

*Grażyna Praweńska-Skrzypek*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

*Beata Jalocho*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## PROJEKTYZACJA SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE – IMPLIKACJE DLA ORGANIZACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Abstract

#### **Projectification of Public Sector in Poland – Implications for Local Government Organizations**

The paper discusses the impact that extensive introduction of project management, that caused projectification of public sector, exerts on public organizations. Considerations apply to both the projectification process, its essence, as well as the operation of projectified public organizations including local government organizations. The authors draw attention to the fact that the initial enthusiasm and uncritical assessment of projects, as an antidote to the bureaucracy of the public sector, may be premature. Projectification causes a number of changes that are not always positive and also further limit the activities of public organizations.

**Key words:** public projects, projectification, local government, project management.

### Streszczenie

Artykuł omawia wpływ, jaki intensywne wprowadzenie zarządzania przez projekty, które wywołało projektyzację sektora publicznego, wywiera na organizacje publiczne. Rozważania dotyczą zarówno samego procesu projektyzacji, jego istoty, jak i funkcjonowania organizacji sprojektyzowanego sektora publicznego, w tym organizacji samorządu terytorialnego. Autorki zwracają uwagę na fakt, iż pierwotny entuzjazm i bezkrytyczne spojrzenie na projekty jako antidotum na biurokrację sektora publicznego mogły być pochojne. Projektyzacja powoduje bowiem wiele zmian, które nie zawsze są pozytywne, a także dodatkowo ograniczają działania organizacji publicznych.

**Słowa kluczowe:** projekty publiczne, projektyzacja, samorząd terytorialny, zarządzanie projektami.

## Procesy przemiany współczesnego sektora publicznego

Od organizacji publicznych na całym świecie oczekuje się podnoszenia ich efektywności przy jednoczesnym dostarczaniu lepszych usług na rzecz społeczeństwa, czyli „robienia więcej i lepiej za mniej”. Globalizacja, postęp techniczny oraz wzrost świadomości obywateli co do ich praw wymuszają zmiany w administracji publicznej. Szczególnie wrażliwe na te zewnętrzne oddziaływania są organizacje samorządu terytorialnego, które w poszukiwaniu usprawnień organizacyjnych znacznie wyprzedzają regulacje na poziomie państw. Często też są one poligonem wypracowywania rozwiązań zarządczych, które dużo później wchodzi do kanonu nauki. Tak się stało z nauką o zarządzaniu publicznym, której początki datowane są na lata 80. XX wieku, podczas gdy Międzynarodowe Stowarzyszenie Menedżerów Miast (ICMA) rozpoczęło swoją działalność już w 1914 roku [Gordon, 1993]. W opisywanym przez wielu badaczy i różnorodnie klasyfikowanym na gruncie różnych nauk procesie ewolucji zarządzania publicznego można zauważyć dwie wyraźnie przenikające się tendencje. Różnią się one bardziej ekonomicznym bądź bardziej humanistycznym rozumieniem istoty zawiadywania sprawami publicznymi, którego pochodną jest ukierunkowanie wprowadzanych zmian. Ewolucja w ekonomicznym rozumieniu poszukuje coraz lepszych sposobów poprawy sprawności i efektywności zarządzania organizacjami publicznymi. Ujęcie humanistyczne dąży zaś do poszukiwania coraz lepszych sposobów realizacji wspólnotowości, optymalizacji dobra wspólnego, rozwoju i uzewnętrzniania się postaw obywatelskich, w tym współodpowiedzialności. Dynamiczny rozwój nowego zarządzania publicznego (NZP), którego założenia wywodzą się z teorii ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego, doprowadził, zdaniem Barbary Kożuch [2011, s. 134], do wyzwolenia możliwości tkwiących w mechanizmach rynkowych. Jednocześnie, o czym badacze rzadziej piszą, wzmocnił klientelizm odbiorców dóbr i usług publicznych i silnie zerodował postawy obywatelskie, a zwłaszcza poczucie współodpowiedzialności. Nowe zarządzanie publiczne przyniosło i wciąż zapewnia wspólnotom terytorialnym duże korzyści w sensie ekonomicznym, a także pozwala lepiej rozumieć otoczenie. Głównymi cechami otoczenia współczesnych organizacji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, są jego niepewność, niejasność i skomplikowane oraz wieloaspektowe problemy związane z zarządzaniem relacjami z interesariuszami. Jest więc zrozumiałe poszukiwanie sposobów zarządzania publicznego umożliwiających zwiększenie jego adekwatności do uwarunkowań stwarzanych przez płynne otoczenie. Reformy administracji publicznej podejmowane w ostatnich dziesięcioleciach w wielu krajach były różnie ukierunkowane [Pollitt, Bouckaert, 2000] – na podnoszenie sprawności i efektywności poprzez doskonalenie technik zarządzania publicznego (w tym wdrażanie innowacji), na koncentrowanie się na zarządzaniu zmianami strategicznymi bądź na szersze otwarcie na współuczestnictwo obywateli przy służebnej roli administracji publicznej. Ich cechą wspólną było jednak promowanie wdrażania w instytucjach publicznych zarządzania opartego na zarządzaniu pro-

jektami, a także wykorzystania formalnych metodyk projektowych [Crawford, Costello, Pollack, Bentley, 2003, s. 443]. Zarządzanie projektami pozwalało bowiem, w opinii promujących tę metodę menedżerów sektora publicznego, zwiększyć możliwości responsywności organizacji publicznych na wyzwania współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata.

W niniejszym artykule omówimy wpływ, jaki intensywne wprowadzenie zarządzania przez projekty, które wywołało projektizację sektora publicznego, wywiera na organizacje publiczne. Nasze rozważania będą dotyczyć zarówno samego procesu projektizacji, jego istoty, jak i funkcjonowania organizacji sprojektowanego sektora publicznego.

## Organizacje publiczne a zarządzanie projektami

Przykładami rządów, które bardzo kompleksowo podchodzą do implementacji zarządzania projektami w sektorze publicznym, są m.in.: brytyjski, australijski, norweski, posiadające wyodrębnione specjalne organizacje odpowiedzialne za efektywność realizowanych przez państwo projektów. Unia Europejska, rozdzielając środki dla krajów członkowskich w formie projektów i programów, również promuje i wpływa na proces projektizacji sektora publicznego w Europie [Godenhjelm, Lundin, Sjöblom, 2011, s. 3; Jałocha, 2012].

W Polsce od momentu wejścia kraju do struktur Unii Europejskich 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<sup>1</sup>), jak i niewielkie przedsięwzięcia szkoleniowe czy też edukacyjne.

Należy podkreślić, że wartość generowana przez projekty w organizacjach publicznych, niezależnie od wielkości i charakteru projektu, ma zazwyczaj inne znaczenie niż w sektorze biznesu. Nie jest związana tylko z rozwojem samej organizacji, pomnażaniem jej zasobów materialnych – dotyczy dobra wspólnego, rozwoju społeczeństwa, któremu służą organizacje publiczne. Niejednokrotnie wartość, będąca wynikiem realizacji projektów w sektorze publicznym, ma niematerialny, trudno mierzalny charakter i może być oceniana pod kątem jej rzeczywistego wpływu na społeczeństwo w odległej perspektywie czasu. W organizacjach publicznych te same projekty mogą przynosić różną wartość dla organizacji realizującej projekt, inną dla organizacji udzielającej środków na realizację tego projektu, inną wreszcie dla beneficjentów końcowych danego projektu.

Warto się zastanowić, dlaczego organizacje publiczne, na wszystkich poziomach zarządzania – poczynając od ponadnarodowych, na lokalnych kończąc

<sup>1</sup> <http://www.euroinfrastructure.eu/raporty/10-najwiekszych-inwestycji/> (dostęp: 12.11.2013).

– z dużym entuzjazmem zaangażowały się w realizację projektów i doskonalenie zarządzania projektami. Szczególnie interesującym obszarem takich badań są organizacje publiczne w krajach Unii Europejskiej. Nie można tego tłumaczyć wyłącznie dostępem środków na realizację projektów. Decydująca wydaje się szansa wprowadzania poprzez działalność projektową istotnych, głębokich, strategicznych zmian w organizacjach publicznych, umożliwiających wyjście poza ich standardową, rutynową działalność oraz skoordynowane oddziaływanie na rozwój społeczeństw. 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. Przy czym cele te, a także sposób rozumienia wartości tworzonych poprzez projekty wcale nie muszą być zbieżne. Jak zauważa Jakub Berezowski [2011, s. 95], zadaniem projektu realizowanego w danej organizacji publicznej jest „wspomóc realizację wspólnych celów zawartych w strategiach systemowych i strategii jednostki”. Strategię systemową autor ten rozumie jako „zbiór założonych celów, do których dąży UE i państwa członkowskie”.

Ograniczenia związane z realizacją projektów w sektorze publicznym zauważa też David W. Wirick [2009]. Autor ten podkreśla, że „projekty publiczne muszą być zarządzane inaczej niż większość projektów prywatnych” i dodatkowo muszą odpowiadać na dodatkowe wyzwania wynikające ze specyfiki sektora publicznego. Autor wymienia następujące czynniki odróżniające projekty publiczne od prywatnych [Wirick, 2009, s. 8]:

- projekty publiczne są realizowane w otoczeniu posiadającym niejednokrotnie odmienne cele i oczekującym odmiennych wyników;
- projekty publiczne dotyczą różnych interesariuszy z odmiennymi oczekiwaniami;
- projekty publiczne muszą godzić oczekiwania polityczne i działają pod kontrolą mediów;
- dozwolona jest bardzo mała tolerancja wobec porażek projektów publicznych;
- projekty publiczne są realizowane w instytucjach, które często mają trudno identyfikowalne mierniki dotyczące wyników i misji;
- projekty publiczne są zarządzane w ramach ograniczeń narzuconych przez zasady administracyjne i często uciążliwe polityki oraz procesy, które mogą opóźnić projekt i pochłonąć zasoby projektowe;
- projekty publiczne wymagają współdziałania jednostek spoza zespołu projektowego w celu dokonania zakupów, zatrudniania pracowników i realizacji innych funkcji;
- projekty publiczne częściej niż w sektorze prywatnym muszą być realizowane w ramach istniejących zasobów osobowych (bez dodatkowego zatrudniania pracowników do projektów);
- projekty publiczne są niejednokrotnie realizowane w organizacjach niemających doświadczeń projektowych;

- projekty publiczne są realizowane w otoczeniu, które może zawierać elementy walki politycznej.

Rozwój działalności projektowej w organizacjach, w tym organizacjach publicznych, prowadzi do rozwoju przywołanego powyżej zjawiska określanego pojęciem projektizacji. Termin ten nie jest jedynie synonimem realizacji dużej liczby projektów w organizacji, lecz wskazuje przede wszystkim na jakościową zmianę sposobu zarządzania organizacją obejmującego zarówno proces stawiania celów, jak i zarządzania ich realizacją.

## Projektizacja i jej skala w polskich organizacjach publicznych<sup>2</sup>

Termin projektizacja (ang. *projectification*) po raz pierwszy pojawił się w literaturze przedmiotu w latach 90. [Midler, 1995], a użyty został przez Christophe Midler do opisanego zmian w firmie Renault. W wyniku zmian zachodzących w firmie samochodowej, standardowe, powtarzalne działania zastępowane były działalnością projektową. Sebastian Godenhjelm i współpracownicy [2011, s. 3] podają, że „jednym ze znaczeń projektizacji jest to, iż pewien rodzaj prac w firmie lub też innej organizacji jest przekształcany tak, aby mógł być realizowany jako projekt”. Karin Bredin i Jonas Söderlund [2011, s. 9] definiują z kolei projektizację jako „ruch od powtarzalnych procesów w stronę nierutynowych procesów”.

Pierwotnie zjawisko projektizacji zostało zaobserwowane i opisane na poziomie organizacji (firm), a następnie zauważono rozprzestrzenienie się tego fenomenu na społeczeństwa [Kuura, 2011]. W 2002 roku Roland Garais wprowadził pojęcie orientacji projektowej – z poziomu pojedynczej organizacji na poziom społeczeństwa – używając sformułowania *project-oriented society* – POS (społeczeństwo zorientowane projektowo). Określał on tym mianem „społeczeństwo, które często wdraża projekty i programy oraz zapewnia edukację w zakresie zarządzania projektami” [Garais, 2002]. Arvi Kuura [2011], opierając się na swoich obserwacjach dotyczących zachodzących zmian, zaproponował redefinicję pojęcia „projektizacja” w odniesieniu do trzech poziomów: projektizacji społecznej (*societal projectification*), projektizacji organizacyjnej (*organisational projectification*) oraz projektizacji osobistej (*personal projectification*).

Imre Kovách i Eva Kučerová [2006] stwierdzają, że dostępność środków na projekty, zarówno ze źródeł unijnych, jak i narodowych, spowodowała oddolny rozwój projektizacji. W swojej późniejszej pracy dotyczącej wyłaniającej się w Czechach i na Węgrzech tzw. klasy projektowej [Kovách i Kučerová, 2009] stawiają tezę, iż zarządzanie projektami jest jednym z narzędzi wpływających istotnie na integrację struktur europejskich. Arvi Kuura [2011] zauważa, cytując Kjella Anderssona [2009], że zarządzanie projektami, mimo iż przenika współ-

<sup>2</sup> Opracowano na podstawie: Jałocha, 2012.

czesną administrację publiczną, nie doczekało się jak dotąd wielu opracowań i analiz. Jednocześnie autor podkreśla, że projektyzacja, włączając polifercję tymczasowych organizacji, zajęła znaczące miejsce we współczesnej administracji publicznej. Podobne stanowisko reprezentują Stefan Sjöblom i Sebastian Godenhjelm [2009], którzy jako motor projektyzacji w europejskim sektorze publicznym wskazują sposób prowadzenia polityki regionalnej przez Unię Europejską.

Jak zauważył David Dornisch, postsocjalistyczne reformy, jakie rozpoczęły się w Polsce po 1989 roku, w dużej mierze były prowadzone w formie projektów (lub też ich sposób organizacji opierał się na zasadach pracy projektowej) [Dornisch, 2002, s. 309]. Projekty te były formą realizacji dużych programów, których celem było wdrożenie głębokich zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. W okresie przedakcesyjnym Polska realizowała projekty przyznane jako pomoc w ramach programów Phare, ISPA i SAPARD, a także w ramach licznych programów współpracy bilateralnej. Po wstąpieniu w struktury Unii Europejskiej projektyzacja w pełni objęła sektor publiczny. Według danych przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2011 w Polsce przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej było realizowanych 153 557 projektów. Na lata 2004–2006 przyznano Polsce 12,8 mld euro i wszystkie pieniądze zostały wydane w formie projektów. W ramach kończącej się obecnie perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska, z kwotą 67,3 mld euro, stała się największym beneficjentem funduszy wśród wszystkich państw członkowskich UE [Gontarz, Gotfryd, Szoszkiewicz, 2008].

## Projektyzacja a zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego

Wobec pokazanej powyżej skali działalności projektowej w organizacjach publicznych, w odniesieniu do całego sektora publicznego, warto się zastanowić, jak projektyzacja wpływa na jednostki samorządu terytorialnego na poziomie pojedynczych organizacji, jakie rodzi problemy w zarządzaniu tymi instytucjami.

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. Niesamorządowe organizacje publiczne często realizują też projekty systemowe, niepodlegające konkursowi, oraz tzw. projekty kluczowe, strategiczne dla realizacji określonego programu (dotyczące 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.

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 [Prawelska-Skrzypek, 2011, s. 198–199].

Projektyzacja jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) przynosi z sobą różne problemy, zarówno o charakterze ustrojowym, jak i zarządczym. Podmiotowość i niezależność prawna j.s.t. jest w Polsce gwarantowana konstytucyjnie. W przypadku projektyzacji tego typu organizacji publicznych, stymulowanej programami Unii Europejskiej, a także krajowymi czy regionalnymi, można jednak obserwować zjawisko podporządkowywania celów rozwojowych niezależnych podmiotów publicznych (krajów, regionów, jednostek samorządu lokalnego, oraz instytucji publicznych z różnych poziomów zarządzania) celom narzucanym przez organizację nadrzędną, udostępniającą środki na ustalone przez siebie cele. Problem polega na tym, że autonomiczne organizacje (j.s.t.) w sferze kompetencji związanych z zarządzaniem publicznym realizują heteronomiczne cele – czyli cele ustalone poza nimi, ważne dla szerszej zbiorowości. Godzą się na to, bo dzięki temu mają możliwość realizacji swoich celów rozwojowych. Muszą jednak przede wszystkim realizować cele narzucone. To ograniczenie niezależności dotyczy nie tylko ustalania celów, ale także sposobów zarządzania projektami, na które uzyskano dofinansowane.

Zarządzanie licznymi projektami w organizacjach silnie zhierarchizowanych i nastawionych na działalność stałą lub powtarzalną rodzi liczne problemy. Jak

pisze Krystyna Brzozowska [2006, s. 57–71], 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.

Jako jeden z krytycznych elementów w zarządzaniu projektami w ogóle, a szczególnie projektami publicznymi, podawany jest czynnik ludzki. Wśród największych wyzwań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w projektach sektora publicznego D.W. Wirick [2009, s. 143–144] wymienia:

- niemożność jasnego połączenia pomiędzy wydajnością pracownika a nagrodami;
- niemożność wybierania przez kierownika projektu członków zespołu projektowego na podstawie ich doświadczenia zawodowego – większość członków zespołów projektowych musi się wywodzić z danej instytucji;
- kulturę pracy, która nie wynagradza podejmowania ryzyka i działań powyżej oczekiwań w momentach zaistnienia problemów w realizacji projektu;
- system wynagrodzeń niegwarantujący zatrzymania pracowników o najwyższej produktywności, mających bardzo istotne umiejętności;
- środowisko pracy, które w pewnych przypadkach nie jest zorientowane na pracę projektową skupioną na wynikach;
- kwestie polityczne, wyzwania związane z radzeniem sobie z osobami z politycznego nadania.

Grażyna Praweńska-Skrzypek w opracowaniu z 2006 roku jako główne problemy zarządzania projektami w organizacjach publicznych w Polsce wskazywała napięcie pomiędzy zbiurokratyzowaną, sztywną strukturą związaną z pracą w zespołach funkcjonalnych i hierarchicznymi procesami decyzyjnymi a pracą zespołów projektowych, a także brak jednostek koordynujących realizację projektów [Praweńska-Skrzypek, 2006, s. 130, 133]. Większość identyfikowanych wówczas szczegółowych problemów dotyczyła jednak zarządzania zasobami ludzkimi: braku jasno określonego kierownika projektu, rozmytej odpowiedzialności, niestabilnych zespołów projektowych, braku umiejętności pracy zespołowej, ucieczki z pracy w organizacjach publicznych pracowników wyspecjalizowanych w zarządzaniu projektami lub w pracy w zespołach projektowych, trudności identyfikacji interesariuszy projektów [Praweńska-Skrzypek, 2006, s. 135–139]. Wiele z tych problemów pokrywa się z przytoczoną diagnozą D.W. Wiricka. Ta sama autorka w publikacji z 2011 roku stwierdziła, że organizacje publiczne posiadające status instytucji wdrażających powinny wdrożyć metodologię zarządzania programami projektów [Praweńska-Skrzypek, 2011, s. 203], zaś realizujące dużą liczbę projektów – podchodzić do zarządzania działalnością projektową jak do zarządzania portfelem projektów.

Argumentami za rozwojem działań projektowych w organizacjach publicznych są ich innowacyjność oraz elastyczność; jak jednak pokazują badania – projekty mają tendencję do przejmowania logiki zarządzania charakterystycznej dla macierzystej organizacji (Fred, 2014). Problemem jest również utrzymanie rezul-



tatów projektu po czasie jego zakończenia. Częstym przypadkiem jest fakt, iż z chwilą zakończenia projektu „miękkiego” zapomina się o nim – jego rezultaty nie są podtrzymywane, a wpływ społeczny jest nikły. Projekt się kończy i trudno zidentyfikować jego realny, długofalowy skutek. Bardzo często widoczny jest brak strategii wykorzystania rezultatów projektu po jego zamknięciu (Fred, 2014).

Jak obserwuje Mats Fred (2014), jednym z aspektów powiązanych z upolitycznieniem systemu finansowania projektów publicznych jest to, iż projektów finansowanych przez UE nie tworzy się, opierając się na lokalnie zdiagnozowanych problemach, które wymagają rozwiązania, ale odgórnie, przez agencje finansujące. To lokalne potrzeby muszą być adaptowane do odgórnie narzucanych ram, a nie odwrotnie. W praktyce oznacza to, że polityki europejskie mają bezpośredni wpływ na to, jak na co dzień pracują lokalni urzędnicy (Fred, 2014). Zależność tę możemy zaobserwować również w Polsce.

## Pułapki projektyzacji sektora publicznego

Obserwując postępujący proces projektyzacji sektora publicznego, nie możemy wobec tego zjawiska pozostać bezkrytycznymi. Stało się to poniekąd powszechnym przekonaniem, iż projekty są najlepszymi, najbardziej elastycznymi formami realizacji zadań w organizacjach. Czy aby na pewno tak właśnie jest? Pewne obserwacje, czynione przez coraz liczniejsze grono badaczy zagadnienia projektyzacji, wskazują też na istnienie negatywnych konsekwencji tego zjawiska dla organizacji, osób indywidualnych i całych społeczeństw. W jednej ze swoich prac Damian Hodgson i Svetlana Cicmil [2008] zauważają, że projektyzacja w pewien sposób kolonizuje wszystkie aspekty naszego życia, narzucając nam zasady i procedury myślenia projektowego. Monica Lindgren i Johann Packendorff (2006) idą o krok dalej w krytyce zarządzania projektami i projektyzacji. Powszechnej wierze, że projekty uwalniają nas od biurokracji, są symbolem innowacji, decyzyjności i przedsiębiorczości, przeciwstawiają tezę, iż projekty niosą z sobą kolejne ograniczenia. Ludzie, którzy są zaangażowani w działalność projektową, stają się jeszcze bardziej kontrolowani, m.in. w zakresie czasu, miejsca i sposobu myślenia. M. Lingren i J. Packendorff [2006] przywołują metaforę więzienia stworzoną przez Michela Foucaulta, twierdząc, że praca projektowa jest swoistym więzieniem, kolejnym sposobem na dyscyplinowanie ludzi w organizacjach. Można stwierdzić, że jest w tym stwierdzeniu sporo racji, zwłaszcza w kontekście realizacji projektów w sektorze publicznym. Każda aktywność podejmowana przez jednostkę publiczną musi być zgodna z szeregiem obostrzeń, aktów prawnych, zasad działania organizacji publicznych. Jeżeli organizacja publiczna decyduje się realizować działanie w formie projektu, dodatkowo wprowadzane są kolejne regulacje dotyczące terminu realizacji, zasad działania, niejednokrotnie opisane poprzez pryzmat szczegółowych metodyk projektowych, precezyjnie definiujących, kiedy kierownik projektu ma podejmować określone działania zarządcze.

W krajach Unii Europejskiej, wraz z przekazaniem do krajów członkowskich odpowiedzialności na realizację na poziomie krajowym różnorodnych programów unijnych, a tym samym intensyfikacji procesu projektyzacji, możemy zaobserwować wzrost zainteresowania mierzalnymi rezultatami owych programów. Przejawem tego zainteresowania jest wprowadzenie bardzo szczegółowych systemów pomiaru efektywności programów opartych na wskaźnikach. Jest to przejaw wiary w to, iż zarządzanie i wydatkowanie środków publicznych przekazywanych krajom członkowskim mogą zostać zdecydowanie poprawione w wyniku ścisłego określania rezultatów przez precyzyjnie definiowane wskaźniki i sposoby monitorowania stopnia ich realizacji [Jałocha, 2014]. Wnioski płynące z analizy programów silnie opartych na podejściu wskaźnikowym nie pokazują jednak pozytywnej korelacji między „owskaźnikowaniem” programu a jego sukcesem [Wolińska, Rokicki, Zub, Niedożewska, Piekutowski, 2010]. Jednocześnie negatywne konsekwencje stosowania podejścia opartego na sztywnych wskaźnikach stwarzają zagrożenie m.in. skupienia się na osiągnięciu sztucznych parametrów zamiast realnego sukcesu projektu, stawianiu (zbyt) łatwo osiągalnych celów projektów (a w konsekwencji realizacji mało istotnych projektów), koncentracji na procesie osiągania wskaźników zamiast na jakościowym wymiarze realizowanego przedsięwzięcia, „zabijania” innowacyjności projektów poprzez ustalanie z góry koniecznych do osiągnięcia sztywnych wskaźników. Powoduje to, że projekty, które z pozoru wydają się sukcesami (są realizowane na czas i w ramach budżetu), mogą w rzeczywistości być porażkami. Nie zawsze osiągnięcie „żelaznego trójkąta” i ustalonych odgórnie wskaźników, jakie winien osiągnąć projekt publiczny, oznacza spełnianie oczekiwań interesariuszy [Jałocha, 2014]. W wielu projektach i programach publicznych możemy zaobserwować swoisty pościg za wskaźnikami, który niejednokrotnie prowadzi do realizacji bezużytecznych, bezsensownych projektów, jednakowoż doskonale wpisujących się w parametry dotyczące osiąganych wskaźników. „Wskaźnikomania” jest niewątpliwie jednym ze skutków powszechnej projektyzacji sektora publicznego w Europie.

## Podsumowanie

Projektyzacja polskiego sektora publicznego stała się faktem. Na naszych oczach w ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do radykalnych zmian w sposobie realizacji zadań przez organizacje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Trudno jednakże ocenić trwałość tych zmian ze względu na to, iż w dużej mierze stymulowane są one zewnątrz, poprzez sposób dystrybucji środków unijnych. Jednocześnie należy niewątpliwie odnotować, że pierwotny entuzjazm i bezkrytyczne spojrzenie na projekty jako antidotum na biurokrację sektora publicznego mogły być pochopne. Projektyzacja powoduje bowiem wiele zmian, które nie są pozytywne, a dodatkowo ograniczają organizacje publiczne, takie jak na przykład rozrost biurokracji.

Organizacje publiczne coraz częściej używają do komunikacji ze światem zewnętrznym języka projektów, nomenklatury, słownictwa zapożyczonego z zarządzania projektami. Co bardziej istotne, myślenie o działaniach urzędów staje się „myśleniem projektowym” – opartym na planowaniu krótkich przedsięwzięć, ograniczonych konkretnymi ramami, które nie zawsze układają się w długofalowy plan działań organizacji i pracy na rzecz interesariuszy. Świadczyć o tym mogą częstsze realizacje tych projektów, na które akurat są środki zewnętrzne, niż tych, na których szczególnie zależy lokalnym interesariuszom organizacji publicznych.

## Literatura

- Andersson K. (2009), *Orchestrating Regional Development through Projects: The „Innovation Paradox” in Rural Finland*, „Journal of Environmental Policy and Planning”, Vol. 11(3), s. 187–201.
- Berezowski J. (2011), *Kompetencje administracji publicznej w zakresie zarządzania projektami unijnymi*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, nr 26, s. 93–107.
- Bredin K. (2006), *Human Resources Management in Project-Based Organisations: Challenges and Changes*, Linköpings Universitet, Faculty of Arts and Sciences Department of Management and Economics, Linköping: Linköpings Universitet.
- Bredin K., Söderlund J. (2011), *Human Resource Management in Project-Based Organizations: The HR Quadriad Framework*, Basingstoke: Palgrave.
- Brzozowska K. (2006), *Zarządzanie projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym*, „Współczesne Zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu”, nr 4, s. 58–71.
- Crawford L., Costello K., Pollack J., Bentley L. (2003), *Managing Soft Change Projects in the Public Sector*, „International Journal of Project Management”, Vol. 21(6), s. 443–448.
- Dornish D. (2002), *The Evolution of Post-socialist Projects: Trajectory Shift and Transitional Capacity in a Polish Region*, „Regional Studies”, Vol. 36(3), s. 307–321.
- Fred M. (2014), *Porous Organizing. Making Sense of Projectification in Swedish Municipalities*, 7th Making Project Critical workshop, Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.
- Garais R. (2002), *Management in the Project-oriented Society*, <http://epub.wu.ac.at/814/1/document.pdf> (dostęp: 12.11.2012).
- Godenhjelm S., Lundin R.A., Sjöblom S. (2011), *Projectification: The Case of the European Union, Proceedings of the IRNOP 2011*, Project Management Research Chair, University of Quebec, Montreal.
- Gontarz J., Gotfryd M., Szoszkiewicz A. (2008), *Poland and Its Funds*, [http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/documents/polska%20i%20jej%20fundusze\\_eng.pdf](http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/documents/polska%20i%20jej%20fundusze_eng.pdf) (dostęp: 10.10.2013).
- Gordon L.G. (1993), *Strategic Planning for Local Government*, ICMA, Washington.
- Hodgson D., Cicmil, S. (2008), *The Other Side of Projects: The Case for Critical Project Studies*, „International Journal of Managing Projects in Business”, Vol. 1(1), s. 142–152.
- Jałocha B. (2012), *Projectification of the European Union and Its Implications for Public Labour Market Organisations in Poland*, „Journal of Project, Program & Portfolio Management”, Vol. 3(2), s. 1–16.

- Jałocha B. (2014), *In Pursuit of Indicators: Should They be the Only Success Criteria for Projects Financed within the Framework of Human Capital Operational Programme?*, "Procedia – Social and Behavioral Sciences", Vol. 119, s. 305–313.
- Kováč I., Kučerová E. (2006), *The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases*, "Sociologia Ruralis", Vol. 46(1), s. 3–21.
- Kováč I., Kučerová E. (2009), *The Social Context of Project Proliferation: The Rise of a Project Class*, "Journal of Environmental Policy and Planning", Vol. 11(3), s. 203–221.
- Kožuch B. (2011), *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, Vol. 26, s. 127–140.
- Kuura A. (2011), *Policies for Projectification: Support, Avoid or Let It Be?*, retrieved from Discussions on Estonian Economic Policy, <http://ssrn.com/abstract=1884204> (dostęp: 11.12.2012).
- Lindgren M., Packendorff J. (2006), *Projects and Prisons* [w:] W.D. Hodgson, S. Cicmil (eds.), *Making Projects Critical*, New York: Palgrave Macmillan.
- Midler C. (1995), *Projectification of the Firm: The Renault Case*, "Scandinavian Journal of Management", Vol. 11, No. 4, s. 363–375.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Praweńska-Skrzypek G. (2006), *Zarządzanie projektami jako nowoczesny instrument zarządzania publicznego* [w:] G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 121–139.
- Praweńska-Skrzypek G. (2011), *Zarządzanie projektami jako szansa i wyzwanie dla administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, nr 26, s. 195–206.
- Sjöblom S., Godenhjelm S. (2009), *Project Proliferation and Governance-implications for Environmental Management*, "Journal of Environmental Policy and Planning", Vol. 11(3), s. 169–185.
- Wolińska I., Rokicki B., Zub M., Niedoszewska A., Piekutowski J. (2010), *Raport końcowy. Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007–2013*, PSDB grupa WYG, Warszawa.
- Wirick D.W. (2009), *Public-Sector Project Management: Meeting the Challenges and Achieving Results*, New Jersey: Wiley.