydziału odpowiedzialność za nie definiowana jest przez KP. We wzorach umów zawierane są wymagania dotyczące powołania kierownika projektu z ramienia wykonawcy oraz ewentualnie innych członków zespołu projektowego; mogą być także wskazane inne obowiązki wykonawcy dotyczące zasad zarządzania projektem – podporządkowane niniejszej rekomendacji.

Rolę komitetu sterującego dla wszystkich projektów stanowi dyrektor DSC i/lub z-ca dyrektora oraz naczelnik wydziału.

3.4. Role w projekcie

Poniżej opisano role niezbędne w ramach zarządzania projektami. Należy zwrócić uwagę, by nie łączyć niektórych ról w jednej osobie. Z uwagi na możliwość wystąpienia konfliktów nie dopuszcza się łączenia następujących ról:

- kierownika projektu i z-cy kierownika projektu,
- kierownika projektu i członka komitetu sterującego,
- kierownika projektu i członka nadzoru projektu (ew. na zasadach wyjątkowości),
- członka komitetu sterującego i kierownika zespołu wykonawczego zewnętrznego i/lub wewnętrznego.

3.5. Dokumentacja zarządcza

W ramach realizowanych projektów powstają dokumenty:

- opis założeń projektu,
- opis produktów,
- szacowanie ryzyka – dokonywane jest na etapie przygotowania projektu; KP – dokonuje oceny i szacowania ryzyka, w odniesieniu do najistotniejszych – proponuje działania mające na celu obniżenie ryzyka do poziomu akceptowalnego; koncepcja KP uzgadniana jest z KS oraz dyskutowana w gronie kierowników innych projektów. Analiza ryzyka jest działaniem ciągłym,
- prowadzenie dziennika projektu – wpisywane są wszelkie fakty związane z danym projektem, oznaczane są statusy ich realizacji,
- etapowy plan realizacji projektu,
- raport postępu prac,
- raport o odchyleniach (tolerancje) definiowany jest w kategoriach: czas, budżet, jakość, zakres oraz ew. innych,
- raporty okresowe oraz rrwaport końcowy projektu – powstają jako podsumowanie etapowego planu realizacji projektu,
- raport z doświadczeń – powstaje w trakcie zarządzania projektem, finalizowany jest przez zamknięciem projektu, prezentowany w gronie kierowników innych projektów.

4. Zakończenie

Powyższy charakter i układ artykułu umożliwił jasne odniesienie się do problemu badawczego, jakim jest poziom skuteczności metodyki PRINCE2 w administracji publicznej. Interpretacja elementów zarządzania projektami umożliwiła autorom zweryfikowanie i analizę problematycznego charakteru realizacji i zarządzania projektami i odnieść się jednocześnie do specyfiki funkcjonowania jednostek administracji.

W artykule podjęta została dyskusja na temat rozumienia skuteczności zarządzania projektami, dlatego autorzy wyjaśniają i interpretują elementy, np. uzasadnienie biznesowe, zarządzanie ryzykiem, struktura organizacyjna, komunikacja – w kontekście administracji publicznej oraz dokładnie analizują potencjalne przyczyny nieskutecznego procesu realizacji projektów. Ten etap badawczy stanowi wprowadzenie do kolejnego, który będzie dotyczył oceny skuteczności zarządzania projektami.

Literatura

- Brujin H. de, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London–New York 2002.
- Haberfeller R., *Project management*, [w:] *Handwörterbuch der Organisation*, Verlag C.E. Poeschel, Stuttgart 1992.
- Mayston D., *Non-profit performance indicators in the public sector*, „Financial Accountability and Management” 1985, vol. 1, no. 1.
- Office of Government Commerce, 2006, *PRINCE2 Skuteczne zarządzanie projektami*, The Stationery Office.
- Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Pietras P., Szmit M., *Zarządzanie projektem – wybrane metody i techniki*, Oficyna Księgarsko- Wydawnicza Horyzont, Łódź 2003.
- Project Management Institute, *Management de Project. Un referential de connaissances*, AFNOR, Paris 1998.
- Szczepańska K., *Normatywne podejście do zarządzania projektami w przedsiębiorstwie*, „Problemy Jakości” 2010, nr 7.
- Trocki M., Gruczy B. (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE PROJECT MANAGEMENT METHODOLOGY PRINCE2 IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary: The project management issue is well-known, but in practice it makes it difficult to ensure effective supervision over the implementation of projects. Particularly important problem concerns public administration, which implements many projects without the use of explicit (approved) methodologies. This became the basis of the survey, which aims to assess the effectiveness of project management as an example of public administration. This article discusses the effectiveness of project management. Therefore, the authors explain and interpret the elements of e.g. business justification and risk management in the context of administration. Additionally, this article presents the assumptions and the results of the project carried out for the Prime Minister's Office, aiming to adapt PRINCE2 to manage projects under the annual action plans.

Keywords: project, project management, public administration.