

Zarządzanie projektami europejskimi w administracji rządowej w okresie programowania 2007–2013 a nowe wyzwania instytucjonalne

Tomasz Maliszewski

W artykule zostały zasygnalizowane problemy pojawiające się w związku z realizacją projektów europejskich w urzędach administracji rządowej.

Autor omawia wyzwania instytucjonalne w urzędach, problemy związane z dynamicznym zarządzaniem w administracji publicznej, a także z powoływaniem efektywnych zespołów projektowych oraz ocenianiem i motywowaniem ich członków podczas realizacji projektów współfinansowanych przez Unię Europejską.

1. Wprowadzenie

Popularne ostatnimi czasy pojęcia „zarządzanie w czasach burzliwych”, „turbulentne otoczenie” czy „zarządzanie dynamiczne” prawdopodobnie staną się przysłowiową solą w oku dla części kadry zarządzającej w wielu urzędach administracji publicznej, w tym głównie rządowej. Ministerstwom, agencjom rządowym i różnego typu państwowym urzędom centralnym przypadła w udziale rola koordynatorów sprawujących nadzór nad redystrybucją miliardów euro (w przypadku, kiedy urząd pełni jednocześnie rolę Instytucji Pośredniczącej) bądź rola beneficjentów (kiedy dany urząd jest ostatnim odbiorcą wsparcia). W wielu przypadkach zadanie to powoduje poważne, piętrzące się trudności. Obrazowo rzecz ujmując, w wielu urzędach wygląda to tak, że zbiurokratyzowana struktura instytucjonalna zderza się z dużą dynamiką realizacji unijnych projektów. Konflikt następuje także na linii dokumenty regulujące zarządzanie kadrami w administracji rządowej¹ – zarządzanie zespołami projektowymi.

Konieczność dynamicznej realizacji projektów unijnych wartych często nawet ponad 100 milionów złotych rodzi nowe

problemy i dylematy, na które w chwili obecnej nie ma jednoznacznych odpowiedzi. Najistotniejsza i najbardziej ogólna jest kwestia zmian, jakie powinny być pilnie wdrożone w administracji rządowej (w tym zmiany w sposobach zarządzania zasobami ludzkimi), by już wkrótce nie okazało się, że z powodów niewydolnych struktur administracji rządowa w Polsce nie jest w stanie wydatkować przyznaných środków unijnych. Szczególnie istotna wydaje się być kwestia konieczności przeobrażenia struktur instytucjonalnych administracji rządowej, tak by stały się one strukturami organicznymi: bardziej elastycznymi, dynamicznymi, ukierunkowanymi (przynajmniej w części) zadaniowo, opierającymi się w znacznej mierze na projektowym charakterze realizacji zadań i zarządzaniu przez cele. Niezbędne jest ponadto wykształcenie mechanizmów umożliwiających zarządzanie w sposób dynamiczny, co pozostaje w sprzeczności z obecną formą ustrukturalizowania administracji rządowej.

2. Projekty europejskie a wyzwania instytucjonalne

Nowy okres programowania funduszy strukturalnych (lata 2007–2013) postawił wiele urzędów administracji rządowej przed koniecznością realizacji projektów europejskich wartych dziesiątki, a nawet setki milionów złotych. Projekty te są dofinansowane ze środków funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych, na przykład Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” czy Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”. O tym, że urzędy administracji rządowej zostaną postawione przed koniecznością zarządzania wielomilionowymi projektami,

wiadomo było od dawna. Jednak dopiero postawienie „przed faktem dokonany”: koniecznością wykorzystania w praktyce narzędzi wspomagających zarządzanie projektami, powoływania zespołów projektowych, wykształcenia nowych umiejętności, motywacyjnego wynagradzania², zwiększenia dynamiki działania w związku z koniecznością realizacji projektów zgodnie z napiętymi harmonogramami czy też rosnącymi dysproporcjami w wynagrodzeniach pracowników „unijnych” i pozostałych pracowników, ukazało, jak niewydolne i odporne na przemiany są to struktury.

Logika zorganizowania urzędów administracji rządowej nie sprzyja zarządzaniu projektami europejskimi. Wszakże misjom, statutom i regulaminom większości urzędów administracji rządowej bliższe jest pojęcie „administrowania” aniżeli „zarządzania”: nadzorowania „zastanego obrazu rzeczywistości”, a nie działania polegającego na kreowaniu zmian. Realizacja projektów unijnych pociąga za sobą konieczność przeobrażenia struktur organizacyjnych, tak by działały one w oparciu o zadaniowo-projektowy charakter realizacji zadań. Przeobrażenia powinny zmierzać zatem w stronę przyjęcia (przynajmniej na płaszczyźnie realizacji projektów) struktur organicznych.

Struktura liniowa³, jako aktualnie najpowszechniejszy model, według którego funkcjonuje większość urzędów administracji rządowej, utrudnia, a często wręcz uniemożliwia powoływanie interdyscyplinarnych zespołów skupionych wokół celu, jakim jest sprawne zrealizowanie projektu. Jasny i czytelny podział na departamenty, biura, samodzielne stanowiska pracy, funkcjonujące zgodnie z przyjętym regulaminem organizacyjnym sprzyja wykonywaniu typowych funkcji administracyjnych przepisanych danemu urzędowi, zgodnie z jego statutem, misją czy planem strategicznym. W przypadku realizacji projektów unijnych restrykcyjne, nieelastyczne przestrzeganie regulaminowych form zorganizowania „od – do” może powodować utrudnianie sprawnej realizacji projektów. Niepodważalne jest, że urząd musi funkcjonować zgodnie z regulaminem, gdyż priorytetem w jego działaniu jest wykonywanie zadań przypisanych mu na podstawie ustawy o działach administracji rządowej⁴, ponadto przepisy regulujące funkcjonowanie administracji rządowej mają służyć transparentności,

na przykład w przepływach finansowych, i – poza nielicznymi wyjątkami – dobrze spełniają swoją rolę. Mimo to kierownictwo urzędów powinno rozważyć możliwość formalnego oddelegowania wybranych pracowników do pracy w zespołach projektowych, co powinno mieć odzwierciedlenie w aktach prawnych regulujących funkcjonowanie urzędów.

Optymalna jest taka sytuacja, w której nowoczesne instytucje realizujące złożone projekty dokonują reorganizacji dążącej do przyjęcia **struktury organicznej**. Zdaniem W. Nosowskiego, struktury organiczne są odpowiedzią na wyzwania zwiększania efektywności działania w warunkach wysoce konkurencyjnej gospodarki i szybkich zmian następujących w otoczeniu.

Istotą struktur organicznych jest tworzenie równorzędnych, wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, zorientowanych zadaniowo, które w każdej chwili mają możliwość redefinicji celów i zakresu działania (w tym rozwiązywania istniejących zespołów zadaniowych i powoływania nowych) w odpowiedzi na bieżące potrzeby organizacji.

Chociaż właściwie każdy urząd administracji rządowej ma powołaną odpowiednią komórkę zajmującą się koordynacją wszystkich projektów europejskich w ramach danego urzędu (koordynacja centralna), to jednak obowiązek ich merytorycznej, rzeczowej realizacji spoczywa na wybranych biurach bądź departamentach. Tym samym, w przypadku zwłaszcza największych projektów, których realizacja może trwać aż do roku 2013 (lub dłużej, gdyż w chwili obecnej trudno wykluczyć ewentualność znacznych opóźnień w realizacji projektu), celowa wydaje się być transformacja instytucjonalna urzędów administracji rządowej i formalnego powołania w ich strukturze nowych „bytów”, czyli zespołów projektowych. Może to przynieść dwójakiego rodzaju korzyści: z jednej strony przyczyni się do szeregu usprawnień organizacyjnych (mogących wynikać ze stworzenia czytelnej struktury zarządzania projektem, a nawet z tak prozaicznego zagadnienia jak bliskość pomieszczeń, w których urzędują członkowie jednego zespołu projektowego, a tym samym usprawnienia komunikacji i obiegu dokumentacji), aż po kwestie odnoszące się do aspektów motywowania. Osoba mająca świadomość, że od początku do końca będzie odpowiadać za realizację projektu,

będzie bardziej zmotywowana do wyężonej pracy niż osoba, która realizuje projekt „przy okazji” wykonywania dotychczasowych obowiązków, mając jednocześnie świadomość doraźności i prowizoryczności rozwiązań organizacyjnych dotyczących zarządzania projektami w ramach struktury urzędu.

Konieczność powoływania zespołów projektowych, cieszących się możliwie jak największą autonomią i decyzywnością (włącznie z wewnętrznymi organami nadzorującymi realizowane projekty) jest spowodowana również syndromem niestabilności władzy politycznej w Polsce. W przypadku wieloletnich projektów, gdy w skład organów nadzorujących wydatkowanie setek milionów złotych wchodzi przedstawiciele kierownictwa urzędu, piastujący często stanowiska z nadania politycznego (w tym również posłowie na sejm), powoduje poczucie prowizoryczności i doraźności rozwiązań, jak też brak poczucia odpowiedzialności i nastawienia na osiągnięcie celu (którym jest zrealizowanie wieloletniego projektu). Moment ostatecznego rozliczenia projektu jest momentem na tyle oddalonym w czasie, że powoduje to syndrom „przeniesienia odpowiedzialności (rozliczanie i ewaluacja projektu będzie problemem kolejnej ekipy rządzącej).

Celowe wydaje się być powołanie zespołów projektowych częściowo niezależnych decyzyjnie od poszczególnych biur i departamentów, mających moc decyzyjną w przypadku spraw mniejszej wagi. Może to być na przykład możliwość podjęcia decyzji o zmianie realizacji harmonogramu projektu czy o dokonaniu bieżących wydatków, co wyszłoby naprzeciw zadaniowemu, a nie administracyjnemu podejściu w realizacji projektów. W obecnym kształcie, w sytuacji gdy członkowie zespołów koordynujących projekty nie mają możliwości zaciągnięcia zobowiązań finansowych w imieniu urzędu (nawet na minimalne kwoty, umożliwiające dokonywanie bieżących wydatków), taki stan rzeczy piętzy jedynie trudności i spowalnia proces zarządzania. Formalne powołanie zespołów projektowych wymaga odpowiednich zmian w zapisach regulaminów funkcjonowania urzędów administracji rządowej, tak by wyraźnie wskazać, które komórki organizacyjne odpowiadają za realizację projektów europejskich i w jakim stopniu. Celowe wydawałoby się też ujęcie w regulaminach zasad powoływania

i funkcjonowania zespołów projektowych, dokładne określenie odpowiedzialności i uprawnień, ale także możliwych konsekwencji służbowych. Mając obecnie miejsce „przeniesiona odpowiedzialność”, kiedy w gruncie rzeczy nie wiadomo do końca, kto ostatecznie ponosi odpowiedzialność za wydatkowanie środków z funduszy europejskich powoduje, że powstaje „zespół rozmytej odpowiedzialności” – za projekt odpowiadają wszyscy, czyli *de facto* nikt.

3. Czynniki czasu. Zarządzanie dynamicznie w mało dynamicznych strukturach

Zarządzanie dynamiczne jest sposobem zarządzania, który polega na skracaniu różnorodnych procesów zachodzących w organizacji, w celu sprawniejszej realizacji jej celów. Jest sposobem typowym dla struktur organicznych, o których była mowa wcześniej. Turbulentne otoczenie konkurencyjne powoduje, że przestają wystarczać „tradycyjne” zasady zarządzania, opierające się na specjalizacji pracowników i komórek organizacyjnych, a także na rozbudowanej, hierarchicznej strukturze zarządzania. Dynamiczne zarządzanie ma także na celu wykorzystanie możliwie w jak największym stopniu potencjału pracowników danej organizacji, również poprzez spłaszczenie struktur oraz delegowanie uprawnień i zwiększanie zakresu odpowiedzialności w dół hierarchii, w tym również na pracowników liniowych. Dynamiczne zarządzanie pociąga za sobą konieczność przełamywania kolejnych barier pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, jak też funkcjonowanie w oparciu o pracę zespołów projektowych. Działaniem takim przyświeca konieczność zwiększenia elastyczności i zdolności adaptacyjnych, co jest znamienne dla zarządzania w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu i usprawniająca zmiana, będąca reakcją na zmianę w systemie lub otoczeniu (Łukasiewicz 2006: 45).

Zdaniem J. Łukasiewicza, dylematy dotyczące wyboru struktury w organizacjach prowadzą się do wyboru rodzajów proporcji między stabilnością a możliwością przemian. W ocenie autora, organizacyjna elastyczność to cecha instytucji, która dąży do racjonalizacji swoich działań. Wyróżnia on dwa rodzaje elastyczności w działaniach organizacji: elastyczność dynamiczną i elastyczność statyczną.

Istotą elastyczności dynamicznej jest podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu poprzez dążenie do ich dostosowania do warunków. Działania te są ograniczone pewną ramą czasową i w okresie ich realizacji następuje zmiana określonych warunków. W takiej sytuacji sprawność zależy głównie od zmiany struktury działań cząstkowych. Pojęcie elastyczności statycznej jest z kolei powiązane z określoną strukturą organizacyjną. Elastyczność statyczna może być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze można określić ją jako pewną możliwość doboru struktur organizacyjnych do przewidywanych zmian otoczenia organizacyjnego. Na płaszczyźnie drugiej, elastyczność statyczna oznacza wewnętrzne, odśrodkowe możliwości przeobrażeń strukturalnych, stosownie do potrzeb. Jeden z autorów jako przykład takiej struktury organizacyjnej podaje strukturę zadaniową, która umożliwia elastyczne przemiany wewnętrzne, zgodnie ze zmieniającymi się realizowanymi zadaniami (Łukasiewicz 2006: 47–48).

Projekty realizowane w administracji rządowej przy wsparciu z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej charakteryzują się dużą dynamiką, nieustępującą (przynajmniej z założenia – narzędzia, w tym informatyczne, wspomagające realizację projektów są te same) dynamice realizacji złożonych projektów w sektorze przedsiębiorstw prywatnych. Dynamikę realizacji projektów wzmacnia dodatkowo fakt złożonych procedur monitorowania wydatkowania środków. Oprócz konieczności opracowywania raportów miesięcznych, wniosków o płatność, w których przedstawiane są postępy rzeczowe i finansowe, a także ewentualne utrudnienia pojawiające się w toku realizacji projektu, istnieje możliwość monitoringu (zewnętrznej i/lub wewnętrznej kontroli) projektu.

Na płaszczyźnie czynnika czasu następuje konfrontacja (niekiedy bolesna) logiki organizacyjnej administracji publicznej z logiką zarządzania złożonymi projektami. Urzędy administracji rządowej charakteryzują się wysokim wyspecjalizowaniem poszczególnych departamentów czy biur; kierownictwo wielu z nich często nie komunikuje się między sobą, zaś wspólna realizacja projektu europejskiego niejedno-

krotnie jest pierwszym wspólnym zadaniem z prawdziwego zdarzenia.

Brak elastyczności, równoznaczny ze ścisłym trzymaniem się wewnętrznych przepisów, nawet na przekór logice i zdrowemu rozsądkowi, ustaleń, procedur i obiegu korespondencji może oznaczać niemożność zarządzania projektami w sposób dynamiczny, zgodny z harmonogramem. Tym samym należy uwrażliwić kadre kierowniczą i pracowników administracji rządowej na zwiększanie elastyczności, o ile to tylko możliwe, jak też zachęcać do samodzielnego podejmowania decyzji. Obecnie w wielu urzędach nadal pokutuje przekonanie, że samodzielne podjęcie decyzji przez urzędnika jest niemalże aktem dywersji. Proces decyzyjny sprowadza się w wielu przypadkach zatem do konieczności konsultacji przez członków zespołów projektowych z przełożonym w nawet najdrobniejszych kwestiach. Jeśli realizacja projektu została przypisana danej jednostce organizacyjnej „z urzędu” (czyli kierownik danej komórki nie jest – delikatnie rzecz ujmując – ekspertem od zarządzania projektami i zasad redystrybucji środków unijnych), w konsekwencji kończy się to pielęgnowaniem fikcji i prowizorycznych rozwiązań. W toku realizacji projektu – oprócz spraw znaczącej wagi – pojawia się szereg mniej istotnych kwestii, które bądź co bądź wymagają zajęcia określonego stanowiska i podjęcia decyzji. Ważne jest, by podejmowanie decyzji przenieść na niższy szczebel hierarchii, gdyż formalizm w skrajnym wydaniu może skutkować kompletnym paraliżem decyzyjnym i kompetencyjnym w toku realizacji projektu. Pracownicy realizujący projekty powinni mieć świadomość, jaki rodzaj elastyczności i decyzyjności jest dopuszczalny w kontekście sposobu organizacji urzędu (przede wszystkim procedur istniejących w ramach wdrożonych systemów ISO), a jednocześnie kierownictwo powinno zachęcać i promować postawy elastyczne, zachęcać do podejmowania decyzji, zwłaszcza w sytuacjach gdy formalizm w gruncie rzeczy nie służy niczemu, łącznie z ideą transparentności funkcjonowania urzędu. Warto przytoczyć opinię J. Starościaka, który uważa, że urzędy administracji publicznej, mimo że funkcjonują jako podmioty „związane prawem”, to jednak powinny cechować się organizacyjną elastycznością, jako prawnym dopuszczeniem w pewnych ustawowo-rozporządzeniowych ramach samodzielnego

uksztaltowania swej struktury i funkcjonowania, w celu dostosowania się do panujących warunków i przyjęcia pozycji instytucjonalnej niezbędnej do optymalnego wykonywania zadań (Starościak 1974: 45). Ponadto, w ocenie B. Marczyńskiej, mała elastyczność planu działania, uniemożliwiająca modyfikację celów i działań to istotny czynnik sprawczy spadku motywacji wśród uczestników zespołu projektowego (Marczyńska 2007: 186).

4. Trudna sztuka powoływania zespołów projektowych w administracji rządowej

Zdaniem M. Trockiego i B. Gruczy, realizacja projektu europejskiego jest przedsięwzięciem o niezwykle wysokim stopniu złożoności, co wynika z następujących przesłanek:

- projekt dotyczy realizacji niepowtarzalnych przedsięwzięć,
- cel projektu musi być osiągnięty zgodnie z wcześniej przyjętymi parametrami,
- przy wykonywaniu projektu należy uwzględnić złożone środowisko projektu,
- projekt musi być zrealizowany w ustalonym terminie,
- koszty realizacji projektu nie mogą przekroczyć określonego poziomu.

W związku z mnogością problemów pojawiających się w toku realizacji projektu i koniecznością umiejętności ich rozwiązywania członkowie zespołu projektowego powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje, umiejętności, doświadczenie oraz cechy osobowościowe (Trocki, Grucza 2007: 239). Oparcie realizacji projektów europejskich wynika z przesłanek wskazanych wcześniej, tzn. przede wszystkim z konieczności przeobrażeń w strukturach organizacyjnych i dynamicznego sposobu zarządzania.

Niemal regułą jest, że do koordynacji złożonych projektów wyznaczani są w administracji rządowej urzędnicy, którzy do tej pory zajmowali się czymś zupełnie innym, którzy nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach z zakresu zarządzania projektami, i decyzja przełożonego, że to oni zostają wskazani do koordynacji projektu, nie jest dla nich często wiadomością pomyślną (chyba, że decyzja ta pociąga za sobą znaczący wzrost wynagrodzenia lub awans), z uwagi na brak przygotowania merytorycznego. Przeważnie bowiem z pracownikami tych nie zostają zdjęte dotychczasowe

obowiązki, natomiast czynności związane z realizacją projektu mogą zajmować nawet ponad 50 procent w przypadku ośmiogodzinnego wymiaru czasu pracy. Poza nielicznymi wyjątkami, wybór ten rzadko jest podyktowany jakimiś racjonalnymi przesłankami i poparty logiczną argumentacją. Tymczasem, w ocenie Z. Brzezińskiego, budowanie zespołu projektowego powinno składać się przynajmniej z takich kroków jak ustalenie tego, co trzeba zrobić w ramach projektu (krok 1.), określenie naszych wymagań wobec każdej osoby (krok 2.), poszukiwanie i dobór członków zespołu projektowego (krok 3.), dokończenie sporządzania planu projektu wraz z członkami zespołu projektowego (krok 4.) (Brzeziński 2007: 150). Często kierownik departamentu wskazuje osobę najmniej obciążoną pracą, która z problematyką zarządzania projektami nie ma zbyt wiele wspólnego. Nie należą do odosobnionych przypadki, gdy wskazanie członka zespołu projektowego jest niczym innym jak „sumą przypadków”. Tymczasem, jak mówi R. Keeling, najbardziej ogólne i minimalne wymagania, jakie powinny być stawiane członkom zespołu projektowego, to:

- subordynacja wobec kierownictwa projektu,
- umiejętności indywidualne; każdy członek zespołu musi być samodzielny w zakresie merytorycznym, który reprezentuje, oraz zdolny do zintegrowania swoich wysiłków z innymi członkami zespołu,
- praca zespołowa; wymaga się od każdego członka grupy podejmowania inicjatywy w wielu różnych sytuacjach, także takich, które dotyczą działań drugoplanowych, z punktu widzenia podstawowego zakresu obowiązków danej osoby, oraz brania udziału w zarządzaniu zespołem,
- dopasowanie, zdolność do empatii i wzajemny szacunek (Keeling 2000: 108–109; Trocki, Grucza, Ogonek 2003: 96–97).

Wytypowanie osób zarządzających projektami to jednak dopiero początek drogi. O ile różnicowanie w zespołach projektowych jest wskazane (często bowiem oznacza różnicowanie pod względem zasobów wiedzy, co jest pożądane w toku realizacji projektów), to powoływanie w skład jednego zespołu realizującego projekt przypadkowych osób, niepodyktowane żadnymi racjonalnymi przesłankami, a będące jedynie efektem pojedynczych wyborów

podejmowanych w zaciszu gabinetów dyrektorów poszczególnych, dotąd niekomunikujących się biur lub departamentów, w wielu przypadkach skutkuje poważnymi utrudnieniami w pracy zespołów, a wręcz brakiem możliwości realizacji projektów. Dlatego też powołanie zespołu projektowego powinno stanowić etap finalny analiz i dyskusji w szerszym gronie, z uwagi na konieczność zarządzania przez cele (gdzie celem jest sprawne i terminowe realizowanie wartych setki milionów złotych projektów, a nie niezakłócanie pracy i „święty spokój” departamentów odpowiadających za realizację danego projektu).

W nawiązaniu do poruszonej wcześniej kwestii podejmowania decyzji w ramach projektu należy podkreślić konieczność przeniesienia (przynajmniej części) decyzyjności w dół hierarchii, na poszczególnych członków zespołów projektowych. Zdaniem M. Pawlaka, określenie procedur podejmowania decyzji jest ostatnim krokiem w procesie budowy zespołu projektowego, i powinien zawierać określenie uprawnień do podejmowania decyzji. W ocenie M. Pawlaka, „oznacza to określenie, kto i w jaki sposób powinien być włączony do procesu podejmowania decyzji. Wpływ na to będą mieć oczywiście zakres i znaczenie podejmowanych decyzji. Wtedy, gdy będzie określana misja zespołu, należy także ustalić granice uprawnień i zakres władzy zespołu. Należy szczegółowo zaplanować uprawnienia zespołu do podejmowania decyzji w bliższej i dalszej przyszłości. Niejasności dotyczące zakresu władzy i odpowiedzialności będą jedynie prowadziły do frustracji wszystkich zaangażowanych grup osób” (Pawlak 2006: 234).

5. Uścisk ręki to za mało, czyli jak znaleźć motywacyjny „złoty środek”

Motywowanie – jak przekonują eksperci zajmujący się tą problematyką – powinno stanowić punkt równowagi pomiędzy motywowaniem płacowym i pozapłacowym. W administracji rządowej sposób motywowania (w szczególności płacowego), w największym stopniu zależy od przepisów regulujących zarządzanie kadrami, w tym przede wszystkim ustawy o służbie cywilnej, zarządzeniu w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, zasadach mianowania,

zasadach dokonywania oceny okresowej pracowników, szkoleniach i rozwoju zawodowym, mnożnikach, na podstawie których wyliczane jest wynagrodzenie pracownika. Dokumenty te jednak nie rozwiązują w całości problemów i wątpliwości, dotyczących optymalnych sposobów awansu i wynagradzania urzędników zajmujących się koordynacją projektów europejskich. Pewnego rodzaju antidotum na impas w odpowiednim wynagradzaniu i motywowaniu specjalistów ds. projektów jest przyjęty w dniu 29 lipca 2008 r. przez Radę Ministrów dokument pt. „Aktualizacja Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013”. Dokument ten przewiduje m.in. zwiększanie wynagrodzeń dla urzędników realizujących projekty europejskie, półroczne nagrody dla urzędów w najbardziej sprawny sposób realizujących projekty europejskie czy szczególne sposoby motywowania (np. cykle szkoleń). Ponadto pewnego rodzaju środkiem zapobiegawczym masowemu odchodzeniu urzędników do firm szkoleniowych, doradczych i konsultingowych, co obecnie ma miejsce w wielu ministerstwach, jest możliwość przyznawania dodatków specjalnych czy przeniesienie na wyższe stanowisko pracy. Tym niemniej możliwości te nadal nie w pełni eliminują dysproporcje w wynagradzaniu koordynatorów projektów europejskich w sektorze państwowym i prywatnym, mimo że – generalizując – ich umiejętności w zasadzie nie różnią się diametralnie. Często przyczyną jest obawa kierownictwa urzędów administracji rządowej przed zarzutami o niegospodarne administrowanie publicznymi pieniędzmi i wymykający się kontroli wzrost wynagrodzeń. Z drugiej strony, przeszkoleni i doświadczeni urzędnicy często przestają widzieć sens w pracy wyłącznie „dla idei”. Dochodzą do wniosku, że posiadając cenne na rynku umiejętności, mogą stać się wartościowymi (czytaj: godziwie wynagradzanymi) pracownikami dla wielu firm konsultingowych zajmujących się doradztwem w zakresie pozyskiwania środków unijnych czy *project management-em*. J. Itrich-Grabarek uważa, że właściwym rozwiązaniem mającym na celu usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej jest wprowadzenie elementów funkcjonalnych, które wcześniej sprawdziły się w gospodarce rynkowej, w tym także odnoszące się do kwe-

stii motywowania pracowników. Itrich-Drabarek podaje następujące rozwiązania:

- zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych menedżerów firm prywatnych (jako rozwiązanie, które sprawdziło się w Wielkiej Brytanii),
- zatrudnianie urzędników na podstawie krótkoterminowych kontraktów oraz na niepełnych etatach,
- wprowadzenie regulacji prowadzących do uproszczenia procedury zwolnienia urzędnika służby cywilnej (rozwiązanie przyjęte we Włoszech i Francji),
- zróżnicowanie wysokości zarobków urzędników służby cywilnej w zależności od jakości ich pracy (Itrich-Drabarek 2003: 181).

6. Urzędnik specjalista od wszystkiego? Wiedza i kompetencje członków zespołu projektowego

Zdaniem J. Sawickiego, zadanie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych znacząco poszerza zakres działalności i odpowiedzialności administracji publicznej. Wymaga to znaczącego zwiększenia kompetencji urzędników odpowiadających za zarządzanie funduszami unijnymi, by administracja była zdolna do działania systemowego, planowania, wypracowywania kilkuletnich programów i strategii (Sawicki 2003: 50).

Koordynacja projektów realizowanych przy wsparciu z funduszy strukturalnych wymaga złożonej wiedzy i umiejętności. Najbardziej pożądanymi umiejętnościami oczekiwanymi od takich pracowników jest sprawna organizacja pracy, umiejętność koordynowania wielu projektów równocześnie, znajomość problematyki zamówień publicznych (nie tylko teoretyczna, ale także praktyczna: umiejętność przygotowywania dokumentacji przetargowej, w tym Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz praktyczna umiejętność przeprowadzenia postępowań przetargowych, a następnie współpracy z wykonawcą, aż do momentu protokolarnego odbioru zamówienia), zarządzania finansami, zarządzania zasobami ludzkimi, promocji i marketingu, i wielu innych. Uprzedzając zarzuty o niezajomość instytucjonalnych uwarunkowań administracji rządowej, należy wskazać, że istnienie wyspecjalizowanych komórek zaj-

mujących się na przykład rachunkowością, zamówieniami publicznymi, zarządzaniem zasobami ludzkimi, marketingiem tylko częściowo rozwiązuje problem. Poszerzenie kompetencji członków zespołu projektowego w wielu różnych kierunkach jednocześnie jest niezbędne chociażby z tego powodu, by wiedzieć, jak w skuteczny sposób komunikować się ze specjalistami odpowiadającymi za poszczególne aspekty funkcjonowania urzędu, oraz jak właściwie artykułować wymagania związane z realizacją projektu, w przypadku prac międzydepartamentalnych. Zasadnym rozwiązaniem byłoby powoływanie w skład zespołów projektowych specjalistów zewnętrznych (kupowanie określonej wiedzy na rynku), co obecnie nie ma miejsca, zapewne z obawy przez zarzutami o niegospodarne wydatkowanie środków publicznych. Zdaniem Z. Brzezińskiego, „w skład zespołów projektowych mogą wchodzić również osoby spoza organizacji (na przykład w przypadku dłużej trwających projektów okresowo angażowane do wykonywania konkretnych zadań)” (Brzeziński 2007: 146).

Znajomość zasad redystrybucji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz technik zarządzania złożonymi projektami wymaga żmudnych przygotowań, zgłębiania wiedzy, szerokiego spojrzenia, a także znajomości szeregu dokumentów regulujących instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania środków pomocowych (programy operacyjne, szczegółowe opisy priorytetów programów operacyjnych, zadania poszczególnych instytucji w wykorzystaniu środków, plany działania i aktualizacje planów działania, dokumenty opisujące system realizacji programów operacyjnych, szczegółowe opisy priorytetów, dodatkowe wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, na przykład w zakresie kwalifikowalności wydatków, itp.). Jest to wiedza i umiejętności o niezwykle wysokim stopniu złożoności, odnosząca się do takich obszarów wiedzy, jak prawo, finanse, rachunkowość, logistyka, marketing, PR, *human resources*, statystyka, socjologia i wiele innych obszarów. Wymóg profesjonalizmu w zarządzaniu projektami europejskimi w administracji rządowej nie zawsze ma swoje przełożenie na stan faktyczny. Mimo że programy operacyjne przewidują profesjonalizację kadr administracji rządowej⁵, w tym również profesjonalizację kadry kierowniczej w zakresie tematyki

europejskiej (takie szkolenia dla urzędników, dofinansowane ze środków unijnych, organizuje między innymi Urząd Komitetu Integracji Europejskiej), to niejednokrotnie takie – często zbyt powierzchowne, głównie z powodu braku czasu lub chęci – przeszkolenie nie odpowiada rzeczywistym potrzebom. Oprócz tego kierownicy poszczególnych biur czy departamentów, nawet ci, którzy w pewnym stopniu opanowali problematykę rozdziału funduszy europejskich, często traktują realizację projektów unijnych jako „zło konieczne”, z uwagi na fakt, że koordynacja projektu europejskiego nie jest „statutowym”, „regulaminowym” celem danego departamentu, a nawet często traktowana jako niepotrzebne obciążenie. Fakt ten przemawia za formalnym powołaniem nowego, „pośredniego” szczebla organizacji w administracji rządowej – zespołów projektowych, co pociągałoby za sobą nie tylko dokonanie odpowiednich przeformułowań w statutach czy regulaminach regulujących pracę urzędu, lecz również przeniesienie na niższy szczebel decyzyjności w odniesieniu do realizacji projektów. Należy oczywiście dokładnie określić, przez kogo i w jaki sposób zespoły projektowe funkcjonujące w danych departamentach byłyby nadzorowane, tym niemniej sensownym rozwiązaniem wydaje się być możliwość nadzoru działań zespołu projektowego zarówno przez kierownictwo danego departamentu, jak też komórki centralnie zarządzającej wydatkowaniem środków unijnych w danym urzędzie oraz przez przedstawicieli kierownictwa resortu.

7. Jaka praca – tyle punktów. Ocenianie urzędników realizujących projekty unijne

Jak wycenić kompetencje urzędnika, który w ramach projektów zajmuje się praktycznie wszystkim: od prowadzenia działań marketingowych, przez uczestnictwo w procedurach zamówień publicznych, po ocenę kwalifikowalności wydatków dokonywanych w ramach projektu? Chociaż nie ma oczywiście rzeczy niemożliwych, to jednak sprawa wydaje się być bardzo złożona. Przede wszystkim przyjęte w administracji rządowej ocenianie pracownika odpowiadającego za realizację projektu w trybie co pół roku nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ dynamika realizacji projektu – jako skończonego czasowo przedsię-

wzięcia - jest o wiele większa niż szeregu działań administracyjnych podejmowanych przez dany urząd. Zdaniem M. Trockiego i B. Gruczy, „stosowanie narzędzi motywacyjnych zawsze wiąże się z prowadzeniem ocen poszczególnych członków zespołu. Ocenianie zespołu projektowego przybiera nieco inny charakter niż to odbywa się na poziomie organizacji, kiedy prowadzone są roczne oceny okresowe. Projekt ze względu na czasowy charakter wymaga częstszej oceny poszczególnych członków zespołu pod kątem realizacji przydzielonych zadań, prezentowanej postawy i zaangażowania w pracę zespołu. Członkowie zespołu powinni być zapoznani z kryteriami oceny oraz zaakceptować je, a po przeprowadzonej ocenie powinni być poinformowani o jej wynikach” (Trocki, Grucza 2007: 255–256). Z jednej strony, w urzędach administracji rządowej funkcjonują zespoły powołane do przeprowadzenia wartościowania stanowisk pracy urzędników (dokonania ich punktowej „wyceny”, co następnie ma przełożenie na wysokość wynagrodzenia urzędnika, jak również na możliwość awansu). Zespoły wartościujące dane stanowiska pracy najczęściej jednak składają się z przedstawicieli działów kadr służby cywilnej, którzy stają przed zadaniem „wyważenia” wartości pracy pracownika odpowiadającego za realizację projektów, nie posiadając z reguły wiedzy na temat, czym rzeczywiście na co dzień zajmuje się dany pracownik. Wszakże hasło „projekty unijne” to hasło bardzo nośne, i często uczestnicy zespołu wartościującego stanowiska pracy są „uwrażliwiani” na to, by przyznawać „dodatkowe punkty” osobom realizującym projekty, to jednak problemem jest tu sensowne zróżnicowanie stanowisk pracy także w obrębie projektów unijnych. Nie powinno być zatem dokonywane jedynie na hasło „projekty europejskie”, lecz po dokonaniu szczegółowej analizy, czym rzeczywiście specjalista ds. projektów europejskich na co dzień się zajmuje. Nośność hasła „projekty europejskie” może – w skrajnych sytuacjach – spowodować, że do jednej kategorii zaszeregowania staną zakwalifikowane osoby, które w ramach projektów europejskich zajmują się uczestnictwem w przygotowywaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w związku z prowadzeniem wielomilionowych przetargów, promocją projektu w mediach, odpisywaniem faktur i rozsyłaniem korespondencji za pośredni-

ctwem poczty internetowej do uczestników projektu. Zdaniem A.K. Koźmińskiego, ocena członków zespołu projektowego będzie efektywna dopiero wówczas, gdy oceniający są przygotowani do wykonania tego zadania, odpowiednio przeszkoleni, świadomi spoczywającej na nich odpowiedzialności; wybór poszczególnych osób nie powinien budzić sprzeciwu pracowników, których będą oceniać (Koźmiński, Piotrowski 1999: 505–506). Właściwym rozwiązaniem jest obligatoryjne angażowanie w skład zespołów wartościujących stanowiska pracy w administracji rządowej ekspertów (najlepiej ekspertów zewnętrznych, ale celowym i słusznym rozwiązaniem jest też zaangażowanie specjalistów już zatrudnionych w urzędzie) zajmujących się problematyką redystrybucji środków unijnych i zarządzania projektami. W przeciwnym wypadku niewłaściwe zakwalifikowanie pracowników do określonych kategorii „punktowych” może skutkować rosnącą frustracją, a w konsekwencji masowymi odejściami z pracy.

8. Tytułem zakończenia

W artykule zostały zasygnalizowane problemy pojawiające się w związku z realizacją projektów europejskich w urzędach administracji rządowej. Problem jest na tyle złożony, że trudno tu o jednoznaczne wskazówki, konstatacje i podawanie optymalnych rozwiązań. Na płaszczyźnie projektów europejskich skupiają się – jak w soczewce – problemy, które od lat trapią administrację publiczną w Polsce, przede wszystkim w sferze zarządzania zasobami ludzkimi. Zbyt niskie wynagrodzenia, często nieadekwatne do wiedzy i umiejętności (choć to nie reguła, to jednak nie są odosobnionymi przypadkami w urzędach administracji rządowej, kiedy o wysokości wynagrodzenia decyduje niemal wyłącznie staż pracy w danym urzędzie, a nie posiadanie umiejętności, na które jest zapotrzebowanie na rynku pracy), brak jasnych ścieżek awansu, szwankujący system szkoleń, niechęć do przenoszenia decyzyjności w dół rozbudowanej hierarchii stanowisk, a także zbyt formalne podejście i brak elastyczności. Są to realne, a nie podręcznikowe problemy, które w faktyczny sposób utrudniają realizację projektów w administracji rządowej i pozyskiwanie najlepszych specjalistów.

W przypadku braku radykalnych zmian, medialnych doniesień opisujących marnotrawienie publicznych pieniędzy, takich jak informacja na temat wyników kontroli NIK przeprowadzona w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad podana przez m.in. przez internetowe wydanie dziennika „Polska The Times”⁶, będzie wkrótce zdecydowanie więcej.

Pocieszający jest jednakowoż fakt, że administracja rządowa dysponuje także wielomilionowymi środkami z Unii Europejskiej na usprawnienie zarządzania czy profesjonalizację kadr urzędniczych. Kierownictwa ministerstw, agencji rządowych i urzędów centralnych powinny mieć ponadto świadomość, że oto nadarzyła się (być może niepowtarzalna) okazja, by z myślą o usprawnieniu zarządzania projektami europejskimi przenieść na wyższy poziom funkcjonowanie urzędów *in toto*. Dobre rozwiązania, wdrażane i wykorzystywane w perspektywie wieloletniej realizacji projektu mogą bowiem stać się wzorcem do tego, w jaki sposób powinna funkcjonować również pozostała część administracji publicznej. By urzędnicy zajmujący się zarządzaniem projektami europejskimi mogli stać się szczególnie „elitarną” grupą w polskiej administracji publicznej, muszą być jednak odpowiednio wynagradzani, motywowani, muszą mieć świadomość, że praca na rzecz administracji rządowej (która dawno przestała kojarzyć się z prestiżem) nie jest po prostu synonimem nieumiejętności radzenia sobie na rynku pracy. Szumna idea pracy na rzecz organów państwa wyrażana poprzez hasło „służba cywilna”, niepoparta nowoczesnymi technikami zarządzania zasobami ludzkimi i w szerszej perspektywie technikami zarządzania projektami i podejścia zadaniowego powoli przestaje wystarczać. W każdym bądź razie z pewnością w odniesieniu do obszaru projektów europejskich.

Informacje o autorze

Tomasz Maliszewski – doktorant Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.
E-mail: tom_mal@gazeta.pl.

Przypisy

¹ Na przykład: Zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania

stanowisk pracy w służbie cywilnej; Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r.

² Należy podkreślić już na wstępie, że umiejętność koordynacji projektów unijnych to umiejętność rynkowa, zatem z tytułu realizacji projektów europejskich znający realia rynkowe pracownicy przydzieleni do projektów oczekują motywacyjnego, rynkowego wynagrodzenia.

³ Według podziału instytucjonalnego dokonanego przez W. Nosowskiego na struktury liniowe, funkcjonalne, sztabowe i struktury organiczne (zob. Nosowski 1999).

⁴ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 843).

⁵ Bezpośrednim celem niektórych projektów systemowych jest właśnie profesjonalizacja kadr administracji publicznej.

⁶ <http://www.polskatimes.pl/depesze/43174,nik-skrytykowala-generalna-dyrekcje-drog-krajowych-i,id,t.html>. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że GDDKiA nie wykorzystwała ponad miliarda złotych przeznaczonych na budowę dróg. Jak podaje internetowe wydanie dziennika „Polska The Times”, inspektorzy w pokontrolnym raporcie podkreślili, że struktura GDDKiA nie została zmieniona od 2002 r., gdy instytucja ta powstała. Nie dostosowano jej do zadań, co zdaniem NIK skutkowało niewykonaniem zadań lub ich niewłaściwym wykonywaniem. Raport odsłania także niedomagania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, gdzie m.in. braki kadrowe miały realny wpływ na wykorzystywanie środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE.

Bibliografia

Brzeziński, Z. 2007. Dobór uczestników i zarządzanie zespołem projektowym. w: Szwabe, M. (red.) *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, s. 142–166, Kraków: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Itrich-Drabarek, J. 2003. Rola służby cywilnej w państwie demokratycznym. w: Mołdawa, T.,

Wojtaszczyk, K.A., Małecki, M. (red.) *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, s. 171–189, Warszawa: Fundacja „POLITEJA” i Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Keeling, R. 2000. *Project Management. An International Perspective*, New York: St. Martin Press.

Koźmiński, A.K., Piotrowski, W. 1999. *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Łukasiewicz, J. 2006. *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Marczyńska, B. 2007. Motywacja uczestników zespołu projektowego. w: Szwabe M. (red.) *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, s. 167–203, Kraków: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Nosowski, W. 1999. Struktury organizacyjne zachodnioeuropejskich instytucji akademickich. w: Morawski R.Z. (red.) *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*, s. 11–36, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Pawlak, M. 2006. *Zarządzanie projektami*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sawicki, J. 2003. Nowe wyzwania jako stymulator przemian polskiej administracji publicznej. w: Mołdawa, T., Wojtaszczyk, K.A., Małecki, M. (red.) *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, s. 49–51. Warszawa: Fundacja „POLITEJA” i Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Starościk, J. 1974. Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych. *Państwo i Prawo*, nr 8–9, s. 44–55.

Trocki, M., Grucza, B. (red.) 2007. *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Trocki, M., Grucza, B., Ogonek, K. 2003. *Zarządzanie projektami*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.