

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

Zarządzanie projektami w jednostkach samorządu terytorialnego. Rola Kierownika projektu.

2021



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030
PROO

Wstęp

Zarządzanie projektami jest metodą, która może być z powodzeniem stosowana nie tylko w przedsiębiorstwach, ale także w jednostkach samorządu terytorialnego. Jej wdrożenie do instytucji publicznych nie jest łatwe i wymaga wielu istotnych zmian w sposobie ich funkcjonowania. Mogą one dotyczyć obszarów związanych z organizacją pracy czy przebiegiem różnego rodzaju procesów. Niezmiernie istotny jest jednak aspekt kulturowy, który może być decydujący, jeśli chodzi o skuteczność wdrożenia zmian. Z tego właśnie powodu wdrożenie podejścia projektowego należy traktować jako innowację organizacyjną.

Zgodnie z definicją podręcznika Oslo Manual, OECD/European Communities „Innowacja to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”.

Wspieranie środowiska, w którym innowacyjność może zaistnieć, rozpoczyna się od zmiany podejścia do funkcjonowania organizacji. Dlatego też, przełomowym w tym aspekcie był fakt wejścia Polski do UE, albowiem wraz z nim narodził się trend realizacji projektów również w administracji publicznej. Fakt ten jest silnym impulsem wymagającym zmian wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego. Powinny one działać najsprawniej i najefektywniej, generując endogeniczne czynniki sprzyjające koncentracji kapitału na danym obszarze. Do najważniejszych czynników endogenicznych możemy zaliczyć te, które wynikają z jego potencjału społeczno-gospodarczego, położenia i infrastruktury, dostępności czynników produkcji, przedsiębiorczości i co najistotniejsze polityki intraregionalnej (władze regionalne programują i prowadzą politykę w regionach, zatem powinny znać swoje potrzeby i oczekiwania, a następnie podejmować działania w celu pozyskania środków na realizację przedsięwzięć rozwojowych tj. działań zadaniowo).

Wdrożenie podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego jest nie tylko korzystne z punktu widzenia efektywności zarządzania zasobami, ale ma istotne znaczenie dla podniesienia innowacyjności zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów dofinansowanych z UE. Sprawnie zrealizowane projekty budują regiony i społeczności lokalne, sprawiając, że obszary

oraz firmy tam działające stają się bardziej konkurencyjne i innowacyjne, wskutek czego podnosi się jakość życia mieszkańców.

Dodatkowym atutem do wdrożenia podejścia projektowego jest fakt sprzyjających przepisów, w których reforma z 1999 r. stworzyła instytucjonalne ramy oddziaływania na procesy lokalne i regionalne tj. zdefiniowała i wzmocniła politykę intraregionalną. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz trwające prace nad budżetowaniem zadaniowym skłaniają z kolei do poszukiwania nowej formuły działania i organizacji pracy przy realizacji inwestycji (projektów/zadań – przedsięwzięć tymczasowych, nie tylko długotrwałych procesów). Kolejnym aktem prawnym jest znowelizowana ustawa prawo zamówień publicznych, która dopuszcza konsultacje społeczne w procedurze udzielania zamówień publicznych. Konsultacje społeczne umożliwiają kontakt z potencjalnymi oferentami na rynku w celu wypracowania opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z potrzebami samorządów – pojawiają się tu elementy współpracy opartej na metodyce zwinnej.

Niestety jednostki samorządu terytorialnego są również przytłaczane olbrzymią ilością przepisów, które wymuszają koncentrację na ich literalnym zapewnieniu. Tymczasem istotą skutecznego oddziaływania na otoczenie i budowania przewagi konkurencyjnej jest skupienie się na identyfikacji problemów i ich rozwiązywaniu. W praktyce oznacza to, że istnieje zagrożenie, iż podejmowane działania do wdrożenia podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego mogą mieć charakter pozorny, ukierunkowany głównie na spełnienie minimalnych warunków ustawowych (np. w zakresie kontroli zarządczej).

Wdrożenie metody zarządzania projektami w jednostkach samorządu terytorialnego – case study.

Metoda zarządzania projektami zawdzięcza swą popularność kilku podstawowym cechom. Jest metodą uniwersalną, co oznacza, że może być wykorzystywana praktycznie we wszystkich podmiotach gospodarki narodowej – od przedsiębiorstw przez organizacje pozarządowe po jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma też znaczenia specyfika branży,

ponieważ zbiór dostępnych narzędzi i podejść gwarantuje dobranie szczegółowego rozwiązania nie tylko do cech danej branży, ale nawet konkretnego podmiotu. Kolejna cecha wiąże się z bogactwem technik, które można zastosować do usprawnienia przebiegu zadań/projektów. Odnoszą się one zarówno do obszaru inicjacji, planowania, realizacji, monitorowania i controllingu zadań, zasobów czy kosztów, jak i do skutecznego motywowania pracowników. Ponadto bardzo ważne jest to, że do obsługi projektów przygotowano wiele narzędzi informatycznych. W Polsce aktualnie jest dostępnych kilkadziesiąt programów o różnym poziomie zaawansowania. Dzięki temu zarówno mikroprzedsiębiorstwa, jak i instytucje publiczne mogą znaleźć rozwiązanie optymalnie dostosowane do ich potrzeb oraz możliwości finansowych.

Główne płaszczyzny, w których należy analizować wdrożenie podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego to:

- zarządzanie przez cele (definiowanie i rozliczanie celów, priorytetyzacja);
- organizacja pracy (struktura organizacyjna i podział obowiązków);
- przebieg zadań (podział na procesy i projekty, procedury realizacji zadań, koordynacja portfeli zadań);
- kultura zarządzania (poziom delegowania, motywowanie pracowników, organizacja zespołów projektowych);
- kompetencje merytoryczne (znajomość technik, umiejętność obsługi dedykowanego oprogramowania).

Zarządzanie projektami opiera się na pięciu głównych procesach: Inicjacja, Planowanie, Realizacja, Monitorowanie i kontrola, Zamykanie projektu. Proces inicjacji jest jednym z najważniejszych, albowiem rozpoczyna najważniejszą część wdrażania podejścia projektowego tj. zarządzanie przez cele. Bardzo ważną kwestią tutaj jest poprawne zdefiniowanie systemu wyznaczania i osiągania celów. Konieczne jest stworzenie priorytetów strategicznych, które stanowią swoistą mapę drogową dla kierownictwa, czyli opracowanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Konfrontowanie bieżących decyzji z ustalonymi długofalowymi kierunkami rozwoju pozwala skoncentrować zasoby na najistotniejszych zadaniach. Brak odpowiedniego przygotowania do strategicznego podejścia przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają realny wpływ na rozwój społeczno-

gospodarczy może powodować dodatkowe wyzwania, którym trudno sprostać w tak szybko zmieniającej się rzeczywistości. Szczególnie duże trudności można zaobserwować w samorządzie, w którym ciągle w tle odbywa się ostry spór polityczny lub przynajmniej konfrontacja różnych grup interesów, a struktura stanowisk jest rezultatem chęci zapewnienia zatrudnienia konkretnym osobom bądź wynika z decyzji związanych z błędną interpretacją i transformacją strategii organizacji.

Pozostałe aspekty: organizacja pracy, przebieg zadań, kultura zarządzania, kompetencje merytoryczne, można bowiem kształtować, odpowiednio przygotowując proces jej wdrożenia oraz procedury doskonalenia.

Proces planowania jest jednym z najdłuższych i najtrudniejszych procesów we wdrażaniu podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego – wymaga on czasu i poprawnego przygotowania struktury organizacyjnej i podziału obowiązków, wydzielenia definicji dla procesów i projektów, stworzenia procedur realizacji i koordynacji zadań, poziomów delegowania, motywowania pracowników, organizacji zespołów projektowych, zastosowania technik i narzędzi projektowych w tym obsługi dedykowanego oprogramowania.

W związku z tym wdrożenie podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych opartych na strukturze macierzowej oraz specjalizacji merytorycznej jednostek i komórek organizacyjnych. W wielu samorządach stosuje się już wyodrębnione zespoły projektowe tworzone do realizacji konkretnych projektów. Konieczne jest jednak również rozszerzenie tego rozwiązania na inne przedsięwzięcia, które mają charakter projektów i są realizowane w ramach komórek liniowych. Należy tutaj zwrócić uwagę na rozszerzenie definicji projektu na te zadania, które nie są realizowane z wykorzystaniem środków zewnętrznych z Unii Europejskiej lub innych.

W tym przypadku wyodrębnić należy dwie grupy zadań:

- tymczasowe przedsięwzięcia (zdefiniowany początek i zakończenie) – projekty;
- ciągłe (powtarzające się) – procesy wynikające z aktów normatywnych i realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Szczególłą uwagę tutaj należy zwrócić na fakt, iż często zadania zrealizowane w ramach projektów wchodzi na stałe do realizacji, stając się tym samym zadaniem ciągłym (procesem).

Przykład nr 1

Budowa amfiteatru na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Sam fakt realizacji procesu inwestycyjnego jest zadaniem tymczasowym. Jednak jego zakończenie determinuje opracowanie i wdrożenie struktur zarządzania i działania amfiteatru po oddaniu do użytku publicznego - staje się procesem ciągłym a zatem, wchodzi do struktur organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego w sposób ciągły (na stałe) bez względu na to, czy obiektem zarządzać będzie samodzielnie samorząd czy wybrana instytucja zarządzająca. Wypracowane procesy i procedury zarządzania w obu przypadkach należą do samorządu i implikują procesy powtarzające się. Koordynacją i zarządzaniem inwestycją zajmuje się zespół projektowy przy wsparciu odpowiednich komórek liniowych, które będą docelowo zarządzać inwestycją. W momencie zakończenia i rozliczenia projektu, zarządzanie zadaniem przechodzi do komórek liniowych merytorycznie przygotowanych do realizacji zadania.

Zastosowanie tego podziału pozwala przenieść realizację zadań tymczasowych ze struktury liniowej do projektowej i odwrotnie. W praktyce część przedsięwzięć tymczasowych, zwłaszcza niewielkich i niewykraczających poza jedną komórkę, wciąż będzie realizowana w ramach struktury liniowej.

Przykład nr 2

Rozbudowa drogi publicznej. Jest to projekt o charakterze tymczasowym, który nie wymaga złożonego podejścia do zarządzania inwestycją, a tym samym uruchamiania podejścia projektowego, powoływania specjalnego zespołu projektowego, czy wyłonienia Kierownika projektu. Najczęściej są to zadania realizowane w ramach jednej komórki organizacyjnej specjalizującej się zarządzaniem infrastrukturą w jednostce samorządu terytorialnego.

Innego podejścia wymaga już inwestycja rozpatrywana w ramach Przykładu nr 1 Budowa amfiteatru na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Ten projekt jest projektem innowacyjnym dla samorządu – budowa amfiteatru jest nowym przedsięwzięciem, tymczasowym i jednorazowym. To inwestycja złożona, która wymaga strategicznego podejścia do realizacji i zarządzania. Konieczne jest zastosowanie podejścia projektowego, przygotowanie stosownych procedur, wyodrębnienie dedykowanego zespołu o odpowiednich kompetencjach, ustanowienie jednego Kierownika projektu. W tym

przykładzie rozpatrywać należy nie tylko sam fakt, procesu inwestycyjnego, ale również rozliczenie i sprawozdawczość projektową w przypadku dofinansowania ze źródeł zewnętrznych jak również utworzenia procedur, regulaminów dla jednostki, która w efekcie będzie zarządzać amfiteatrem, niezbędnymi zasobami ludzkimi i technicznymi.

Wyłonienie projektów i przekazanie do realizacji dedykowanym zespołom projektowym pozwala czytelnie wskazać osobę odpowiedzialną za realizację przedsięwzięcia (kierownika projektu), skoncentrować zasoby na realizacji zadań w projekcie oraz mierzyć uzyskane efekty. Wyodrębnione przedsięwzięcie łatwo też monitorować w trakcie realizacji.

Metoda zarządzania projektami wyznacza pewne standardy dotyczące zarówno struktury organizacyjnej, jak i ról organizacyjnych. W literaturze spotykamy się z mianem struktury macierzowej tj. utworzenia dwuwymiarowego układu struktury organizacyjnej, obejmującego komórki liniowe (stałe) oraz tymczasowe powoływane do realizacji projektów.

Przykład nr 3

Wdrożenie struktury organizacyjnej w wymiarze podejścia projektowego. Cechą charakterystyczną jest realizacja w tym samym czasie czynności projektowych i operacyjnych przynajmniej, przez część pracowników. Jeśli kultura projektowa jest wysoko rozwinięta to dopuszcza się sytuacje, gdzie kierownik/dyrektor komórki liniowej, uczestnicząc w realizacji projektu, podlega w tym zakresie swojemu podwładnemu z komórki liniowej.

W jednostkach administracji publicznej wprowadzenie takiej wymienności ról jest bardzo trudne kulturowo. Może więc istnieć tendencja do tego, aby przenosić układ zależności hierarchicznych z wymiaru liniowego do tymczasowego bez profesjonalnego podejścia do wymogu posiadania odpowiednich kompetencji przez Kierownika projektu.

Stanowi to na tyle istotną nowość, a przez to wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego, że ich wprowadzenie można traktować jako przykład innowacji organizacyjnej. Wydaje się, że obecnie ze względu na wciąż małe upowszechnienie metody można mówić o innowacji na skalę całego sektora, a nie tylko pojedynczego podmiotu

Kontynuując rozpatrywanie wymiaru organizacyjnego należy także analizować stworzenie nowych komórek organizacyjnych i ról związanych z realizacją zadań tymczasowych oraz

opieką nad stabilnością całego systemu. Do komórek organizacyjnych, które można wprowadzić, dostosowując samorządową jednostkę do orientacji zadaniowej/projektowej, należą:

- komórka do zarządzania projektami;
- zespół projektu powoływany do realizacji projektów;
- komitet sterujący projektu.

Komórka do zarządzania projektami przeznaczona do tego, aby wspierać przygotowywanie i realizację projektów, dbając także o doskonalenie kompetencji projektowych. Ma charakter liniowy (stały).

Przykład nr 4

Komórka do zarządzania projektami. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonują wyodrębnione komórki służące wsparciu pozyskiwania środków z Unii Europejskiej. Zakres ich działania nie jest jednak wystarczający do tego, aby określić je mianem komórki do zarządzania projektami. Skupiają się bowiem najczęściej wyłącznie na wsparciu w zakresie wyszukiwania źródeł finansowania, przygotowywania wniosków oraz rozliczania projektów. W niektórych samorządach można również zauważyć, że dodatkowo skupiają się na działaniach instytucji pośredniczących w rozdysponowaniu środków unijnych w ramach tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Mimo wszystko na bazie tych komórek można utworzyć komórkę do zarządzania projektami dodając także obowiązki związane z:

- zapewnieniem Systemu Zarządzania Projektami/Zadaniami (audyt i doskonalenie);
- rozwojem kompetencji projektowych.

Zespół projektu powoływany do realizacji projektów ma charakter tymczasowy i stanowi grupę ludzi oddelegowanych ze względu na swoje kompetencje do realizacji projektu w danym obszarze/branży. Największe zaangażowanie zespołu odbywa się w procesach: planowanie, realizacja i zamykanie projektu.

Przykład nr 5

Zespół projektu jest powoływany z osób pracujących w komórkach liniowych na czas realizacji projektu lub jeśli wymaga tego specyfika projektu pozyskany z rynku. Ze względów organizacyjnych i samej realizacji projektu warto nadać odpowiednie uprawnienia Kierownikowi projektu na czas realizacji projektu i wskazać, gdzie znajduje się biuro projektu. Kluczem lokalizacji powinna być specyfika merytoryczna projektu, czyli zespoły projektów inwestycyjnych powinny być zlokalizowane w pomieszczeniach komórki liniowej zajmującej się inwestycjami. Oczywiście wyodrębnienie komórki ma także skutki w postaci zmiany schematu organizacyjnego oraz konieczności wprowadzenia na przykład oznaczenia pism.

Komitet sterujący projektu jest tymczasowy i ma charakter ciała kolegialnego, które wspiera przebieg przedsięwzięć, podejmując w imieniu rady lub kierownika jednostki decyzje strategiczne w danym projekcie. Największe zaangażowanie Komitetu odbywa się w procesach: realizacja, monitorowanie i kontrola, zamykanie projektu.

Przykład nr 6

Komitet sterujący projektu. Niezbędne rozwiązanie w realizacji podejścia projektowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Projekty mają charakter zmienny - powołanie takiego Komitetu pomoże w podejmowaniu decyzji, które w normalnych warunkach każdorazowo musiałyby przechodzić przez głosowanie Rady tudzież decyzje samych władz samorządowych co mogłoby powodować znaczne opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia. Skład Komitetu to interesariusze, którzy mają bezpośredni i pośredni wpływ na realizację projektu. Zadaniem Komitetu jest m.in.:

- cykliczne przeglądy stopnia realizacji projektu oraz systemu podejścia projektowego w celu weryfikacji zgodności istniejących rozwiązań z potrzebami jednostki oraz stopnia wykorzystania poszczególnych elementów systemu;
- przeniesienie obciążeń związanych z reakcją na bieżące problemy w realizacji przedsięwzięć na poziom niższy niż rada czy kierownik jednostki;
- przewodniczący komitetu sterującego może podejmować wiążące decyzje dotyczące przedsięwzięcia, przy czym słuszne wydaje się przyjęcie, że ingerencja powinna dotyczyć raczej spraw strategicznych, a nie operacyjnych. W jednostkach samorządu terytorialnego w zależności od jej wielkości najbardziej prawdopodobna jest sytuacja,

w której rolę tę przyjmie kierownik jednostki bądź wskazany przez niego, właściwy merytorycznie zastępca.

Przedstawiony proces wdrażania podejścia projektowego na szczeblu samorządu objął kluczowe etapy, do których można zaliczyć:

- decyzję kierownictwa jednostki organizacyjnej o wdrożeniu podejścia projektowego w całej organizacji,
- powołanie komórki organizacyjnej, do której zadań należy m.in. realizowanie wdrożenia podejścia projektowego,
- stworzenie procesu zarządzania i monitorowania programów i projektów, w tym określenie ról i odpowiedzialności, oraz faz cyklu życia projektu,
- zawiązanie struktur projektowych, w tym warstwę nadzoru (Komitet Sterujący) i warstwę realizacji (Biuro zarządzania projektami, Kierownik projektu).

Rola Kierownika projektu w zarządzaniu projektami w jednostkach samorządu terytorialnego.

Na gruncie polskim podejście projektowe przed akcesją Polski do UE nie było znane i stosowane. Obecnie po 17 latach współpracy z UE jest wykorzystywane nadal w marginalnym stopniu. Osoby zarządzające projektami, posiadające pewne kompetencje w tym zakresie, działać muszą w środowisku niewspierającym w wystarczającym stopniu dobrych praktyk projektowych, stąd też wdrożenie podejścia projektowego wymaga transformacji całych organizacji, w tym również swoistej zmiany mentalnej dotyczącej korpusu służby cywilnej. Biorąc pod uwagę wieloletnie przyzwyczajenia pracowników organizacji jednostek samorządu terytorialnego do podejścia linowego (funkcjonalnego) w strukturach oraz fakt, iż podejście funkcjonalne wykształciło bądź wzmocniło pewien obszar kompetencji, równoległe osłabiając inny zbiór kompetencji, wykształcenie kompetentnych kierowników projektów zaopatrzonych w odpowiednie narzędzia jest kluczowe dla powodzenia całej transformacji.

Główną rolę w systemie opartym na metodzie zarządzania projektami odgrywa kierownik projektu. Wskazanie takiej osoby pozwala na jednoznaczne określenie odpowiedzialności za

przebieg przedsięwzięcia, a przez to prowadzi do większej koncentracji na nim. Pozostawienie przedsięwzięć w ramach struktury liniowej nie tylko rozprasza odpowiedzialność, ale także utrudnia skoncentrowanie się na tych przedsięwzięciach ze względu na obciążenia zadaniami bieżącymi. W warunkach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego należy przyjąć zasadę, że kierownik projektu ma taki zakres odpowiedzialności i uprawnień względem przedsięwzięcia oraz podległego zespołu jak kierownik liniowy względem komórki liniowej i przypisanych do niej zadań ciągłych. Natomiast Kierownik Biura zarządzania projektami to osoba odpowiedzialna za realizację wielu rozciągniętych w czasie projektów. Należy jednak podkreślić, że nie zajmuje się on operacyjnie projektami (robią to kierownicy projektów), natomiast przede wszystkim koordynuje ich przebieg oraz dba o synergię pomiędzy nimi oraz komplementarność uzyskiwanych efektów. Uzasadnione wydaje się, również, że kierownik Biura zarządzania projektami powinien mieć wpływ na wybór kierownika projektu przypisanego do danego przedsięwzięcia.

Kompetencje Kierownika projektu - pojęcie wprowadzone zostało z wielkim powodzeniem do organizacji zorientowanych na profit, gdzie inwestowanie w zasoby ludzkie przynosi wymierne korzyści w postaci zwiększonej efektywności pracowników. Na gruncie polskiej administracji publicznej nie funkcjonuje spójna definicja kompetencji. Brak jest również roboczej definicji kompetencji podyktowanej aktem normatywnym dla administracji. W wielu urzędach stosowane są wypracowane przez konkretne urzędy i na ich potrzeby, modele kompetencji. Modele te odwołują się często do rozporządzenia dotyczącego oceny okresowej urzędników i pracowników służby cywilnej, w którym przedstawione są tzw. kryteria oceny okresowej. Kryteria wraz z korespondującymi wskaźnikami przyjmowane są przez urzędy jako kompetencje, których pomiar czy też ocena dokonywana jest według proponowanej przez rozporządzenie 5-stopniowej skali. Brak ugruntowanej w tym zakresie definicji na poziomie centralnym, jak również całkowicie nowy charakter roli Kierownika projektu w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazuje na potrzebę zastosowania jednolitych ram teoretycznych, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań, a także kulturę organizacyjną administracji publicznej.

Rozwój kompetencji jest procesem długotrwałym i wymagającym. Jak każdy proces zmiany wymaga w swoich początkowych fazach pogłębiania świadomości poprzez wgląd osób

w temat własnych słabych, jak również mocnych stron. Podejmując temat kompetencji Kierownika projektu, należy uznać, że jest to różnica pomiędzy stanem obecnym a pożądanym. Zapotrzebowanie na kompetencje menadżerskie w administracji publicznej po upływie 17 lat od uruchomienia projektów unijnych przedstawia badanie przeprowadzone przez *Tomasza Jankę, Marię Szymczak-Favoreto*, zaprezentowane na łamach czasopisma *Przedsiębiorstwo i Finanse*.

Przedmiotem badania była luka kompetencyjna kierowników projektów w administracji publicznej. Celem badania było poznanie specyfiki luki oraz wpływu kształcenia zakończonego certyfikatem. Badanie miało odpowiedzieć na następujące pytania:

1. Jak kierownicy projektów oceniają swoje kompetencje w obszarze zarządzania projektami?
2. Czy i jak certyfikacja dotycząca zarządzania projektami wpływa na postrzeganie posiadanych kompetencji w tym zakresie?
3. Które kompetencje kierowników projektów wymagają rozwoju?

Ankieta została rozesłana drogą mailową do wszystkich kierowników projektów i biur zarządzania projektami (N=63). Osoby badane, pełniące funkcję kierowników projektów, zajmowały stanowiska od głównego specjalisty po dyrektora departamentu. Przedstawiona poniżej analiza odnosi się tylko do pytań dotyczących samooceny kompetencji badanych, relacji jej z posiadaniem przez osoby badane certyfikatów dotyczących zarządzania projektami oraz wskazania kompetencji w zakresie zarządzania projektem, które zdaniem badanych wymagałyby rozwoju. Kluczowe dla badania pytanie badawcze odnosiło się do samooceny kompetencji osób badanych w obszarze zarządzania projektami. Średnio badani ocenili swoje kompetencje jako nieco wyższe od przeciętnych. Wyniki wykazały również, że osoby ankietowane deklarowały znaczne zróżnicowanie aktualnie posiadanych kompetencji w zarządzaniu projektami. Natomiast ponad 40% badanych zaznaczyło posiadanie certyfikatów dotyczących zarządzania projektami z czego 13% oceniło swoje kompetencje na niskim poziomie. W kolejnym obszarze zapytano o chęć rozwoju kompetencji w zakresie zarządzania projektami. Ponad 93% badanych deklarowało potrzebę kształcenia w zakresie zarządzania projektami, wymieniając po kilka obszarów. Dokonano kategoryzacji odpowiedzi: kompetencje techniczne, przywódcze i strategiczne. Wśród najczęściej wymienianych była

kategoria kompetencji zaliczanych do kompetencji technicznych (67%), w gronie których wymieniano m.in. zarządzanie ryzykiem projektowym. Kolejną kategorią były kompetencje przywódcze zawierające w sobie zarządzanie zespołem projektowym (33%). Najmniej liczną kategorią były kompetencje dotyczące strategii (17 %).

Podsumowując zaprezentowane przez autorów wyniki widoczna jest powszechna potrzeba kompleksowego szkolenia dotyczącego kompetencji projektowych jakimi są: wiedza, umiejętności oraz niezbędne zachowania kierownika projektu. Zastanawiające jest natomiast stosunkowo rzadkie wskazywanie na potrzebę szkoleń w zakresie kompetencji strategicznych, szczególnie że jest to kompetencja przenikająca przez wszystkie fazy zarządzania projektem. A wręcz inicjująca podejście projektowe w jednostkach samorządu terytorialnego. Wynik ten może prowadzić do wniosków, iż w strukturach samorządu ze względu na rozproszoną ścieżkę decyzyjności i szereg aktów normatywnych podejście strategiczne pozostaje tylko w kompetencjach władz samorządowych i rady.

Podsumowanie

Podsumowując zatem, rozważania zaprezentowane w niniejszym raporcie, transformacja jednostek samorządu terytorialnego z podejścia funkcjonalnego na projektowe jest procesem długim i złożonym. Z jednej strony powodzenie zmiany wymaga zakrzewienia kultury projektowej oraz wypracowania i/lub zastosowania dopasowanych metodyk projektowych, a z drugiej jej sukces niewątpliwie zależy od osób budujących kulturę organizacji i pracy (władz samorządowych a co za tym stoi uwarunkowań politycznych). Wydaje się, że ze względu na wciąż małe upowszechnienie metody zarządzania projektami w jednostkach samorządu terytorialnego można mówić o innowacji na skalę całego sektora, a nie tylko pojedynczego podmiotu.

Niewątpliwie wprowadzenie metody zarządzania projektami jest okazją do uporządkowania zadań realizowanych w całej jednostce samorządu terytorialnego oraz w poszczególnych jej jednostkach organizacyjnych. Stanowi to na tyle istotną nowość, a przez to wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego, że ich wprowadzenie można traktować jako przykład innowacji organizacyjnej.

Pozytywną konsekwencją wprowadzenia orientacji projektowej/zadaniowej jest zastosowanie czytelnego podziału obowiązków ze wskazaniem właścicieli nie tylko projektów, ale także procesów. W jednostkach samorządu terytorialnego bowiem część zadań jest jednoznacznie przypisanych do konkretnych jednostek/komórek organizacyjnych (np. określona usługa administracyjna). Jednoznaczne wskazanie właścicieli zadań (osób odpowiedzialnych) ma daleko idące konsekwencje w obszarze personalnym. Po pierwsze, możliwa jest bezpieczna decentralizacja zarządzania i przekazanie wielu kompetencji (w tym uprawnień decyzyjnych) na poziom niższy. Uwalnia to władze jednostki samorządowej częściowo od spraw bieżących, pozostawiając czas na zarządzanie strategiczne. Dodatkowo pojawia się możliwość wprowadzenia niezwykle potrzebnego we wszystkich instytucjach jednostek samorządu terytorialnego elastycznego wynagradzania od efektów. Ich identyfikacja oraz przypisanie do konkretnych osób lub komórek są bowiem zdecydowanie łatwiejsze. Ostatnim ważnym obszarem związanym z wdrażaniem metody zarządzania projektami jest upowszechnienie technik zarządzania oraz narzędzi wspomagających ich wykorzystanie. Kompetencje w tym zakresie można budować na bazie szkoleń z powszechnie stosowanych metodyk lub wytycznych, takich jak IPMA, PMI czy PRINCE2. Ważne jest ich przełożenie na sposób postępowania w organizacji. Warto podkreślić, że zastosowanie zaawansowanych technik planowania jest w praktyce możliwe wyłącznie przy wsparciu narzędzi informatycznych zdolnych do przetworzenia dużej ilości danych.

W nowych warunkach funkcjonowania samorządów pojawia się postulat ich „ubiznesowienia”. Chodzi tutaj oczywiście nie tyle o stworzenie z nich organizacji nastawionych na zysk, ile o zwiększenie racjonalności podejmowanych decyzji oraz uzyskanie wysokiej sprawności działania. Nowy reżim prawny, w tym regulacje dotyczące kontroli zarządczej oraz proces związany z wprowadzaniem budżetowania zadaniowego stwarzają sprzyjające warunki do zmian. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem wtłaczane w nowe ramy realizacji procesu zarządzania. Tutaj z pomocą przychodzi metoda zarządzania projektami, która znajduje się w obecnej rzeczywistości w zaawansowanej fazie cyklu życia. Dzięki temu można znaleźć wiele narzędzi służących do wsparcia procesu zarządzania – zarówno technik zarządzania, jak i programów komputerowych. Niestety nie istnieją standardowe rozwiązania, które można po prostu „przekopiować do swojej organizacji. Aby

osiągnąć sukces w tym zakresie należy podjąć wyzwanie i opracować własne podejście dostosowane do środowiska i otoczenia, w którym działa dany samorząd.

Bardzo dobrym rozwiązaniem w tym zakresie jest wsparcie przez zewnętrznych ekspertów specjalizujących się w zarządzaniu projektami nie tylko na gruncie administracji publicznej, ale również biznesu. Niezbędnym wydaje się również przy tak różnorodnej wielkości i warunków społeczno-gospodarczych w jakich działają samorzady, korzystanie z programów doradczych dedykowanych pod konkretne potrzeby samorządu nie tylko z pojedynczych szkoleń dostępnych na rynku. Programy doradcze powinny obejmować wszystkie fazy zarządzania projektami począwszy od inicjacji do zakończenia projektu. Zakres programów doradczych powinien obejmować: strategię rozwoju gminy oraz stworzenie zindywidualizowanego podejścia do zarządzania projektami w danej jednostce, który będzie łączył w sobie różne metodyki, techniki i narzędzia (procesy, procedury, regulaminy, struktura organizacyjna, realizacja zadań). Gminy powinny korzystać z czasowych usług tzw. interim managerów, których zadaniem jest przygotowanie, wdrożenie a następnie przetestowanie podejścia projektowego w strukturach jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie kompetencji kierownika projektu osoby zainteresowane rozwojem swoich kompetencji powinny pozyskiwać na bieżąco wiedzę w zakresie ogólnie funkcjonujących standardów na całym świecie. Pozwoli im to podjąć decyzję w jakim zakresie i kierunku warto rozwijać swoje kompetencje, aby realizować pojawiające się przed nimi wyzwania w szybko zmieniającej się rzeczywistości. Najbardziej popularnymi kompetencjami Kierowników projektów są wyznaczone przez amerykański, Project Management Institute (PMI) oraz europejski International Project Management Association (IPMA), które obejmują swym zasięgiem około 200 krajów. Standardy obu organizacji podobnie definiują samą kompetencję, wskazując jej trzy wymiary takie jak wiedza, umiejętności, czyli swego rodzaju potencjał dotyczący wykonania zadań oraz wymiar podstawowy związany z wykorzystaniem umiejętności w praktyce. W obu standardach niezbędne kompetencje zostały ujęte w trzy większe kategorie. Standardy PMI przedstawiają te kompetencje w modelu tzw. *The PMI Talent Triangle* (trójkąt talentu), wyszczególniając kompetencje techniczne związane z wykonywaniem roli, przywództwo, czyli kompetencje związane z zarządzaniem ludźmi w projekcie oraz zarządzanie projektem w szerszym kontekście, czyli zarządzanie strategiczne.

W standardzie podkreślona jest istotność zbalansowania profilu kompetencyjnego Kierownika projektu, przy czym według standardu kompetencje techniczne odgrywają kluczową rolę dla powodzenia projektu. Wyznaczone przez certyfikację PMI standardy dotyczące doświadczenia (7 500 lub 4 500 godzin doświadczenia projektowego, czyli 2 lata pracy jako kierownik projektów przy założeniu posiadania wykształcenia wyższego) interpretować można jako swego rodzaju gwarancję całościowego rozwinięcia wszystkich trzech wymiarów kluczowych kompetencji. Podobny podział najistotniejszych kompetencji proponowany jest przez standardy IPMA, gdzie model przyjmuje nazwę *The Eye of Competence* (oko kompetencji) z perspektywą, ludźmi i praktyką jako trzema większymi kategoriami kompetencji. Biorąc pod uwagę, fakt że zarządzanie projektowe wprowadzone zostało do administracji stosunkowo niedawno, proces nabywania i rozwoju kompetencji jest w najlepszym razie w połowie drogi.

Na podstawie przytoczonych wyników badań oraz warunków nabywania kompetencji w obszarze zarządzania projektami, można stwierdzić, że wyniki badań wskazują na potrzebę nie tylko kompleksowych działań szkoleniowo-doradczych, ale również na wypracowanie systemowej specyfiki kształcenia i certyfikacji kierowników projektu polskich jednostek samorządu terytorialnego. Wypracowanie własnej, dostosowanej do polskiej specyfiki organizacji jednostek samorządu terytorialnego, metodyki zarządzania projektami, na bazie której opracowane zostaną szkolenia certyfikacyjne całej populacji osób zaangażowanych w proces zarządzania projektami (niezależnie od roli), stanowi istotny trzon procesu transformacji.

Biorąc pod uwagę powyższe wyszczególnić można następujące etapy:

1. Gruntowna analiza luki kompetencyjnej z uwzględnieniem poszczególnych kompetencji niezbędnych w realizacji projektów w jednostkach samorządu terytorialnego oraz określenie ich poziomów dla populacji kierowników w administracji.
2. Zdefiniowanie profili kompetencyjnych na podstawie analizy i sprecyzowanie luk kompetencyjnych.
3. Stworzenie nowej metodyki zarządzania projektami. Ostateczne zatwierdzenie, przyjęcie i wdrożenie nowej metodyki zarządzania projektami we współpracy z ekspertami z obszaru administracji i ekspertami z obszaru zarządzania projektami.

4. Zbudowanie spójnego systemu certyfikacji nowej metodyki, uwzględniającego specyfikę kultury organizacyjnej – kształcenie Kierowników projektu w dłuższej perspektywie czasu co najmniej 2 lata. Obejmujące moduły szkoleniowe w zakresie: kompetencji technicznych, kompetencji zarządzania ludźmi oraz kompetencji strategicznych. Przy założeniu, że moduły są obligatoryjne i kończą się egzaminem dopuszczającym do dalszego procesu szkoleniowego. Po zdaniu egzaminu z części pierwszej kierownicy projektów w kolejnych miesiącach przechodzą przez działania rozwojowe: staż towarzyszący (ang. Job shadowing), mentoringu oraz wspólnoty praktyk (ang. Community of practice). Staż towarzyszący jest działaniem mającym na celu uczenie się poprzez towarzyszenie i obserwację doświadczonych kierowników projektów podczas ich codziennej pracy. Kolejne działanie rozwojowe – mentoring - w pierwszym etapie uczestnik szkolenia przyjmować będzie rolę ucznia (ang. Mentee), natomiast w drugim etapie wspomagać będzie swoim doświadczeniem mniej doświadczonych kolegów, przyjmując tym, samym rolę nauczyciela (ang. mentor). Ostatnie działanie rozwojowe – wspólnota praktyk (ang. Community of practice) – rozumiana jest jako cykl spotkań kierowników projektów mających na celu wymianę doświadczeń oraz dyskusję na temat aktualnych trendów i wyzwań projektowych. Pełny cykl szkoleniowy powinien kończyć się egzaminem certyfikującym, który jest odnawialny. Odnawialność certyfikatu jest istotna z uwagi na szybko zmieniające się o toczenie, a co za tym idzie również trendy w zarządzaniu projektami, dlatego też ważne jest aby motywować kierowników w samorządach do aktualizacji i pogłębiania wiedzy.

Analiza powyższych doświadczeń pomimo 17-letniego doświadczenia w realizacji projektów unijnych przedstawia dużą potrzebę wdrożenia zmian w zarządzaniu projektami przez jednostki samorządu terytorialnego. Czas ten, z drugiej strony, jest ogromnym atutem, albowiem zebrane w tym czasie doświadczenie jest kluczowe do przygotowania i wdrożenia profesjonalnej transformacji zarządzania projektami w administracji samorządowej. Obecnie samorzady oraz osoby pracujące w samorządowych projektach pozostawione są same sobie. Poszukują rozwiązań i wiedzy we własnym zakresie bez systemowego wsparcia. W grupie polskich samorządów jest liczna część, której brakuje świadomości z atutów wdrożenia podejścia projektowego. Dobrym rozwiązaniem dla kultury i uwarunkowań politycznych, które mogą blokować rozwój samorządu w zakresie podejścia projektowego jest wdrożenie

rozwiązań systemowych, odgórnych do których każda jednostka będzie zmuszona dostosować swoją organizację pracy.

Przedstawione rozwiązania i pomysły w raporcie zostały opracowane przez autora na bazie indywidualnych doświadczeń we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Raport stanowi subiektywną ocenę autora. Do opracowania raportu zostały wykorzystane

następujące źródła:

1. Podręcznik Oslo Manual, OECD/European Communities
2. Standard PMI (www.pmi.org.pl)
3. Standard IPMA (www.ipma.pl)
4. Wyniki badań pn. kompetencje kierowników projektów w administracji publicznej zrealizowane przez Tomasza Jankę i Marię Szymczak-Favoreto
5. Fragmenty publikacji pn. Uwarunkowania zarządzania projektami w jednostce samorządu terytorialnego autorstwa Jacka Strojnego
6. Własne wnioski i rekomendacje

Opracowała: Dagmara Rypulak

