

## Zarządzanie programami i projektami jako instrument realizacji celów publicznych

*Tomasz Jabłoński\**

**Słowa kluczowe:** polityka, zarządzanie strategiczne, zarządzanie programami i projektami, wdrażanie

**Keywords:** policy, strategic managing, managing programs and projects, implementing

**Synopsis:** W artykule podjęto próbę poznania specyfiki procesu zarządzania programami i projektami w organizacji publicznej. Postawiono tezę, że zarządzanie takie jest skutecznym instrumentem realizacji celów publicznych, wymagającym spełnienia odpowiednich warunków na etapie przygotowywania i wdrażania wspomnianych programów i projektów.

### Wstęp

Projekty realizowane w sektorze publicznym zazwyczaj nie posiadają charakteru autonomicznego. Są częścią ogólniejszych procesów ujętych w programy i plany. Mają wpływ na drogę dochodzenia do wyższych celów. Realizacja poszczególnych celów strategicznych za ich pomocą nie eliminuje dotychczasowego systemu zarządzania strategicznego praktykowanego w jednostce samorządu terytorialnego (JST). Wprowadza natomiast nową orientację i podejście do zarządzania, które powinno nie tylko wytyczać cele i wyznaczać środki do ich realizacji uznawane za standard, lecz również wdrażać nowe, bardziej efektywne sposoby działania, uwzględniając jednocześnie ich strategiczne perspektywy. Takie podejście w swym zamyśle zmierzać powinno do podnoszenia skuteczność realizowania spraw publicznych.

Istniejący stan wiedzy oraz zapotrzebowanie praktyki zarządzania uzasadnia potrzebę podjęcia tematu niniejszego artykułu, którego celem jest poznanie specyfiki procesu zarządzania programami i projektami oraz zdiagnozowanie uwarunkowań towarzyszących sprawnej realizacji celów publicznych. W artykule postawiono tezę, że zarządzanie programami i projektami jest skutecznym instrumentem realizacji celów publicznych, wymagającym spełnienia odpowiednich warunków na etapie przygotowywania i wdrażania wspomnianych programów i projektów. Przyjęto, że realizacja celu badawczego będzie możliwa dzięki zastosowaniu metody wywiadu swobodnego ustrukturalizowanego, wspartego metodą *desk research*. Badania prowadzono wśród osób zajmujących się wdrażaniem programów i projektów w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Nowym Targu.

### Charakterystyka programów i projektów jako instrumentów zarządzania publicznego

Opis programów rozwoju i projektów przeprowadzić można w kontekście dwóch poziomów zarządzania: strategicznego i operacyjnego. W procesie zarządzania publicznego znajdują bowiem zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, z uwzględnieniem specyfiki organizacji publicznej [Kozuch, 2004, s. 60].

Pierwszy i zarazem najszerszy poziom zarządzania obejmuje zagadnienia związane z myśleniem strategicznym. To właśnie na tym poziomie funkcjonują poszczególne programy rozwoju.

---

\* Mgr Tomasz Jabłoński, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Programowanie jest częścią mechanizmu interwencyjnego. Jego przedmiotem i istotą jest rozwój przestrzeni społeczno-gospodarczej. Definicja programu, zaczerpnięta z prognostyki, gdzie pojęcie „program” występuje w konotacji z terminem „rozwój”, wydaje się odpowiednia na potrzeby niniejszej pracy. Definicja ta głosi, iż programowanie rozwoju polega na opracowaniu kompleksowych, wewnętrznie zgodnych zadań, których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia przyszłych celów, wraz z przyporządkowaniem im środków i metod realizacji. Wobec tego stwierdzić można, iż program stanowi zapowiedź aktywnej postawy podmiotów względem rozwoju JST. Program jest zapisem i jednocześnie podstawowym elementem prowadzonej polityki w określonym horyzoncie czasowym, która – poprzez sterowanie – ulega programowej regulacji. Charakterystycznymi elementami programu – odpowiadającym danej polityce – są: podmiot (realizujący politykę), cele (będące wyznacznikiem dla polityki), instrumenty (są one jednocześnie instrumentami realizacji programu) [Kudłacz, 2008 s. 125 i 129]. Zatem do podstawowych cech programu zaliczyć należy: podmiotowość – w programie musi zostać wskazany podmiot odpowiedzialny za ten program; celowość – program musi zawierać zestaw celów; instrumentalność – w programie muszą być określone instrumenty realizacji jego celów.

Odnosząc pojęcie programu do poszczególnych terminów związanych z nurtem zarządzania strategicznego, łatwo zauważyć różnice w charakterystyce poszczególnych pojęć. Jednakże kiedy porównuje się program z planem, wspomniane różnice zacierają się i w większości przypadków porównywane pojęcia traktowane są zamiennie. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że oba terminy dotyczą przyszłości, wymagają znajomości istoty oraz stanu przewidywanych zjawisk, a także korzystają z tego samego aparatu metodycznego [Kudłacz, 1993, s. 21]. Ze względu na tytuł niniejszej pracy oraz zakres prowadzonych w niej rozważań uznano za stosowane zamieszczenie opisów wskazujących na różnice między tymi dwoma pojęciami. Dodatkowo jeżeli weźmie się pod uwagę logiczną kolejność następujących po sobie faz projektowania przyszłych zdarzeń, tj. prognozowania, programowania i planowania, zabieg odróżnienia tych dwóch pojęć jest dodatkowo uzasadniony. Na użytek niniejszego opracowania przyjęto więc rozróżnienie terminów „plan” i „program”.

Programy tworzą jedynie pewne ramy do działania, zawierają cele kierunkowe o dużym poziomie ogólności, dając tym samym możliwość ich konkretyzacji za pomocą planów. Plany pozbawione są bowiem elementu decyzyjnego w rozumieniu przyjęcia odpowiedniej koncepcji. Programowanie zawiera w sobie element odpowiedzialności jedynie w zakresie jakości propozycji i wynikających z niej konsekwencji oraz stanowi podstawę dalszych decyzji planistycznych. Pełni wysoko rozwiniętą funkcję aktywizującą. Zmusza do poszukiwania dróg rozwoju w sferze społeczno-gospodarczej oraz do formułowania argumentów preferujących określoną koncepcję [Strahl, 1990, s. 14]. Programy stanowią zatem podstawę budowy bardziej skonkretyzowanych merytorycznie i podmiotowo obrazów przyszłości oraz sposobów ich realizacji. Konstruują różne warianty realizacji celów. Z kolei plany, poza dalszą konkretyzacją ustaleń, oznaczają wybór konkretnego wariantu, często w oparciu o rozszerzone w stosunku do programowania kryteria takie jak np. opcje polityczne czy względy ideologiczne. W efekcie powstaje plan będący zestawem decyzji charakteryzujących się dyrektywnością i adresowalnością. T. Kudłacz zauważa następujące wyróżniki programu w stosunkach do planu: program nie ma charakteru operatywnego, tj. obejmuje dłuższy horyzont, zakłada mniej szczegółowe ustalenia, wielowariantowość oraz nieadresowość i niedyrektywność ustaleń. Jednakże to, czego przede wszystkim brakuje programowi, aby mógł stać się planem, to upodmiotowienie [Kudłacz, 1993, s. 19, 20 i 23].

Kategoryzacja programów przebiegać może w dwóch formułach: programów strategicznych i operacyjnych oraz programów kompleksowych i problemowych. Wśród nich znajdują swoje miejsce strategie rozwoju [Markowski, 1999 s. 178], stanowiące przedmiot kolejnych opisów. W dalszej części opracowania pojęcia „program” i „strategia” stosowane będą zamiennie.

Strategia jest ogólnym programem służącym potrzebom zarządzania rozwojem lokalnym, stanowi zestaw celów i zamierzeń oraz kierunków działania z uwzględnieniem reakcji na otoczenie [Potoczek, 2001, s. 151]. Strategie, jako programy strategiczne, mają charakter koncepcyjny i są całościowym spojrzeniem na procesy oraz problemy rozwojowe danego terytorium. Określają wizję i cele strategiczne jego rozwoju [Chądziński, Nowakowska, Przygocki, 2007, s. 225]. Strategie stanowią przykład programów nie tylko strategicznych, ale również kompleksowych.

W powiązaniu z programami strategicznymi występują programy operacyjne. Ich rolą jest uszczegóławianie określonego fragmentu programu strategicznego, formułują tym samym konkretną sekwencję działań, jakie muszą zostać zrealizowane dla osiągnięcia celu [Kudłacz, 2008, s. 132–133]. Widoczne jest to w typologii strategii opartej na poziomach strategicznych, gdzie wyróżnia się strategię podstawową (dominującą) oraz podporządkowaną jej przedmiotowo strategię poszczególnych obszarów działalności, do których zaliczyć można np. strategię głównych jednostek organizacyjnych JST [Gawroński, 2010, s. 28]. Strategie te są przykładem programów problemowych, zwanych również sektorowymi lub branżowymi. Poza segmentowaniem operacjonalizacja programu strategicznego może iść w kierunku etapowania, czyli szczegółowego przygotowania programu wykonawczego dla ustalonego odcinka czasowego [Kudłacz, 2008, s. 133].

Trzeba podkreślić, że pomiędzy poziomem strategicznym a operacyjnym funkcjonują tzw. działania taktyczne, mogące być rozwinięciem np. programu operacyjnego. Taktyka jest bowiem przejawem podejmowania decyzji odnoszących się do wdrażania programu. Rodzajem działań taktycznych są różnego typu plany o zasięgu średnio- i krótkookresowym, posiadające charakter decyzyjny oraz będące bezpośrednimi narzędziami wpływania na przyszłe zdarzenia. Stanowią one szczegółowy opis zadań, jakie należy podjąć, aby rozwiązać problemy ujęte w przyjętych celach programu [Brandenburg, 2000, s. 37].

W kompetencji zarządzania operacyjnego leży podejmowanie na niższych szczeblach decyzji związanych z wdrażaniem różnych projektów realizacyjnych. Poziom operacyjny charakteryzuje bieżące zarządzanie aktualnymi zasobami organizacji, zmierzające do realizacji ustanowionych wcześniej celów [Domański, 1999, s. 30].

Projekt jako przedmiot działań środowiska operacyjnego powinien być nastawiony na wykonanie planów taktycznych, a w przypadku ich braku – na bezpośrednią realizację zapisów strategii, tym samym zbliżając organizację do osiągnięcia celów programu. Projekty w nauce prakseologicznej definiowane są jako działania złożone, wielopodmiotowe, przeprowadzane zgodnie z planem, który ze względu na skomplikowanie bywa sporządzany za pomocą specjalnych metod [Kotarbiński, 1970, s. 193].

Według Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego projekt to najmniejsza dająca się logicznie wydzielić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy [Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, 2000, s. 39]. Projekty to przedsięwzięcia należące do grupy działań niepowtarzalnych. Ogólne cechy charakteryzujące projekty odnaleźć można w następującej definicji – projekt to sekwencja przemyślanych działań, logicznie uporządkowanych w kolejno następujące po sobie fazy. Działania te posiadają wyraźnie określony cel i produkty końcowe, wstawione są w określone ramy czasowe i zakres oraz posiadają ograniczone, wcześniej oszacowane zasoby i środki potrzebne do realizacji. Cechuje je charakter innowacyjny i unikatowy, wnoszą do organizacji pewną wartość dodaną [Bukłacha, 2007, s. 16].

Kombinacja trzech elementów: czasu, budżetu i zakresu, tworzących boki trójkąta, w których zamyka się jakość, nosi nazwę trójkąta projektu i oddaje główne cechy określające ten termin [www.office.microsoft.com].

Uwaga autora koncentrować się będzie na specjalnej grupie projektów, jakimi są tzw. projekty europejskie, finansowane lub współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej. Pomimo znacznej różnorodności wspólne cele – tj. realizacja polityki spójności i innych polityk unijnych – oraz wspólne źródło finansowania określiły specyfikę wspomnianej grupy przedsięwzięć. W odróżnieniu od pozostałych projektów te finansowane z funduszy strukturalnych

charakteryzują się określonymi grupami docelowymi oraz szerokim gronem beneficjentów ostatecznych. Poprzez realizację działań na szeroką skalę angażują ogromne środki finansowe, włączają w działania wdrożeniowe osoby pochodzące z różnych środowisk oraz o różnym poziomie i kierunku wykształcenia, które nie miały styczności z realizacją projektów. Grupa projektów europejskich wymagała więc stworzenia i wdrożenia odpowiedniego systemu zarządzania oraz zapewnienia kompletnej, szeroko rozumianej pomocy metodycznej i technicznej w trosce o skuteczność i efektywność ich realizacji. Projekty unijne podlegają więc wspólnym regułom i ograniczeniom [Trocki, Grucza, 2006, s. 13 i 14]. Ponadto zaznaczyć należy, że omawiana grupa projektów angażuje środki publiczne, co nadaje działaniom niekomercyjny charakter.

### Teoretyczne aspekty zarządzania programami i projektami

Programy poprzez realizację projektów unijnych służą pośrednio osiągnięciu celów polityki UE, bezpośrednio realizując postanowienia lokalnych polityk rozwoju. Prowadząc rozważania na temat zarządzania programami i projektami, wyjaśnić należy zatem istniejące relacje dotyczące pojęć, które nie powinny stanowić osobnych bytów. Mowa tu o takich terminach jak polityka rozwoju i zarządzanie strategiczne. Zabieg ten pomoże wskazać rolę, a następnie odnaleźć miejsce zarządzania programami i projektami w osiągnięciu zhierarchizowanych pod względem czasu, wagi i zakresu tematycznego celów.

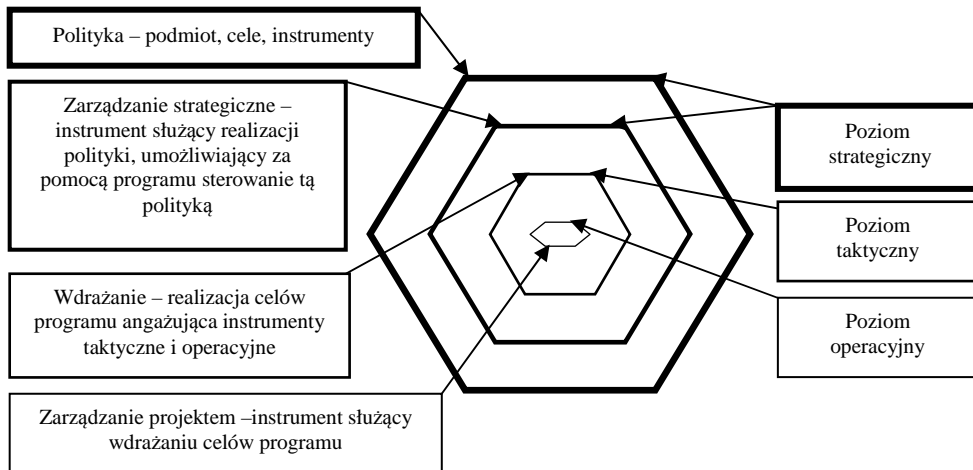
Polityka rozwoju, rozumiana jako polityka publiczna, jest pojęciem szerszym i nadrzędnym od zarządzania strategicznego. Kształtuje ona środowisko polityczne mające wpływ na sprawność zarządzania. Polityka rozwoju to system celów i zestaw środków do ich osiągnięcia, wśród których znajdują się podstawy prawne i zarządzanie. Drugie z wymienionych, pomimo swojego podobieństwa względem polityki, przejawiającego się w strukturze działania – cel i instrumenty – eksponuje bardziej działania menadżerskie, skonkretyzowane, o nastawieniu aplikacyjnym i pragmatycznym [Lityński, 2010, s. 344, 345 i 347]. Zarządzanie strategiczne jest zatem ważnym instrumentem realizacji polityki. Umożliwiając narzędziowe sterowanie polityką, zarządzanie strategiczne powinno zapewniać realizację jej celów rozwojowych w określonym okresie za pomocą programu, poprzez który zarządzanie to się wyraża (w którym się przejawia).

Pomimo że rdzeń zarządzania strategicznego stanowi właśnie strategia, samo jej posiadanie nie jest jednoznaczne ze skutecznym działaniem. Aby działać skutecznie, strategia jest niezbędna, ale nie wystarczająca [Porter, 1996, s. 61 i 77]. Każdy cel, aby mógł być poprawnie realizowany, powinien posiadać odpowiednie instrumenty realizacji.

Angażowanie instrumentów następuje na każdym etapie wdrażania. Wdrażanie programu zastępowane jest również określeniami „implementacja” lub „realizacja”. Jest ono swoistego rodzaju elementem łączącym proces konstrukcji wizji, misji i deklaracji celów z działaniami podejmowanymi na rzecz ich realizacji (pomostem między przyjętą koncepcją a przejawami jej wykonania). Z kolei według Cambridge Advanced Learner’s Dictionary implementacja to wykonanie, wprowadzenie w czyn planu, uruchomienie określonego systemu czy też wprost – wykonanie czegoś, co zostało uprzednio wymyślone [Frenkiel, 2003, s. 8]. W dalszej części pracy przytoczone terminy traktowane będą jako synonimy.

Wdrażanie strategii może przebiegać również poprzez realizację instrumentu w postaci projektu unijnego. Aby jednak było to możliwe i zakończyło się sukcesem, muszą być spełnione pewne warunki, których próbę określenia zawiera część badawcza artykułu.

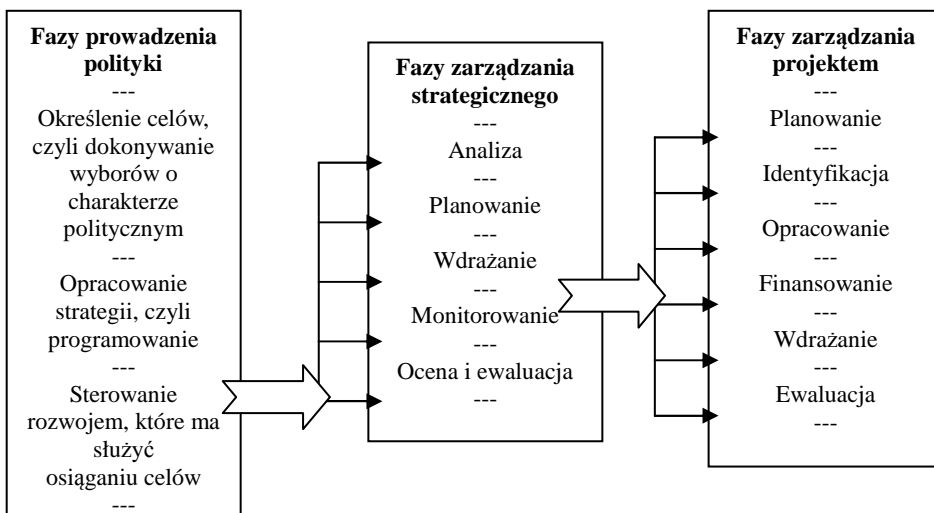
Na rys. 1 zilustrowano obszar pojęciowy dla terminów: „polityka”, „zarządzanie strategiczne”, „wdrażanie” i „zarządzanie projektem”. Zaprezentowana forma graficzna wskazuje również na poziomy zarządzania odpowiednie dla funkcjonowania wymienionych pojęć.



**Rys. 1.** Obszar pojęciowy dla terminów: polityka publiczna, zarządzanie strategiczne, wdrażanie i zarządzanie projektem (*Definition area: public policy, strategic managing, implementing, project managing*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.mfiles.pl].

Przedstawione na rys. 1 poziomy zarządzania uzależnione są od kryterium opartym na horyzoncie czasu. Kryterium to jest jednak niewystarczające, gdyż samo w sobie nie uwzględnia rangi ustaleń decyzyjnych. Dokumenty o cechach strategicznych w określonych przypadkach mogą dotyczyć również krótszego okresu, nie nabierając tym samym charakteru operacyjnego. Dlatego też jako kryterium zasadnicze przyjąć należy rangę problemu. Nie bez znaczenia pozostaje również pole oraz zakres tematyczny [Stańda, 1997, s. 84–85]. Prawidłowości te mają też zastosowanie do prac planistycznych prowadzonych na poziomie polityki, zarządzania strategicznego i zarządzania operacyjnego (rys. 2).



**Rys. 2.** Miejsce zarządzania programami i projektami w osiągnięciu celów publicznych (*The managing of programs and projects in realizing public goals*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Markowski, 1999, s. 26; Lityński, 2010, s. 347; Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004, s. 1].

Reasumując zamieszczone do tej pory informacje, można stwierdzić, że zarządzanie programami i projektami pełni rolę instrumentu realizacji pogrupowanych według określonych kryteriów celów publicznych. Pod pojęciem instrumentu rozumieć należy układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na sprawy publiczne, wymagający zastosowania pewnych sposobów (technik) oddziaływania na sprawy samorządowe i obejmujący zdolność do wprowadzenia zmian oraz kierowania ich przebiegiem [Noworól, 2010, s. 51]. Dodatkowo powinien on zawierać elementy charakterystyczne dla myślenia strategicznego, tj. innowacyjność, systemowość, praktyczność [Allaire, Firsirotu, s. 10]. Miejsce zarządzania programami i projektami przedstawiono na rys. 2.

W celu określenia miejsca zarządzania programami i projektami przydatnym zabiegiem jest analiza poszczególnych faz: prowadzenia polityki, zarządzania strategicznego i zarządzania projektem. W trakcie analizy zauważyć można, że miejsce zarządzania programem znajduje się w trzeciej z faz prowadzenia polityki, tj. w fazie sterowania rozwojem. Z kolei zarządzanie projektem odbywa się na etapie wdrażania programu. W konsekwencji dotychczasowych rozważań zasadna wydaje się próba zdefiniowania pojęcia „zarządzanie programami i projektami”.

Definicja zarządzania programem, stosowana w metodyce *Managing Successful Programmes*, informuje, że jest to strategicznie i taktycznie koordynowane organizowanie, kierowanie i wdrażanie grupy projektów oraz działań związanych ze zmianami w celu osiągnięcia zamierzonych skutków i realizowania korzyści o strategicznym znaczeniu. Zarządzanie projektem to zbiór czynności wykonywanych w celu osiągnięcia wyznaczonych przez kierownictwo celów głównych i pośrednich, w założonym czasie i z wykorzystaniem określonych zasobów [Kisielnicki, 2011, s. 17].

W dostępnej literaturze zawierającej opisy definicyjne zauważyć można zbieżności między zamieszczonymi określeniami terminów „zarządzanie programami” i „zarządzanie projektami”. Wynika to z pewnych cech wspólnych programów i projektów oraz stosowanych podejść menadżerskich. Cechami wspólnymi są tu bez wątpienia (odpowiednio): instrumentalny charakter programów i projektów oraz podobny przebieg procesu zarządzania (fazy).

Opisana okoliczność pozwala stwierdzić, że zarządzanie programami i projektami rozumieć można jako wypełnianie klasycznych funkcji zarządzania w odniesieniu do specyficznych przedsięwzięć, jakimi są programy i projekty, przy czym realizacja tych funkcji następuje w drodze zastosowania: wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik w celu zaspokojenia lub przekroczenia potrzeb i oczekiwań określonych grup interesów [Pawlak, 2006, s. 28].

W świetle dotychczas zamieszczonych informacji jedną z kluczowych kwestii staje się pytanie o czynniki mające wpływ na skuteczność wdrażania wspomnianych instrumentów. Prócz szeroko rozumianych zasobów wewnętrznych i warunków otoczenia znaczenia nabiera wiedza związana z przygotowaniem oraz sposobami zastosowania określonych instrumentów na poszczególnych poziomach zarządzania.

Realizacja celów nie przebiega bowiem w próżni. Cele realizowane są przez ludzi, w konkretnych uwarunkowaniach, przy wykorzystaniu określonych narzędzi, przy oparciu się na wybranych w tym celu metodach i technikach [Hussey, 1998, s. 45–48].

Instrumenty realizacji i sposoby ich użycia to instrumentarium. O tym, czy dane instrumentarium jest właściwe i wystarczające, decyduje sytuacja, w której określonym przez podmiot celom odpowiednio przypisano sposoby ich osiągnięcia w nawiązaniu do istniejących narzędzi [Markowski, 1999, s. 33].

## Wyniki badań

Pierwszym etapem prowadzonych badań była analiza powiązań między obowiązującą kompleksową strategią rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, strategią rozwiązywania problemów społecznych i realizowanym projektem unijnym. Analizę przeprowadzono pod kątem zbieżności celów. W wyniku badania uznano, że prowadzone na terenie gminy działania w zakresie pomocy społecznej są z sobą zsynchronizowane. Opierają się one na lokal-

nym układzie dokumentów planistycznych, ułożonych względem siebie w następującej zależności: strategia ogólna (strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy), strategia branżowa (strategia rozwiązywania problemów społecznych). Strategia branżowa stanowi rozwinięcie koncepcji dotyczących działań na rzecz pomocy społecznej zawartych w strategii ogólnej. Z kolei realizowany projekt rozwija cele strategii rozwiązywania problemów społecznych poprzez realizację konkretnych zadań. Realizacja tego etapu pozwoliła na otrzymanie informacji przydatnych w kolejnej części badania.

Celem przeprowadzonego wywiadu było zdobycie informacji na temat przygotowania i użycia instrumentów osiągania celów publicznych, jakimi są programy i projekty. Prowadząc badanie, kierowano się następującymi, uprzednio przyjętymi zasadami – w pierwszej kolejności ustalono fakty, następnie pytano o ich ocenę (stąd wcześniejszy zabieg w postaci *desk research*). Stosowano pytania otwarte metodą dedukcji, ważną rolę odgrywały także pytania pogłębione, istotna była motywacja respondentów. Zdobyte tą metodą informacje zastawiono w dwie grupy.

Pierwsza grupa informacji odnosi się do uwag dotyczących momentu przygotowania instrumentów. Programy i projekty konstruowane były w taki sposób, aby zawarte w nich cele, tj. cele, na potrzeby osiągnięcia których instrumenty te zostały opracowane, były zgodne z celami organizacji, tym samym przybliżając ją do realizacji misji. Cele poszczególnych instrumentów były powiązane wewnętrznie i zewnętrznie, po to aby możliwe było synergiczne wykorzystanie ich wspólnych powiązań. Instrumenty cechowała realność zastosowania, tj. zapisane w nich cele były wykonalne, tzn. dostosowane do specyfiki obszaru, w którym zostaną użyte oraz do warunków formalnych, finansowych, organizacyjnych. Cele były osadzone w lokalnych realiach problemowych, czyli adekwatne w sensie teraźniejszym i perspektywicznym. Charakteryzowała je innowacyjność, a tym samym poszerzały dotychczasową gamę oferowanych usług i realizowanych spraw publicznych. Służyły bezpośrednio lub pośrednio pozyskiwaniu środków finansowych na realizację działań oraz angażowały partnerów, wykorzystując silne strony i szanse organizacji, osłabiając tym samym słabości i zagrożenia. Instrumenty uwzględniały także kryteria sukcesu, tj. wskaźniki, wymuszały zaangażowanie w ich tworzenie wszystkich komórek organizacyjnych, które później będą łączone we wdrażanie (np. księgowość).

Z drugiej grupy uzyskanych w drodze badań informacji wynika, że podczas ustalania sposobów wdrażania programów i projektów w badanej organizacji analizie poddano korzyści wynikające z wyboru metodyki, która miała zostać zastosowana. Wybrana metodyka musiała bowiem zapewniać pełną kontrolę działań od ich rozpoczęcia po moment zakończenia. Ustalając sposoby wdrażania, szczególną uwagę poświęcono również konsekwencjom ich wpływu na otrzymywane efekty oraz jakości. Założono, że metodyka, a zwłaszcza elementy dzięki niej dostarczane (rezultaty) i ich jakość, muszą odpowiadać oczekiwaniom podmiotu gwarantującego zasilanie finansowe. Z tego powodu dołożono starań, aby wybrane techniki wdrażania realizowały założone w programach i projektach rezultaty, uwzględniały sposoby i momenty oceny ich jakości, weryfikacji postępu, raportowania i formułowania rekomendacji wraz z możliwościami ich zastosowania. Ponadto wybór metodyki uwzględniał strukturę i kulturę organizacyjną oraz sprawny przepływ informacji i skuteczną komunikację. Wybrana metodyka musiała być zrozumiała i zaakceptowana przez członków organizacji. Ważne było również, aby uwzględniała strukturę władzy, a także obejmowała sposoby reakcji na pojawiające się problemy i bariery wdrożeniowe.

## Wnioski i rekomendacje

W praktyce realizacja celów publicznych z wykorzystaniem zarządzania programami i projektami następuje poprzez: regulację – w przypadku kompleksowego programu strategicznego; regulację i operacjonalizację sektorową – w przypadku programu operacyjnego odnoszącego się do określonej branży, np. polityki społecznej; operacjonalizację – w przypadku projektu. Wdrażanie poszczególnych polityk za pomocą instrumentów, jakimi są pro-

gramy i projekty, wymaga przeprowadzenia wnikliwej analizy strategicznej pod kątem zbieżności realizowanych działań. Brak odpowiednich korelacji między koncepcjami polityki, programu i projektu stanowi zagrożenie dla sprawnej realizacji spraw publicznych. W pierwszej kolejności trzeba zastanowić się nad programami i projektami, które pozwolą na realizację dalekosiężnych celów polityki, następnie przejść do ich implementacji, należy bowiem ocenić, czy dzięki zarządzaniu powołanymi programami i projektami można zrealizować przyjęte w politykach cele. Szczególnego znaczenia dla tak sformułowanej myśli nabiera fakt, że z reguły miarą sukcesu – zwłaszcza w przypadku realizacji projektów – jest „zmiszczenie się” w tzw. trójkącie projektu, często natomiast zapomina się o niedoskonałościach systemu, które stały się powodem przygotowywania i realizacji programów i projektów. Zazwyczaj przyczyną takiego podejścia są błędy na etapie doboru i konstruowania narzędzi oraz wyboru odpowiedniej metodyki ich wdrażania. To właśnie na tych dwóch etapach ustalana jest relacja między celami polityki, programów i projektów, również wtedy ma miejsce analiza możliwości i dobór sposobów ich osiągnięcia. Brak skupienia uwagi na tym etapie doprowadzić może do pominięcia najważniejszych ze strategicznego punktu widzenia projektów oraz do pojawienia się wewnętrznych konfliktów interesów, które mogą wystąpić na linii program – projekt.

Wdrażanie programów i projektów na ogół obarczone jest realnym prawdopodobieństwem niepowodzenia, a przez wspomniany element ryzyka wymaga zastosowania odpowiedniej metodyki oraz wykorzystania specjalistycznej wiedzy i umiejętności menedżerskich. W zarządzaniu programami i projektami liczba celów pośrednich jest duża, w związku z czym bariery ich osiągnięcia bywają znaczne i w wielu przypadkach niepowtarzalne. Wybrana metodyka w efekcie powinna zapewnić spójne i zsynchronizowane zarządzanie, prowadzące do osiągnięcia zamierzonych rezultatów oraz zrealizowania celów przyjętych na każdym poziomie działań menedżerskich. Aby było to możliwe, musi ona być w przemyślny sposób dopasowana do szeroko rozumianej specyfiki i uwarunkowań towarzyszących realizowanym działaniom. Powinna uwzględniać aspekty funkcjonalne, instytucjonalne, personalne i organizacyjne. Chodzi również o to, aby móc prowadzić ewaluację i ocenianie, mając na uwadze nie tylko założenia projektu, ale również cele dalekosiężne. Zarządzanie instrumentami powinno podlegać ewaluacji usprawniającej prowadzone działania m.in. poprzez likwidację nieskutecznych praktyk.

### Uwagi końcowe

Reasumując powyższe rozważania, jako największe zagrożenia wskazać należy brak troski o spójność celów oraz wykonalność techniczną. W przypadku pierwszego z nich trzeba zadbać o optymalną kombinację narzędzi, zapewniającą ich pełną zbieżność i kompatybilność. W tym celu warto zastanawiać się, do czego mają być one wykorzystywane, znajdując tym samym kierunek i uzasadnienie dalszych prac. Wykonalność techniczną zapewnić powinna dobrze przygotowana organizacja pracy oraz dostęp do pozostałych narzędzi.

W JST coraz częściej zauważalne jest adoptowanie działań charakterystycznych dla sektora biznesu na rzecz realizacji wizji ujętej w strategii. Toteż obecność projektów w działaniach samorządu staje się zjawiskiem powszechnie zauważalnym. Nie bez wpływu na tę sytuację pozostają programy prorozwojowe UE.

Zarządzanie strategiczne na przestrzeni lat ulegało licznym kierunkowym modyfikacjom i sukcesywnemu udoskonalaniu. Ogólne zasady zarządzania pozostały takie same, zmiany uległy tylko narzędzia. Zbudowanie programu ujmującego najważniejsze problemy zarządzania wynikające z realizacji przyjętej wizji i misji JST jest zabiegiem kluczowym, lecz nie finalnym. Aby działać skuteczniej, trzeba realizować projekty wymagające prowadzenia skoordynowanych działań.

Jednym z wyzwań w zarządzaniu programami i projektami jest zachowanie odpowiednich relacji między projektem a celami wyższych szczebli zarządzania. Konieczne stało się również wybranie odpowiedniej metodyki umożliwiającej skuteczne zastosowanie narzędzi.



Uwzględnienie tych dwóch uwag pozwoli na organizację pracy, prowadzącą do pożądanej, wcześniej określonej zmiany, którą ma docelowo wywołać realizacja programów i projektów.

Wykorzystane przy przeprowadzonych badaniach metody *desk research* i wywiadu swobodnego strukturalizowanego pozwoliły wykazać słuszność hipotezy zaprezentowanej na początku artykułu oraz zrealizować przyjęte w nim cele. W trakcie studiów literaturowych przedstawiono specyfikę zarządzania programami i projektami, natomiast na etapie prowadzonych badań wskazano, iż aby sprawnie realizować cele publiczne za pomocą programów i projektów, trzeba wcześniej odpowiednio przygotować się do tego procesu.

### Bibliografia

1. Allaire Y., Firsirotu M.E., (2000), *Myślenie strategiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. Brandenburg H., (2003), *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
3. Bukłacha E., (2007), *Inicjowanie, definiowanie i planowanie projektu*, [w:] M. Szebe (red.), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
4. Chądziński J., Nowakowska A., Przygocki Z., (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe Cedewu, Warszawa.
5. Domański T., (1999), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Wydawnictwo Hamal Books, Łódź, Warszawa.
6. Frenkiel W., (2003), *Definicja wdrażania strategii*, [w:] M. Czornik (red.), *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
7. Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
8. Hussey D., (1998), *Strategic Management. From Theory to Implementation*, 4th ed., Butterworth-Heinemann, Oxford, Boston.
9. Kisielnicki L., (2011) *Zarządzanie projektami. Ludzie – procedury – wyniki*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
10. Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne*, Placet, Warszawa.
11. Kotarbiński T., (1970), *Sprawność i błąd*, PZWS, Warszawa.
12. Kudłacz T., (2008), *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
13. Kudłacz T., (1993), *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
14. Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., (2000), *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
15. Lityński P., (2010), *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki regionalnej w czasach kryzysu*, [w:] Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
16. Markowski T., (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
17. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, (2004), *Podręcznik – zarządzanie cyklem projektu*, Warszawa.
18. Noworól A., (2010), *Planowanie rozwoju lokalnego. ABC Samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
19. Pawlak M., (2006), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
20. Porter M.E., (1996), *What is Strategy?*, „Harvard Business Review”, November–December, no. 4134.
21. Potoczek A., (2001), *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
22. Stańda A., (1997), *Planowanie w zarządzaniu*, [w:] P. Banszyk, R. Filmińska-Banaszyk, A. Stańda (red.), *Zasady zarządzania w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
23. Strahl D., (1990), *Metody programowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa

24. Trocki M., Grucza B., (2006), *Podstawowe pojęcia i zasady zarządzania projektami europejskimi*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa.

#### Bibliografia elektroniczna

1. [www.office.microsoft.com](http://www.office.microsoft.com) [29.01.2012].
2. [www.prince2wslaskim.pl](http://www.prince2wslaskim.pl) [29.01.2012].
3. [www.mfiles.pl](http://www.mfiles.pl) [20.01.2012].

---

## Managing programs and projects as instruments for the realization of public goals

### Summary

The increasing complexity of processes in the area of public management, and especially the implementation of EU projects by public organizations has created new challenges for management. The article, therefore, covers the current issue of the management of programs and projects in public organizations, with the example of the activities of the municipal social aid center. The purpose of this study is to understand the specific course of this process, and to diagnose conditions associated with efficient implementation of public goals using tools such as programs and projects. According to the author, this will focus on the key issues, thereby improving the decision-making process. In this context, it becomes essential to identify the problem and indicate the conditions which are supposed to be accomplished in order to provide or at least significantly increase the probability of the effectiveness of the actions. The article poses the thesis that the management of programs and projects is an effective tool for achieving public goals and that the relevant conditions during the programming and the implementation of those instruments are met.

In the first two parts of the article, based on the literature of the subject, characteristics of programs and projects from the perspective of public management instruments are presented as well as the theoretical aspects of the management of such instruments. The rest of the article is based on empirical research. Using analytical methods in the form of interviews and desk research it was possible to present the results of the research carried out in the Municipal Social Aid Centre in Nowy Targ. From this it was possible to recognize information relating to the conditions for the preparation of programs and projects and the ways of their implementation could be observed, thus giving the reasons for the choice of methodology.