

Wiedzieć, znaczy zarabiać

# Konieczny przełom w zarządzaniu JST

ZBIGNIEW R. WIERZBICKI

**Samorządy lokalne i przedsiębiorstwa komunalne muszą się zmierzyć z kolejnymi wyzwaniami. Pierwsze z nich – jak zwykle od kilkunastu lat – związane jest z podziałem ról między budżetem centralnym a budżetami samorządowymi.**

Jednocześnie w płaszczyźnie regulacyjnej jest to presja rządu na oszczędności w samorządach, bo od tego rozpoczęto w grudniu 2010 r. próbę cząstkowej reformy systemu finansów publicznych. Drugie wyzwanie wynika z nieodzowności radykalnych zmian w sposobie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwami komunalnymi. W obecnej sytuacji jest to jedyny krytycznie ważny sposób przezwyciężania barier rozwoju w obliczu silnych ograniczeń budżetowych i ciężkich lat czekających europejskie gospodarki i społeczeństwa.<sup>1</sup>

Rozwiązanie problemów i wyzwań, wobec których dzisiaj i jutro znajduje się podsektor samorządowy (JST i przedsiębiorstwa komunalne) nie znajduje się bowiem jedynie w zmianie struktury budżetu centralnego i w złagodzeniu systemu regulacyjnego adresowanego do środowiska samorządowego. Od wielu lat deficyt podsektora rządowego zwiększa się (a w ślad za nim dług publiczny) głównie nie w wyniku rosnącej skali zadań (bo część tych zadań skierowano do JST), lecz jest konsekwencją wzrostu kosztów funkcjonowania samego podsektora rządowego i niepodjętowania skutecznych działań racjonalizujących sferę rządową finansów publicznych.<sup>2</sup> Podsektor samorządowy – mimo przerwania na niego wielu zadań – jest w relatywnie lepszej sytuacji od podsektora rządowego. Dowodzą tego informacje dotyczące sytuacji finansowej JST w 2011 r., z których wynika, że w okresie 1–3 kw. 2011 r. podsektor samorządowy uzyskał nad-

wyżkę w kwocie 3,2 mld zł przy planowanym wcześniej deficycie 21,2 mld zł.<sup>3</sup> Jednakże pojawia się pytanie o koszty alternatywne tej sytuacji w zakresie zwłaszcza inwestycji. Wymaga to jednak szczegółowej analizy danych za cały 2011 r.

Kwestią bezsporną jest konieczność głębokiej strukturalnej i systemowej reformy finansów publicznych. Powinna ona być skoncentrowana na zasadniczym obniżeniu kosztów i wydatków oraz weryfikacji wielu celów postawionych w minionych kadencjach, jako determinujących strukturę podziału środków w budżecie kraju. Czy było to efektywne, bo nie chodzi tu o racje socjalne? Odpowiedź jest zawarta w innym obszarze problemowym. Kraj nie może się normalnie rozwijać, mając tak wysoki udział wydatków sztywnych w budżecie państwa. To wymaga społecznego, politycznego i ekonomicznego nowego konsensusu, czyli w zasadzie nowej umowy społecznej związanej z przeprowadzeniem głębokiej strukturalnej reformy systemu finansów publicznych. Niestety w exposé rządowym w dniu 18.11.2011 r. nie została przedstawiona koncepcja zasadniczej strukturalnej reformy systemu finansów publicznych, a jedynie kolejne cząstkowe rozwiązania niepodjęające kwestii zasadniczych.

Natomiast kwestie reformy systemowej mimo swojej ważności nie mogą przesłonić obrazu relatywnie niskiej efektywności funkcjonowania zarówno sektora rządowego, jak i sektora samorządowego (municipalnego). Przygotowa-

waniu i wdrożeniu reformy systemu finansów publicznych powinna bowiem towarzyszyć równie radykalna i konsekwentna reforma sposobu funkcjonowania zarówno instytucji centralnych i ich agend terenowych, a także wszystkich podmiotów sektora samorządowego. Są to wyzwania wzajemnie się warunkujące. Systemowym warunkiem powodzenia działalności projektowej jest bowiem zarówno racjonalizacja sfery finansów publicznych, jak i zasadnicze podniesienie efektywności zarządzania programami i projektami podejmowanymi i realizowanymi w sektorze publicznym. W przeciwnym razie nie będzie możliwe opanowanie problemu nie tylko deficytu i długu publicznego, ale także podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki.

Kampania wyborów samorządowych 2010, jak też kampania wyborów parlamentarnych 2011, wskazują, że coraz mocniej są stawiane pytania, co się dzieje z projektami? Jak są wykorzystywane publiczne środki, a więc także, co się dzieje z funduszami pochodzącymi z pieniędzy podatników i z UE (też podatników, ale z innych krajów)? Jakie są kwalifikacje osób i zespołów, którym powierza się ogromne budżety na realizowane projekty? Dlaczego w Polsce mamy tak duże kłopoty z podejmowaniem nowych przedsięwzięć, którymi są zarówno projekty i programy przedsiębiorstwa, JST oraz rząd, jak i projekty związane z pozyskiwaniem źródeł finansowania? Dlaczego wymaga to tak ciężkiej pracy, a zarazem, dlaczego tak dużo projektów nie jest

właściwie realizowanych? Dlaczego tak wiele projektów złamało kariery zawodowe tak wielu osób? Dlaczego ludzie bez odpowiednich formalnych kwalifikacji kierowali lub kierują tak ważnymi projektami? Czy możemy to ryzyko zmniejszyć w obliczu zwłaszcza negatywnych uwarunkowań systemowych i makroekonomicznych?

## Zmiana w zakresie nowych wyzwań projektowych

Co w sytuacji pogarszających się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań makroekonomicznych mogą zrobić JST i przedsiębiorstwa komunalne? Walczyć o inny podział środków w systemie finansów publicznych. Tak, ale jest to trudne, a osiągnięte efekty będą dalekie od oczekiwań na skutek inercji podsektora rządowego. Wobec tego JST muszą sięgnąć po wewnętrzne rezerwy, które można uruchomić przez zasadnicze podniesienie efektywności swojego funkcjonowania, a zwłaszcza zarządzania strategicznego, metod zarządzania swoją działalnością, w tym podejmowanymi programami i projektami, zmianami, ryzykiem itd., co umożliwi obniżenie relatywnych kosztów i poprawi efektywność, a zarazem zwiększy też osiągane korzyści. Przykładowo ten sam zasób kadrowy JST uzbrojony w nową wiedzę, w nowe metodyki i procedury jest w stanie zrobić więcej i lepiej dla społeczności lokalnej.

W kontekście nowych rozwiązań regulacyjnych ograniczających instrumentami kontroli budżetów JST możliwości podejmowania i realizowania projektów przez JST trzeba zauważyć istotne jakościowe zmiany zachodzące w obszarze zarządzania projektami w Polsce. Te zmiany są z jednej strony szansą na nową jakość i sukcesy, a z drugiej strony ich niewykorzystanie może spowodować ogromne straty w zakresie utraczonych możliwości i niższego potencjału rozwojowego JST.

Jednocześnie konieczność zmian w sposobach zarządzania JST wynika z rosnącego nacisku społeczności lokalnych oczekujących od kierownictw JST większej sprawności, wyższej efektywności, obniżania kosztów, niezwiększania, a nawet redukcji zatrudnienia itd. Społeczności lokalne oczekują też lepszej realizacji projektów podejmo-



Autor podczas prezentacji w Gdańsku.

wanych przez samorządy. Już nie wystarczy hasło „robimy to za pieniądze unijne”. Dzisiaj społeczności lokalne oczekują szybkiej korzyści, reakcji na zmiany, na ryzyka, jakie pojawiają się wokół nich. Zaczynają traktować pracowników JST, zarówno etatowych, jak i pochodzących z wyboru, jako menedżerów i oczekują od nich umiejętności zarządzania, kompetencji porównywalnych z kompetencjami menedżerów w dobrych przedsiębiorstwach sektora prywatnego. Czy jest to nierealne? Nie, ale wymaga to wysiłku umożliwiającego generalnego przeobrażenia sposobu podejmowania oraz kierowania programami i projektami przez JST.<sup>4</sup> Czy jest to niemożliwe w krótkim czasie? Nie, bo JST w Polsce mają silne zaplecze kompetencyjne w postaci grupy organizacji szkoleniowych ATO i doradczych ACO od lat szkolących i doradzających w zakresie metodyk zarządzania projektami z grupy PRINCE2®, które są standardem w mocnych krajach UE. Metodyki akredytowane przez APMG powstały dla przeprowadzenia radykalnej metamorfozy sektora publicznego, a następnie uległy dalszemu doskonaleniu w sektorze prywatnym i dzisiaj są standardem w nowoczesnych administracjach centralnych i lokalnych oraz w przedsiębiorstwach tych krajów, które właśnie – mimo kryzysu – jeszcze bardziej pogłębiają ich stosowanie. Czy będziemy umieli sobie z tym w Polsce poradzić? Tak, bo mamy wykształcone kadry i tylko potrzeba im determina-

cji, aby osiągnąć nowy wyższy poziom kompetencji.<sup>5</sup> Już są też pierwsze dobre przykłady i dobre praktyki w polskich JST. Obszar kompetencji dostępny poprzez opanowanie i wdrożenie takich metodyk, jak PRINCE2® ITIL®, MSP®, MoR®, P3O®, P3M3®, MoP™, MoV™ itd.<sup>6</sup> umożliwia właśnie podjęcie nowego wyzwania jakościowego w zakresie zarządzania w JST i w przedsiębiorstwach komunalnych. Jest to podobne co do konsekwencji kosztowych i efektywnościowych jak *cloud computing* w obszarze IT w sferze samorządowej. Zasadność tego wyzwania jest podstawową przyczyną podjęcia inicjatywy w zakresie Samorządowej Akademii Umiejętności<sup>7</sup> udostępniającej korzystne rozwiązania umożliwiające uzyskanie akredytowanych certyfikatów w zakresie wymienionych metodyk ułatwiających dobre zarządzanie projektami i programami.

## Dlaczego to tak ważne?

W zakresie zarządzania projektami i programami występuje bowiem nadal jedna z krytycznie ważnych luk kulturowych i rozwojowych obniżających efektywność podejmowanych projektów i zmniejszających skalę osiąganych korzyści. Wynika stąd silna rekomendacja dla polskich JST. Warunkiem naszego sukcesu w najbliższych latach, zwłaszcza w nowej perspektywie finan-

sowej krajów UE, jest bowiem osiągnięcie wyższego stopnia kompetencji we wspomnianych obszarach merytorycznych poprzez m.in. powszechne podniesienie wiedzy i wdrożenie rozwiązań wynikających z tych metodyk, wsparte uzyskiwaniem międzynarodowo uznanych w skali UE certyfikatów. Na całe szczęście w Polsce, w przeciwieństwie do większości tzw. nowych krajów UE, od wielu lat są akredytowane przez APMG organizacje szkoleniowe ATO i doradcze ACO w zakresie zarządzania projektami. Stwarza to ogromną szansę dla JST w Polsce. W przeciwieństwie do swoich zagranicznych odpowiedników w znaczącej większości nowych krajów UE mogą skorzystać z profesjonalnych akredytowanych szkoleń w języku polskim prowadzonych przez polskie organizacje szkoleniowe znające dobrze wyzwania stojące przed naszym krajem. Jest to istotny potencjalny element przewagi konkurencyjnej polskich JST wobec JST z innych krajów w nadchodzącej walce o środki finansowe w nowej perspektywie finansowej UE.

Dlaczego jeszcze jest to tak ważne właśnie dzisiaj i w najbliższych latach? Bez zmian w sposobach zarządzania nie będzie możliwe wprowadzanie bardziej subtelnych rozwiązań w zakresie inżynierii finansowej dla JST i przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Jest to też podstawą doprowadzenia do sytuacji, w której będzie możliwe i efektywne prawne i praktyczne uznanie przez władze centralne, że podmioty takie jak JST są pełnoprawnymi podmiotami gospodarczymi posiadającymi wiele podstawowych cech przedsiębiorstwa z wszystkimi konsekwencjami prowadzącymi do uznania ich za partnerów, a nie podmioty podległe w systemie finansów kraju.<sup>8</sup>

### Determinanty i warunki

Metodyka PRINCE2® definiuje projekt jako „środowisko zarządzania stworzone w celu dostarczenia jednego lub większej liczby produktów biznesowych (specjalistycznych) zgodnych z określonym uzasadnieniem biznesowym”. W projekcie według metodyki PRINCE2® występują dwa rodzaje

produktów: specjalistyczne, których wytworzenie objęte jest planem projektu oraz zarządcze, wymagane dla zarządzania projektem oraz definiowania i kontroli jakości zgodnie z założeniami projektu i metodyki.<sup>9</sup>

Każdy z projektów podlega czterem podstawowym ograniczeniom nazywanym trójkątem ograniczeń. Te ograniczenia to: czas, budżet, zakres i jakość. Zarządzanie projektem polega na utrzymaniu trójkąta ograniczeń w równowadze. Zadanie to z pozoru

### Co w sytuacji pogarszających się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań makroekonomicznych mogą zrobić JST i przedsiębiorstwa komunalne? Walczyć o inny podział środków w systemie finansów publicznych.

łatwe stanowi jednak często nie lada wyzwanie nawet dla doświadczonych kierowników projektów i dla doświadczonych zespołów w ramach każdej JST i przedsiębiorstwa. Specyfiką trójkąta ograniczeń jest bowiem zależność między wszystkim czterema parametrami – modyfikując jeden z nich, należy zmodyfikować przynajmniej jeszcze jeden tak, by równowaga trójkąta została zachowana. W przeciwnym wypadku przynajmniej jeden z parametrów nie zostanie zachowany. Przykładowo: nie sposób w tym samym czasie i budżecie zrealizować zwiększonego zakresu projektu, nie tracąc nic na jakości produktów, które projekt wytworzy.

Jakie powinny być dobre projekty? **1.** Projekty powinny być sterowane korzyściami, same, bowiem dostarczają jedynie podstaw dla realizacji korzyści w postaci usług i produktów lub innych oczekiwanych rezultatów. **2.** Projekty w JST i w przedsiębiorstwie powinny mieć pośredni lub bezpośredni związek z celami strategicznymi przedsiębiorstwa. Nigdy nie powinny być realizowane w oderwaniu od nich. **3.** Projekty w JST i w przedsiębiorstwie należy łączyć z szerszymi celami poprzez ich włączanie w odpowiednie programy. **4.** Projekty realizują ludzie, a więc ze-

społy ludzkie powinny być angażowane, motywowane i kierowane przez kompetentnych kierowników projektów i komitety sterujące. Dlaczego to takie ważne? Brak kompetencji w kierowaniu programami i projektami jest przeważnie podstawowym źródłem niepowodzeń zespołów realizacyjnych i powodem nieosiągnięcia zamierzonych korzyści.

Dlatego tak potrzebne jest metodyczne zarządzanie projektami, programami, ryzykiem i zmianą? Organizacje podlegają ciągłemu cyklowi przemian. Przemiany te są nieuniknione, a więc umiejętność panowania nad procesami i cyklem zmian decyduje o życiu i o sukcesie lub o klęsce ludzi, zespołów oraz szefów firm i instytucji.

Podstawowym warunkiem sukcesu projektu jest wspólna dobra metodyka i wynikający z niej wspólny język: decydentów; użytkowników; kierowników projektów; zespołów wykonawczych, a także interesariuszy w gronie mieszkańców JST.

Wdrożenie metodyki zarządzania projektami typu PRINCE2® oznacza skalowalne podejście do zarządzania projektami, a także zastosowanie spójnego modelu dla całej JST bądź/i przedsiębiorstwa komunalnego. Ponadto wdrożenie tego typu metodyk zarządzania projektami umożliwia:

- zachowanie orientacji procesowej;
- koncentrowanie się na podstawowych mechanizmach zarządczych;
- dostarczanie wspólnych dla wszystkich szablonów dokumentów projektowych;
- opracowanie jednolitych metodologicznie narzędzi i technik projektowych.

Wdrożenie metodyk zarządzania projektami wprowadza standardy zarządzania projektami w ramach, których występują ważne wymagania, które można sprowadzić do następujących krytycznie ważnych:

- 1.** Każdy projekt musi być inicjowany, realizowany i zamykany w uporządkowany sposób określony przyjętą metodyką wspólną dla całej organizacji.
- 2.** Każdy projekt musi posiadać zaakceptowane wcześniej i skorelowane z innymi projektami i programami uzasadnienie biznesowe.



3. Każdy projekt powinien posiadać uzgodnione procedury zarządzania ryzykiem i mieć prowadzone rejestry ryzyka, co na podstawie tych uzgodnionych procedur zarządzania ryzykiem umożliwia przeprowadzenie analizy ryzyka zagrażającego projektowi i zarządzanie nim.
4. Każdy projekt powinien posiadać uzgodnione procedury zarządzania zmianami.
5. Każdy projekt powinien posiadać uprzednio uzgodnione, wbudowane w zarządzanie projektem i systematycznie weryfikowane mechanizmy i procedury zarządzania i zapewnienia jakości.
6. Każdy projekt powinien posiadać swoje uzasadnienie biznesowe (od momentu sporządzenia tzw. DFIP, czyli dokumentu inicjującego projekt, czyli *de facto* od fazy przedprojektowej) i następnie musi mieć w swoich procedurach zarządczych wbudowane procesy weryfikacji uzasadnienia biznesowego (czyli ocenę zasadności kontynuowania projektu) na każdym etapie projektu i przy każdej jego zasadniczej zmianie.
7. Każdy projekt powinien opierać się na poprawnym planowaniu od strony rzeczowej, finansowej i terminowej, a spoiwem powinien być preliminarz budżetowy i związany z nim system budżetowania i kontroli budżetowej oparty np. na metodyce ABB, czyli budżetowaniu kosztów działań.
8. W odniesieniu do każdego projektu powinno być precyzyjnie rozdzielone bieżące zarządzanie projektem od zarządzania strategicznego projektami i programami.
9. W każdym projekcie zasadne jest wykorzystanie rozwiązań z zakresu planowania opartego na produktach.
10. W procesie przygotowania projektu i zarządzania nim w trakcie realizacji powinny być precyzyjnie określone role w zarządzaniu projektem, zakresy obowiązków i odpowiedzialności.
11. W procesie zarządzania projektem uwaga zarządzających nim (tzw. komitetu sterującego i zwłaszcza kierownika projektu, a także biur wsparcia programów i projektów) powinna być skoncentrowana na ścieżce krytycznej projektu i na podstawowych krytycznych etapach projektu.

12. W procesie przygotowania projektu i każdego z etapów projektu powinny być określone procedury postępowania w sytuacjach awaryjnych.
13. W procesie przygotowania projektu powinny być określone podstawowe wzorce dokumentów i minimalne wymagania odnośnie informacji, które powinny być w nich zawarte.
14. Każdy projekt powinien mieć wcześniej przygotowany plan komunikacji projektu i każdego etapu zabezpieczający właściwe relacje z interesariuszami projektu, a zwłaszcza z finalnymi beneficjentami projektu.

Dzięki opanowaniu wiedzy w zakresie metodyk zarządzania projektami z grupy APMG, czyli PRINCE2® i powiązanych, możliwe jest zachowanie niezbędnego poziomu elastyczności umożliwiającego ich stosowanie do projektów różnego rodzaju i o różnej skali. W ten sposób projekty w całej JST i w przedsiębiorstwie komunalnym od największego do najmniejszego są oparte na tej samej metodologii i na podobnych procedurach.

## Podstawowe korzyści

Podstawowe korzyści wynikające z posiadania w kadrze kierowniczej i merytorycznej osób przeszkolonych i certyfikowanych w zakresie zarządzania projektami PRINCE2® to m.in.:

1. Lepsze zrozumienie specyfiki przygotowywania i zarządzania projektami i programami.
2. Zwiększenie kontroli harmonogramów w zakresie zadań bieżących i strategicznych.
3. Zwiększenie możliwości efektywnej koordynacji realizacji projektów i programów.
4. Zwiększenie kontroli przestrzegania preliminarzy budżetowych.
5. Zwiększenie możliwości zarządzania korzyściami projektów i programów.
6. Zwiększenie umiejętności w zakresie zarządzania ryzykiem, zwłaszcza realizowanych projektów i programów.
7. Uzyskanie przez kierownictwa JST bądź przedsiębiorstw komunalnych efektywnej i mniej absorbującej bieżącej kontroli realizacji projektów i programów.

Wdrożenie tych metodyk, popro-

możliwia optymalizację działań w JST na poziomie kształtowania i realizacji portfela przedsięwzięć. Jest to pierwszy krytycznie ważny, bo strategiczny czynnik sukcesu. Następnym obszarem jest optymalizacja działalności na poziomie zarządzania zmianami oraz dobra praktyka wdrażania zmian, które determinują ich wykorzystanie jako drugiego krytycznie ważnego czynnika sukcesu. Trzecim czynnikiem sukcesu jest optymalizacja działalności na poziomie stosowanych systemów, narzędzi i technik, czyli krytycznie ważny czynnik na poziomie operacyjnym. Dzięki temu możliwe jest też osiągnięcie krytycznie ważnego warunku sukcesu każdej organizacji, która szkoli się i wdraża nowoczesne metodyki zarządzania projektami, programami, tzn. osiągnięcie umiejętności zarządzania, w tym zwłaszcza portfelem korzyści związanych z realizowanymi projektami i programami. Trzeba też mieć świadomość, że wdrożenie dobrych metodyk zarządzania projektami umożliwia transfer najlepszych sprawdzonych procedur działania zagranicznych i polskich przedsiębiorstw i jednostek sektora publicznego oraz finansowego. Jest to konsekwencją tego, że PRINCE2® i inne tej grupy metodyki są skumulowanym doświadczeniem znaczącej grupy efektywnie zarządzanych instytucji i przedsiębiorstw pozytywnie zweryfikowanym w rosnącej liczbie krajów UE i OECD. ■

Autor jest dyr. ds. doradztwa finansowego w CRM S.A. i wykładowcą w WSFiZ w Warszawie.

### Przypisy

- 1 „Wiedzieć, znaczy zarabiać” to motto cyklu konferencji dla JST, których przebieg i dyskusje wokół nich uzasadniają podjęcie tego wyzwania.
- 2 Artykuł jest kontynuacją rozważań zawartych w: Z.R. Wierzbicki, *Zagrożenia dla finansów JST*, „Europejski Doradca Samorządowy”, 2011 nr 3, s. 28–31.
- 3 Dane MF opublikowane 7 lipca 2011 r. na [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/aktualnoci/2011/wstepne_wykonanie_iii_kw_2011.pdf).
- 4 Por. Z.R. Wierzbicki, *Nowe wyzwania projektowe dla JST*, EDS 2010 nr 4, s. 16–17.
- 5 P. Kotelnicki, *Nie jesteśmy innym gatunkiem – kilka myśli o standardach*, EDS 2011 nr 3, s. 22–23.
- 6 PRINCE® (MSP®, MoR®, P30®, P3M3®, ITIL®) is a registered trade mark of the Cabinet Office, MoP™ (MoV™) is a trade mark of the Cabinet Office.
- 7 <http://www.doradcasamorzadowy.pl/konferencje.php?kid=4&dzial=konferencje>
- 8 J. Osiński, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, praca zbiorowa pod red. Z. Strzeleckiego, PWN Warszawa 2008, s. 37.
- 9 *Skuteczne zarządzanie projektami PRINCE2®*, OGC Office of Government Commerce TSO, Londyn 2009.