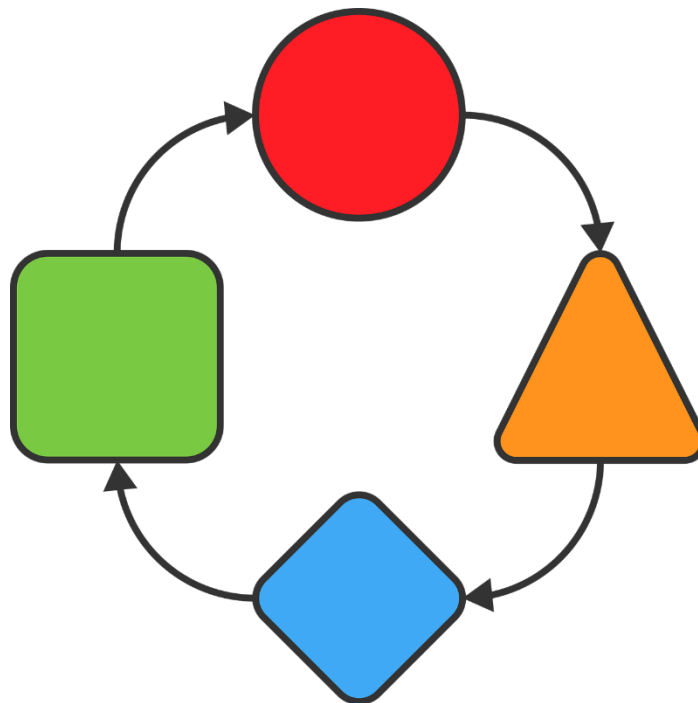


W stronę dojrzałości. Projekty jako narzędzie rozwoju administracji publicznej



fot. freeimages.com

RAPORT

Aby pieniądze podatników nie były marnowane, a administracja państwowa uzyskała sterowność, Polska musi poprawić skuteczność realizacji projektów sektora publicznego.

W chwili obecnej, polska administracja publiczna nie przejawia większego zainteresowania zarządzaniem projektami. Publikacja przedstawia podstawowe zagadnienia związane z zarządzaniem projektami i wskazuje możliwe drogi wyjścia z impasu

Warszawa, styczeń 2018

Spis treści

<u>1. Wprowadzenie. Czym są projekt i program?</u>	3
<u>2. Kontekst zarządzania projektami sektora publicznego: cykl wdrażania zmian</u>	5
<u>2.1. Projekty sektora publicznego, polityki strategiczne i strategie</u>	5
<u>2.1.1. Przykład dobrej praktyki: Ustawa o działaniach i efektach prac rządu (USA)</u>	7
<u>2.2. Portfele, programy, produkty</u>	9
<u>3. System zarządzania projektami sektora publicznego</u>	11
<u>3.1. Terytorium governance</u>	12
<u>3.1.1. Governance – przykłady dobrych praktyk (Wielka Brytania, USA)</u>	12
<u>3.2. Terytorium realizacji</u>	13
<u>3.2.1. Zarządzanie portfelem</u>	14
<u>3.2.2. Zarządzanie projektami</u>	14
<u>3.2.3. Zarządzanie wiedzą</u>	15
<u>3.2.4. Zarządzanie aktorami</u>	16
<u>3.2.5. Angażowanie interesariuszy</u>	17
<u>3.3. Terytorium rozwoju</u>	17
<u>4. Model dojrzałości rządowego zarządzania projektami</u>	20
<u>5. Co z polskimi projektami? Diagnoza i rekomendacje</u>	24
<u>5.1. Stan zarządzania projektami w Polsce – krótka diagnoza</u>	24
<u>5.2. Rekomendacje dla polskich instytucji publicznych</u>	25
<u>Najważniejsze źródła informacji</u>	27
<u>O autorze</u>	27

1. WPROWADZENIE. CZYM SĄ PROJEKT I PROGRAM?

Rządy najbardziej rozwiniętych państw świata przykładają wielką wagę do umiejętności zarządzania projektami. Nie jest przypadkiem, że największe światowe mocarstwo, Stany Zjednoczone, od wielu lat odgrywa wiodącą rolę w rozwoju umiejętności zarządzania projektami w swoich instytucjach. Najważniejsze procesy, umiejętności i techniki zarządzania projektami zostały wypracowane w Departamencie Obrony USA lub na zamówienie tej instytucji, kierującej najpotężniejszą armią świata. Wiele innych najbardziej rozwiniętych państw także osiągnęło wysoki poziom umiejętności w zakresie zarządzania projektami. Chiny i Indie włączają zarządzanie projektami do kanonu zarządzania publicznego. Państwa, które nie potrafią sprawnie zarządzać swoimi projektami publicznymi, marnotrawią publiczne fundusze.

Tymczasem **polska administracja publiczna nie przejawia większego zainteresowania zarządzaniem projektami**. Pierwsza regulacja nakazująca sprawne zarządzanie projektami sektora publicznego w Stanach Zjednoczonych została przyjęta 22 grudnia 1967 roku. Oznacza to, że niedawno, 22 grudnia 2017 roku Polska osiągnęła **pół wieku opóźnienia w obszarze zarządzania projektami** (więcej na ten temat w rozdziale pt. „[Co z polskimi projektami? Podsumowanie i rekomendacje](#)”).

Czym jest projekt? **Jest to ograniczone w czasie przedsięwzięcie podjęte w celu wytworzenia unikalnego produktu, usługi albo innego rezultatu**¹. Około jednej trzeciej produktu krajowego brutto na świecie wytwarzane jest w projektach². Wprowadzenie dowolnej zmiany w każdej organizacji, realizacja każdej inwestycji – to realizacja projektu. A zatem żeby sprawnie modernizować państwo i gospodarkę oraz świadczyć niektóre usługi, należy umieć zarządzać projektami i programami. **Program to zbiór wspólnie realizowanych projektów, pozwalający osiągnąć korzyści niemożliwe do osiągnięcia przy osobnym zarządzaniu poszczególnymi projektami**³

Projekty były realizowane przez rządy od początku ich istnienia. Budowa piramid egipskich, Wielkiego Muru Chińskiego czy wielkie wyprawy geograficzne są przykładami działań rządowych o charakterze projektów. Przez długie wieki umiejętność zarządzania projektami była uważana za część wiedzy w dziedzinie, w której projekty realizowano – na przykład budownictwa czy żeglugi. Współczesne zarządzanie projektami ma swój początek w administracji rządowej Stanów Zjednoczonych. Pierwszym przedsięwzięciem, któremu nadano taką nazwę, był Projekt Manhattan, którego

¹ PMI, *A Guide to Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition*, Project Management Institute, Newtown Square 2013 (główny globalny standard zarządzania projektami; autor opracowania jest współautorem tego standardu).

² Turner R., Heumann M., Anbari F., Bredillet C., *Perspectives on Projects*. Routledge, New York 2010, str. 1.

³ PMI, *The Standard for Program Management Third Edition*, Project Management Institute, Newtown Square 2013 (autor opracowania jest współautorem tego standardu).

produktem była bomba atomowa, a celem – pokonanie państw Osi^{4,5}. Od tego czasu rząd Stanów Zjednoczonych, a przede wszystkim Departament Obrony, rozwijał metody zarządzania projektami. Robert McNamara, który na początku 1961 roku objął stanowisko ministra obrony USA, wprowadził zasadnicze reformy dotyczące zarządzania projektami w podległym mu resorcie⁶. Bez reform McNamary w zakresie zarządzania projektami Amerykanie zapewne nie zrealizowaliby projektów i programów, które pozwoliły im polecieć na Księżyc, osiągnąć przewagę militarną, a w efekcie – wygrać zimną wojnę ze Związkiem Sowieckim.

Umiejętność zarządzania projektami w administracji publicznej USA jest ciągle rozwijana. Ostatnim, najważniejszym przejawem troski o usprawnianie tego obszaru umiejętności było jednomyślne uchwalenie przez Kongres USA i podpisanie przez prezydenta Obamę Ustawy o usprawnianiu i odpowiedzialności za zarządzanie programami⁷. Zgodnie z tą regulacją, każda federalna instytucja amerykańska musi m. in. mieć swoją metodykę zarządzania projektami i programami oraz musi wyznaczyć osobę, która będzie odpowiadała za ciągle usprawnianie tej metodyki. W ślad za Stanami Zjednoczonymi, inne rozwinięte kraje także wypracowują swoje metody zarządzania projektami. Najbardziej zaawansowane w tej dziedzinie są zapewne rządy Wielkiej Brytanii, Kanady, Australii i Nowej Zelandii⁸.

Niniejsza publikacja przedstawia podstawowe zagadnienia związane z zarządzaniem projektami i wskazuje możliwe drogi wyjścia z impasu w tym zakresie w Polsce, m.in. w oparciu o dobre praktyki z administracji Stanów Zjednoczonych.

⁴ Gosling F. G., *The Manhattan Project. Making the Atomic Bomb*, National Security History Series, DOE/MA-0002 Revised, US Department of Energy, Waszyngton 2010.

⁵ Pierwotnym celem ataku atomowego miał być Berlin, jednak ze względu na opóźnienia w realizacji projektu Manhattan, bomby atomowe zostały ostatecznie zrzucone na Japonię.

⁶ Lenfle S., Loch Ch., *Lost roots. How project management came to emphasize control over flexibility and novelty*, "California Management Review", 53 (1)/2010: 32-55.

⁷ H.R.2144 – *Program Management Improvement and Accountability Act of 2015*, US Congress, Waszyngton 2015.

⁸ Gasik S., *Zarządzanie projektami sektora publicznego*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017.

2. KONTEKST ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI SEKTORA PUBLICZNEGO: CYKL WDRAŻANIA ZMIAN

2.1. Projekty sektora publicznego, polityki strategiczne i strategię

Projekty publiczne to te, których produkty są wykorzystywane publicznie, a głównym ich celem nie jest zysk. Projekty publiczne sektora prywatnego nazywane są projektami charytatywnymi bądź filantropijnymi.

Projekty rządowe są to projekty publiczne realizowane na mocy decyzji instytucji sektora publicznego. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są dobrym przykładem projektów rządowych.

Najważszym pojęciem jest projekt sektora publicznego. **Projekt sektora publicznego jest to taki projekt rządowy, za którego realizację pełną odpowiedzialność ponosi instytucja rządowa.** Główne ryzyko realizacji takich projektów leży po stronie rządowej. Rysunek 1 pokazuje zależności pomiędzy tymi pojęciami.

RYSUNEK 1. RODZAJE PROJEKTÓW PUBLICZNYCH

*Źródło: Gasik S., Zarządzanie projektami sektora publicznego.
Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017*

Projekty sektora publicznego są częścią przemyślanego procesu wprowadzania zmian w obszarach życia publicznego. Cały cykl wdrażania zmiany, krok po kroku, przedstawia poniższy rysunek nr 2 – a w dalszej części opracowania opisywane są jego wybrane elementy.

RYSUNEK 2. CYKL WDRAŻANIA ZMIAN W OBSZARACH ŻYCIA PUBLICZNEGO

*Źródło: Gasik S., Zarządzanie projektami sektora publicznego.
Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017*

Cykl rozpoczyna się od **stwierdzenia potrzeby zmiany (interwencji) w określonym obszarze**. Może to być stwierdzenie niewłaściwego poziomu edukacji, zbyt dużej liczby wypadków drogowych, czy nieuzyskiwania sukcesów sportowych. Potrzeba zmiany jest analizowana przez zespoły praktyków, uczonych i ekspertów z danego obszaru. Efektem pracy zespołów ekspertów są analizy, raporty czy ekspertyzy. Przykładami takich raportów mogą być brytyjski raport Gershona o efektywności sektora rządowego⁹, brytyjski raport Lathama, dotyczący sytuacji w przemyśle budowlanym¹⁰, amerykański raport wiceprezydenta Gore'a, dotyczący efektywności amerykańskiego rządu¹¹, holenderski raport Elverdinga, dotyczący realizacji projektów infrastrukturalnych¹², czy australijski raport Kinnairda, dotyczący zakupów dla armii¹³. Systematyczne stosowanie takiego podejścia może być gwarantującą większą obiektywność analiz alternatywą wobec zapowiedzianego w exposé premiera Morawieckiego, intensywnie lansowanego ostatnio w Polsce pomysłu ustanowienia Centrum Analiz Strategicznych.

Na podstawie raportów formułowane są polityki strategiczne. **Polityka strategiczna to zbiór trzech elementów: obszar działania, intencja oraz zamiary działań**¹⁴.

Najważniejszym składnikiem polityki jest **intencja**. Na przykład niemiecką polityką w obszarze imigracji może być przyjmowanie wszystkich imigrantów i otwarcie w tym celu granic, zaś australijską – niewpuszczenie na terytorium kraju żadnej osoby, która próbuje się tam nielegalnie dostać i budowa w tym celu obozów dla imigrantów na odległych wyspach. Intencje nie muszą być mierzalne.

Polityki strategiczne są przekształcane w strategię. Zasadniczą różnicą pomiędzy polityką a strategią jest wymierność i jednoznaczność tego drugiego pojęcia. **Każda strategia musi mieć zbiór konkretnych, mierzalnych celów, odniesionych do czasu**. Przykładem lapidarnej strategii ogólnopństwowej może być dziewięć celów dla Ameryki prezydenta Obamy¹⁵ z 2012 r., obejmująca m. in. stworzenie miliona nowych miejsc pracy w przemyśle wytwórczym do 2016 r. czy zmniejszenie importu ropy naftowej o połowę do roku 2020.

⁹ Gershon P., *Review of civil procurement in central government*, HM Treasury, London 1999.

¹⁰ Latham M., *Constructing the Team*, HMSO, London 1994.

¹¹ Gore A., *Report: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/index.html>, dostęp: 21.01.2018 r.

¹² Elverding P., *Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en Better*, Haga 2008.

¹³ Kinnaird M. *Report of the Defence Procurement Review. Department of the Prime Minister and Cabinet*, Canberra 2003.

¹⁴ Gasik S., *National Public Projects Implementation System as a Tool for Public Policy Implementation*, Australian Institute of Project Management/International Project Management Association: Inaugural Regional Conference, Sydney, 16-19.10.2016.

¹⁵ Obama, B., *Goals for America*. Cyt. za Klein E., *Obama's "goals for America"*, "The Washington Post", 6.09.2012, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2012/09/06/obamas-goals-for-america/?utm_term=.7a508cff6bd1, dostęp: 21.01.2018 r.

2.1.1. Przykład dobrej praktyki: Ustawa o działaniach i efektach prac rządu (USA)

Dobłą praktyką z obszaru zarządzania strategicznego jest uchwalona w Stanach Zjednoczonych w 1993 roku Ustawa o działaniach i efektach prac rządu (ang. *Government Performance and Result Act, GPRA*)¹⁶. Celem tej regulacji było usprawnienie zarządzania strategicznego i zarządzania programami w administracji federalnej USA. Dodatkowym celem uchwalenia GPRA była próba odizolowania realizacji programów, mających na celu osiągnięcie celów strategicznych państwa, od bieżącego wpływu polityków. Podejście takie opiera się na założeniu, że politycy mają prawo i obowiązek wyznaczania celów strategicznych rozwoju kraju oraz stwarzać warunki do osiągnięcia tych celów, natomiast osiągnięcie tych celów jest zadaniem wyspecjalizowanych instytucji i agend państwa. Na mocy GPRA każda agencja rządowa musi mieć nie krótszy niż pięcioletni plan strategiczny określający cele, jakie mają być osiągnięte poprzez realizację programów. Plan taki musi zawierać m. in.:

- zakres działania;
- cele do osiągnięcia w okresie nie krótszym niż pięć lat, odnoszące się do rzeczywistych efektów działania;
- opis sposobu osiągnięcia tych celów i najważniejszych zasobów koniecznych do ich osiągnięcia;
- powiązanie miar bieżącej działalności z celami strategicznymi;
- czynniki zewnętrzne względem danej instytucji rządowej, mogące wpłynąć na osiągnięcie celów strategicznych;
- sposób oceny programów uruchamianych w celu osiągnięcia tak zdefiniowanych celów strategicznych.

Na podstawie planu strategicznego szef każdej instytucji federalnej musi przedstawiać **roczny plan działania**. Plan ten musi opisywać:

- realizowane programy i projekty;
- zamierzone efekty ich działania;
- sposoby pomiaru zaawansowania wykonywania produktów (jaka część produktu jest gotowa);
- sposoby pomiaru poziomu osiągnięcia tych celów (o ile zbliżyliśmy się do celu strategicznego).

Cele zawarte w rocznym planie działania muszą być powiązane z celami, określonymi w planie strategicznym. Uruchamiane mogą być tylko programy, realizujące przyjęte cele strategiczne. Po zakończeniu roku każdy szef instytucji federalnej musi przedstawić

¹⁶ *Government Performance and Results Act (GPRA)*, White House, Washington 1993, za: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>, dostęp: 21.01.2018 r.

raport z realizacji planu rocznego. W przypadku odchylenia od planu, należy przedstawić sposoby naprawy realizacji planu strategicznego lub uzasadnić nieadekwatność zaplanowanego celu strategicznego.

Ustawa GPRA została zmodyfikowana przez administrację prezydenta Obamy w roku 2010 poprzez GPRA Modernization Act (GPRA-MA¹⁷). GPRA-MA nakazuje utworzenie nie tylko planów dla poszczególnych agencji rządowych, ale także **planu efektywności dla rządu Stanów Zjednoczonych jako całości**. Plan taki zawiera ogólnorządowe cele działania rządu opisane w sposób weryfikowalny. Cele rządowe są przekazywane w dół do odpowiednich agencji.

Dla ogólnorządowych celów muszą zostać wskazane instytucje państwowe zaangażowane w ich realizację oraz wiodąca instytucja, odpowiadająca za ich osiągnięcie. Żeby zagwarantować skuteczność, konieczne jest wskazanie najważniejszych wyzwań oraz sposobów przewyższania tych wyzwań. Dla celów realizowanych przez poszczególne instytucje wprowadzono obowiązek opisu sposobów współpracy z innymi instytucjami (jeśli taka współpraca jest konieczna) oraz opisu metod gromadzenia informacji, związanych z realizacją celów instytucji wraz z uzasadnieniem, że metody te są właściwe dla mierzenia postępu w realizacji celów. Konieczne jest też opisywanie głównych przeszkód w osiągnięciu celów i realizacji programów.

GPRA-MA wprowadza także obszar wewnętrznych celów strategicznych rządu, dotyczących obszarów takich jak zarządzanie finansami (np. redukcja kosztów), zarządzanie personelem (np. podniesienie poziomu wykształcenia) czy zarządzanie nieruchomościami (np. zmniejszenie awaryjności nieruchomości). Modyfikacja ustawy wprowadza pojęcie **priorytetowych celów instytucji publicznych** (we wcześniejszej wersji wszystkie cele miały jednakowy priorytet). Zgodnie z GPRA-MA, postęp w realizacji celów priorytetowych musi być raportowany kwartalnie (a nie rocznie, jak dotychczas). Cele priorytetowe, planowane sposoby ich osiągnięcia oraz rzeczywiste postępy w ich realizacji muszą być publikowane na stronach internetowych realizujących je instytucji. Informacja ta musi być łatwo dostępna dla społeczeństwa oraz dla Kongresu.

GPRA-MA nakazuje wprowadzenie do każdej instytucji federalnej **dyrektora ds. efektywności** (ang. *Performance Improvement Officer*, PIO). PIO wspomaga kierownictwo instytucji w określaniu i osiągnięciu celów działania. Celem jego działania jest m. in. wykorzystanie wszystkich dostępnych środków w celu poprawy uzyskiwanych efektów.

Na poziomie federalnym, przy Biurze Zarządzania i Budżetu (ang. *Office of Management and Budget*, OMB), GPRA-MA usankcjonowała działanie Rady ds. Poprawy Efektywności (ang. *Performance Improvement Council*, PIC). Rada ta wspomaga dyrektora OMB w usprawnianiu sposobów osiągnięcia celów rządu federalnego. PIC m.in.

¹⁷ GPRA Modernization Act, White House, Washington 2010, za: <http://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act>, dostęp: 21.01.2018 r.

identyfikuje i promuje praktyki, zmierzające do usprawnienia realizacji programów federalnych. Innym zadaniem PIC jest wsparcie instytucji centralnych w rozwiązywaniu problemów dotyczących efektywności działania rządu i jego instytucji. Rada ma także przenosić do instytucji federalnych najlepsze rozwiązania z tego zakresu, stosowane w sektorze prywatnym, w innych państwach oraz wszelakich innych podmiotach.

2.2. Portfele, programy, produkty

Strategie są realizowane przez elementy projektowego podejścia do zarządzania: portfele, programy i projekty. **Portfel jest to zbiór projektów (które mogą być łączone w programy) wspólnie zarządzany tak, żeby osiągnąć strategiczne cele biznesowe**¹⁸. Portfele mogą, ale nie muszą być składową procesu wdrażania zmian. Jeśli elementem realizacji strategii są projekty, których wykonawcami są firmy prywatne, to należą one do komercyjnych portfeli tych firm (głównym celem strategicznym ich realizacji jest zysk), a nie do portfeli instytucji publicznych. Natomiast jeśli projekty publiczne są w całości wykonywane przez instytucje publiczne, to wtedy należą one do publicznych portfeli tych organizacji (głównym celem biznesowym jest zaspokojenie potrzeb społecznych) i są składową procesu zarządzania zmianą sektora publicznego.

Rządy i parlamenty większych krajów podejmują decyzje wyłącznie na poziomie programów – tak widzi zarządzanie zmianami w administracji publicznej omawiana wyżej amerykańska ustawa GPRA. Wtedy decyzje dotyczące poszczególnych projektów są podejmowane przez instytucje realizujące te programy. Inne rządy i parlamenty podejmują decyzje, dotyczące pojedynczych projektów. Przykłady dobrze zdefiniowanych procedur uruchamiania projektów dostarczają np. Norwegia^{19, 20} i Islandia²¹ (mająca zapewne najstarsze na świecie prawo dotyczące projektów publicznych), gdzie na mocy prawa odpowiednio duże projekty muszą uzyskać akceptację rządu i/lub parlamentu.

Programy i projekty wytwarzają **produkty**. Ale ostatecznym celem ich realizacji nie jest wytworzenie produktów, lecz spowodowanie określonych **efektów**. Celem programu zapobiegania określonej chorobie nie jest zrobienie określonej liczby zastrzyków (produkt), tylko zmniejszenie umieralności na tę chorobę (efekt). Efekty realizacji projektów i programów podlegają analizie, w ich wyniku mogą być zmieniane polityki czy strategie.

¹⁸ Por. PMI, *The Standard for Portfolio Management, Fourth Edition*, Project Management Institute, Newtown Square 2017. W praktyce za portfel uważa się zbiór wszystkich projektów realizowanych przez określoną organizację – gdyż głównym celem każdej organizacji jest realizacja jej strategii.

¹⁹ Berg P. et al., *Styring av statlige investeringer. Sluttrapport fra styringsgruppen for prosjektet for styring av statlige investeringer*, Finansdepartementet 1999.

²⁰ Berg P., *Updates On Project Governance In Norway*, 5th Concept Symposium on Project Governance, Losby Gods 2012.

²¹ *Lög um skipan opinberra framkvæmda*, No. 63/1970, Althingi, Reykjavik.

3. SYSTEM ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI SEKTORA PUBLICZNEGO

Z modelu przedstawionego w poprzednim rozdziale wynika, że **projekty odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu zmian w sektorze publicznym** (także w innych sektorach). Realizacji projektów służą instytucje, procesy oraz środowisko zewnętrzne – np. firmy realizujące projekty oraz kierownicy projektów. **Elementy te razem nazywam Rządowym Systemem Realizacji Projektów (ang. Governmental Project Implementation System, GPIS).**

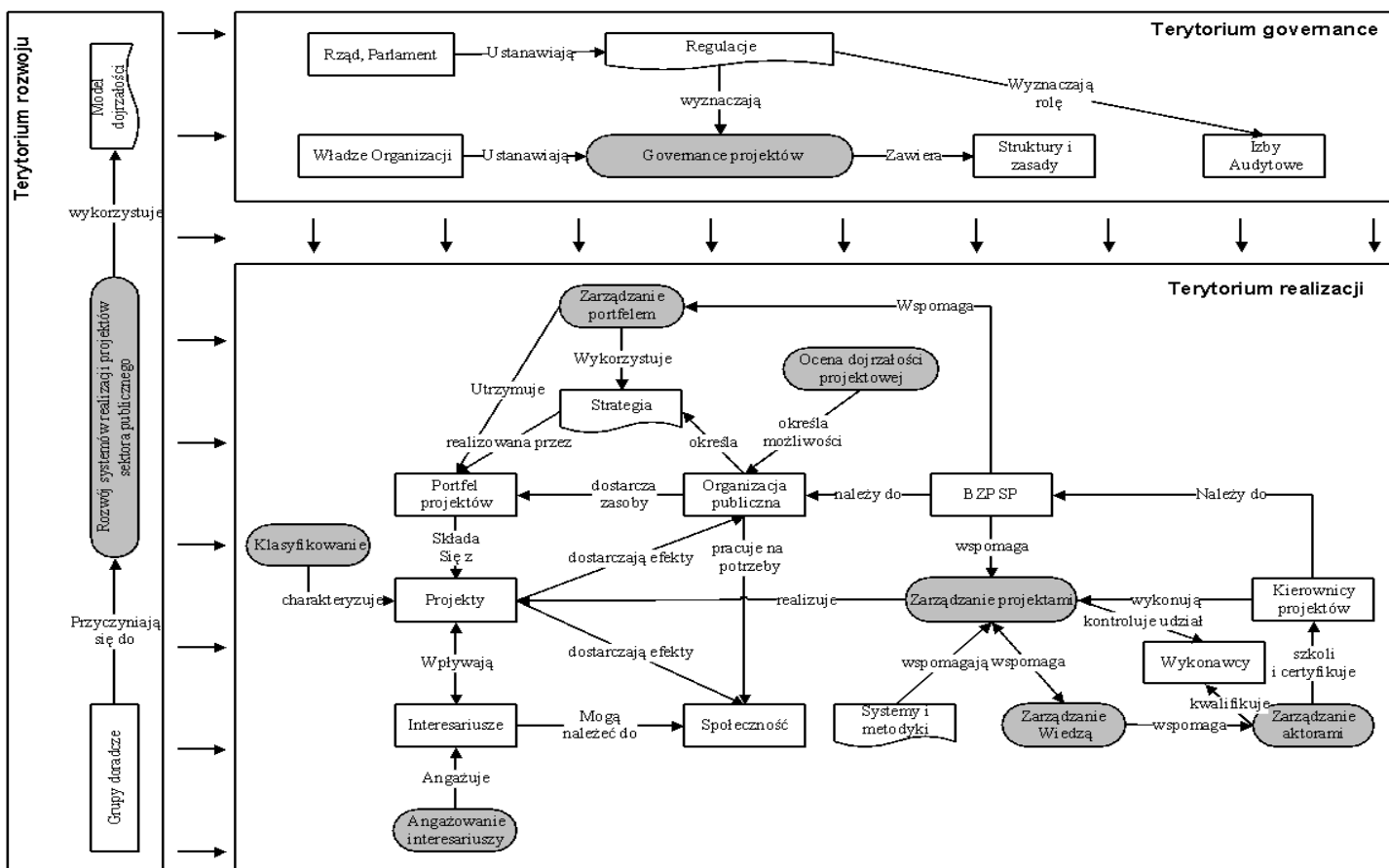
Rządy starają się zarządzać swoimi systemami realizacji projektów w celu podnoszenia ich efektywności. Te działania, przez analogię do Organizacyjnego Zarządzania Projektami (ang. Organizational Project Management²²) nazywam **Rządowym Zarządzaniem Projektami** (ang. Governmental Project Management, GPM).

Łącznie GPIS/GPM składają się z trzech terytoriów: *governance*²³, realizacja i rozwój (*vide* rys. 3).

RYSUNEK 3. STRUKTURA RZĄDOWEGO SYSTEMU REALIZACJI PROJEKTÓW I RZĄDOWEGO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI

²² PMI, *Organizational Project Management Maturity Model, (OPM3™), Third Edition*, Project Management Institute, Newtown Square 2013.

²³ Autor zdecydował się na zachowanie sformułowania angielskiego ze względu na brak jednoznacznego odpowiednika w języku polskim.



Źródło: Gasik S., Zarządzanie projektami sektora publicznego. Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017

3.1. Terytorium governance

Terytorium *governance* składa się z jednego obszaru: *governance* projektów. **Governance to główne zasady i procesy podejmowania decyzji kształtujących cały system realizacji projektów (lub pojedynczego projektu).** Zasady *governance* dotyczą ról i struktur zaangażowanych w realizację projektów, relacji pomiędzy tymi strukturami oraz najważniejszych procesów realizacji projektów^{24,25}. Zasady *governance* projektów są ustalane przez ciała lub osoby upoważnione do kształtowania sposobu działania danej organizacji. Na poziomie administracji centralnej zasady te są kształtowane przez regulacje prawne lub rozporządzenia rządowe.

Elementem *governance* projektów sektora publicznego są także **izby audytowe**, funkcjonujące na podstawie odpowiednich regulacji, mające prawo do analizowania, weryfikowania i sugerowania najważniejszych decyzji, dotyczących projektów.

²⁴ Garland, R., *Project governance: A practical guide to effective project decision-making*, Kogan Page, Londron 2009

²⁵ Klakegg O.J., Williams T., Magnussen O.M., Glasspool H., *Governance Framework for Public Project Development*, "Project Management Journal", 39 (S1) 2008, str. 27-42.

3.1.1. Governance – przykłady dobrych praktyk (Wielka Brytania, USA)

Najbardziej znany proces *governance* projektów i programów został zdefiniowany w Wielkiej Brytanii (OGC Gateway Process²⁶), a wykorzystywany jest także w wielu innych krajach, np. Australii, jej stanach składowych i Nowej Zelandii. Proces ten opisuje **bramy** (ang. *gateways*) procesu realizacji projektów sektora publicznego:

1. **Ocena strategiczna.** Brama dotycząca tylko programów. Celem jest sprawdzenie, czy program jest potrzebny i czy prawdopodobne jest osiągnięcie jego celów.
2. **Uzasadnienie biznesowe.** Sprawdzenie, czy wymagania biznesowe mogą być zrealizowane i czy możliwe jest finansowanie projektu. Określenie wyników, jakie mają być uzyskane za określoną kwotę.
3. **Strategia wytwarzania.** Sprawdzenie, czy strategia produkcji lub zakupu, zaplanowana dla projektu, jest właściwa dla osiągnięcia efektów projektu. Weryfikacja, czy istnieją właściwe plany realizacji.
4. **Decyzja inwestycyjna.** Ponowne sprawdzenie, czy projekt ciągle jest potrzebny, czy istnieją fundusze, czy cele są osiągalne, plany realizacji są właściwe, a decyzja inwestycyjna jest adekwatna do sytuacji.
5. **Gotowość świadczenia usług.** Sprawdzenie, czy organizacja jest gotowa na wdrożenie produktu projektu. Sprawdzenie, czy zasady dotyczące własności oraz zarządzania wykorzystaniem produktu są dobrze określone.
6. **Przegląd działania i realizacji korzyści.** Sprawdzenie, czy produkty są właściwie wykorzystywane, czy produkty są wytwarzane, a efekty biznesowe – uzyskiwane.

Głównym celem każdego przeglądu jest podjęcie decyzji, czy projekt może przejść do następnej fazy. Schemat ten w praktyce często uzupełniany jest o przeglądy wykonywane pomiędzy bramą trzecią a czwartą, weryfikujące jego stan w głównych momentach realizacji. Na przykład: zaprojektowaliśmy raketę kosmiczną. Należy podjąć decyzję, czy przechodzimy do fazy budowy. Następnie: zbudowano raketę. Należy podjąć decyzję, czy rozpoczynamy loty kosmiczne.

Taki sposób realizacji *governance* można nazwać „sposobem sterowanym zdarzeniami”. Inne podejście to *governance* sterowane czasem. Zgodnie z tym podejściem programy muszą raportować postęp prac w określonych interwałach czasowych: kwartałach, półroczach; nigdy rzadziej niż raz na rok. Przykładem takiego podejścia było amerykańskie „Narzędzie do oceny programów” (ang. *Program Assessment Rating Tool, PART*)²⁷, wprowadzone przez prezydenta G.W. Busha w 2002 roku. PART był to formularz zawierający sto pytań, połączonych w cztery grupy:

²⁶ *The OGC Gateway™ Process. A manager's checklist.* OGS, The Stationery Office. Londyn 2007.

²⁷ <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/part.html>

- 1) cel i projekt programu,
- 2) planowanie strategiczne,
- 3) zarządzanie programem,
- 4) wyniki i odpowiedzialność za program.

Każdy program był oceniany w skali 0-100. Poszczególnym zakresom ocen przypisano specyficzne określenia:

- efektywny: 85-100 punktów,
- umiarkowanie efektywny: 70-84,
- adekwatny: 50-69,
- nieefektywny: 0-49.

Oceny były wystawiane przez OMB i przekazywane do realizujących agencji. Dla pierwszych dwóch kategorii programów budżetowanie było zwiększane, zaś dla programów nieskutecznych – zmniejszane, ale decyzje te nie były podejmowane automatycznie.

Narzędzie PART zostało wycofane z użytku przez administrację prezydenta Obamy²⁸ i zastąpione portalem do zbierania informacji (głównie o charakterze ilościowym) o stanie realizacji programów – MAX.gov.

3.2. Terytorium realizacji

Terytorium realizacji składa się z pięciu obszarów procesowych:

- 1) zarządzanie portfelem,
- 2) zarządzanie projektami,
- 3) zarządzanie wiedzą,
- 4) zarządzanie aktorami,
- 5) angażowanie interesariuszy.

3.2.1. Zarządzanie portfelem

²⁸ Nigdy nie podano merytorycznego uzasadnienia dla wycofania PART z użytku. Istnieje domniemanie, że były to powody polityczne, związane z różną przynależnością partyjną prezydentów G. W. Busha i B. Obamy (Abba W., Richey K., Mathis B., Collymore J, (2014), *Public Projects at federal level in the USA*, Interview by S. Gasik, 2014.09.04). Niektórzy analitycy wskazywali na zbyt małą potencjał intelektualny instytucji oceniającej, czyli OMB, w stosunku do wykonawców programów (por. np. Gilmour J. B., *Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance*, "OECD Journal on Budgeting", 7 (1) 2007, str. 1-40).

Zarządzanie portfelem²⁹ są to decyzje, dotyczące składu portfela projektów w organizacji sektora publicznego. Jak już wskazywałem, każda organizacja publiczna powinna mieć strategię. Strategia, zgodnie z przedstawionym wyżej modelem, jest wykorzystywana w celu wyboru projektów do realizacji. Celem zarządzania portfelem projektów jest osiągnięcie celów strategicznych organizacji, w której portfel jest realizowany. W trakcie realizacji w procesie zarządzania portfelem podejmowane są główne decyzje, dotyczące składu portfela, na przykład zatrzymywanie projektów.

Projekty składowe portfela są realizowane w ramach obszaru funkcjonalnego zarządzania projektami. Projekty sektora publicznego dostarczają efektów albo bezpośrednio społeczności, albo organizacjom (nie tylko publicznym), pracującym na rzecz społeczności. Procesy zarządzania są składowymi systemów realizacji projektów sektora publicznego, a ich sposób realizacji jest wyznaczany przez przyjęte metodyki. Najbardziej zaawansowane metodyki mają postać krajowych systemów realizacji projektów^{30,31}.

3.2.2. Zarządzanie projektami

Zarządzanie projektami i ich portfelem jest wspomagane (lub w całości realizowane) przez **BZPSP (Biuro Zarządzania Projektami Sektora Publicznego), czyli wyspecjalizowaną jednostkę, komórkę lub rolę organizacyjną, której celem jest wsparcie organizacji w realizacji jej projektów.** BZPSP mogą istnieć na bardzo różnych poziomach organizacyjnych. Na przykład w Indiach rolę federalnego BZPSP pełnią dwie instytucje: Komisja Planowania³² oraz Ministerstwo Statystyki i Realizacji Programów³³. W Stanach Zjednoczonych Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB), którego głównym celem jest nadzór nad realizacją polityk i programów rządowych³⁴, podlega bezpośrednio prezydentowi. W Wielkiej Brytanii w strukturach rządu pracuje centralny Zarząd Infrastruktury i Projektów³⁵. BZPSP bardzo często są komórką organizacyjną instytucji publicznej. Minimalną wersją BZPSP są tzw. „agenci projektów”, pracujący np. w instytucjach brazylijskiego stanu Bahia na rzecz upowszechnienia wiedzy o zarządzaniu projektami i wspomaganie innych pracowników w tym zakresie³⁶.

²⁹ PMI, *The Standard for Portfolio Management*, Fourth Edition, Project Management Institute, Newtown Square, 2013.

³⁰ *DIR Texas, Statewide Project Delivery*, Department of Information Resources. Austin 2013, za: <http://www2.dir.state.tx.us/management/projectdelivery/Pages/Overview.aspx>, dostęp: 21.01.2018 r.

³¹ *National Project Management System, Public Services and Procurement Canada*, Ottawa 2013, za: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/sngp-npms/index-eng.html>, dostęp: 21.01.2018 r.

³² Aktualna nazwa: NITI Aayog, www.niti.gov.in, dostęp: 21.01.2018 r.

³³ Por. www.mospi.gov.in, dostęp: 21.01.2018 r.

³⁴ Por. <https://www.whitehouse.gov/omb/>, dostęp: 21.01.2018 r.

³⁵ Por. www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority, dostęp: 21.01.2018 r.

³⁶ Gavazza N., *Projects in PRODEB, Government of Bahia. Interview by S. Gasik*, 19.11. 2014 r.

Główne procesy zarządzania projektami sektora publicznego to inicjowanie, planowanie, realizacja, monitorowanie i nadzór oraz kończenie³⁷. Żeby wyznaczyć właściwą wersję procesu zarządzania (wielkie projekty nie wymagają tak złożonych i zaawansowanych procesów zarządzania, jak projekty mniejsze), projekty podlegają klasyfikowaniu. Podstawą tej klasyfikacji jest zwykle szacowany koszt, ale mogą to być także inne czynniki, jak na przykład poziom ryzyka, znaczenie społeczne czy zainteresowanie mediów^{38,39,40}. Grupami podmiotów zewnętrznymi, odgrywającymi zasadniczą rolę w realizacji projektów sektora publicznego, są kierownicy projektów oraz firmy wykonujące projekty.

3.2.3. Zarządzanie wiedzą

Zarządzanie projektami współpracuje z obszarem zarządzania wiedzą. **Zarządzanie wiedzą gromadzi wiedzę dotyczącą zarządzania projektami i dostarcza ją procesom zarządzania projektami**^{41,42,43}. Doświadczenia, uzyskane w trakcie realizacji projektów, są dostarczane do obszaru zarządzania wiedzą w celu ewentualnego utrwalenia i wykorzystania w następnych projektach^{44,45}.

Zarządzanie wiedzą o projektach odbywa się na czterech poziomach: indywidualnym, projektu, organizacji oraz globalnym. Na poziomie indywidualnym wiedza jest wykorzystywana przy szkoleniu kierowników projektów^{46,47,48}. Na poziomie projektów

³⁷ PMI, *Government Extension to the PMBOK® Guide Third Edition*, Project Management Institute, Newtown Square 2006.

³⁸ MDoIT Michigan, *State of Michigan Project Management Methodology*, Project Management Resource Center, Michigan Department of Information Technology, Lansing 2004.

³⁹ SIT PMO Montana, *Project Scaling Worksheet*, State IT Project Management Office, Helena 2013, <http://pmo.mt.gov/documents.mcp>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴⁰ VITA Virginia, *Information Technology (IT) Project Management Standard*, Virginia Information Technologies Agency, Richmond, za:

http://www.vita.virginia.gov/uploadedFiles/VITA_Main_Public/Library/PSGs/Project_Management_Standard_11203.pdf, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴¹ *GPRA Modernization Act*, dz. cyt.

⁴², *Programme and Project Management Centre of Expertise (PPM-CoE)*, Scottish Government, Edynburg 2013, za: <http://www.gov.scot/Topics/Government/ProgrammeProjectDelivery>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴³ *Project Management Framework*, Office of the Chief Information Officer, Olympia, Washington 2013, <http://www.ofm.wa.gov/ocio/pmframework/default.asp>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴⁴ Gasik S., *A Model of Project Knowledge Management*, Project Management Journal, 42 (3) 2011, str. 23-44.

⁴⁵ Gasik S., *Podstawy zarządzania wiedzą o projektach*, Wydawnictwa Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Warszawa 2016.

⁴⁶ *Major Projects Leadership Academy*, Said Business School, Oxford University, <https://www.sbs.ox.ac.uk/programmes/execed/custom/clients-and-case-studies/major-projects-leadership-academy>, dostęp: 21.01.2018 r.

zasadniczym elementem zarządzania wiedzą są przeglądy, w trakcie których dokumentowana jest uzyskana wiedza. Na poziomie organizacji tworzone są repozytoria i systemy zarządzania wiedzą. Na najwyższym, globalnym poziomie tworzone są standardy zarządzania.

3.2.4. Zarządzanie aktorami

W obszarze **zarządzania aktorami** odbywa się wewnętrzna certyfikacja kierowników projektów (na potrzeby instytucji sektora publicznego) oraz kwalifikowanie zewnętrznych firm do realizacji projektów. Rządy lub urzędy centralne stosują bezpośrednie lub pośrednie podejścia do dopuszczania do realizacji projektów. Systemy pośrednie opierają się na certyfikacjach prowadzonych przez inne organizacje, potwierdzające te umiejętności⁴⁹, zaś systemy bezpośrednie to takie, w których rządy same określają i weryfikują możliwości w zakresie udziału w projektach publicznych^{50,51}.

W relacjach z firmami realizującymi projekty coraz częściej, zamiast klasycznych relacji kontradycyjnych (w których występuje ścisłe rozgraniczenie pomiędzy wykonawcą a klientem, i strony te widzą możliwość uzyskania własnych korzyści wyłącznie kosztem drugiej strony), stosowane jest podejście partnerskie^{52,53,54}. Chodzi tu o **partnerstwo operacyjne** (a nie biznesowe, którego przykładem są kontrakty typu PPP), **którego głównymi elementami są:**

- włączanie wykonawcy w proces decyzyjny,
- wspólne rozwiązywanie konfliktów i problemów,
- filozofia *win-win*,
- integracja zespołów,
- sprawiedliwość,

⁴⁷, Project Management Certificate Program, Washington State Human Resources, Olympia 2013, <http://des.wa.gov/training/category/49/ProjectManagementTraining>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴⁸ 2013 Project Management Training Schedule, Enterprise Project Management Office, Office of Information Technology Services, Topeka 2013, <http://oits.ks.gov/kito/PMMSchedule.htm>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁴⁹ Organisational Capability in ICT Investment, Department of Finance and Deregulation, Canberra 2011, <http://agict.gov.au/policy-guides-procurement/ict-investment-framework/organisational-capability-in-ict-investment>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵⁰ Project Management Branch, Architectural Services Department, Hong Kong 2013, za: <http://www.archsd.gov.hk/en/about-us/organization-structure.aspx>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵¹ South African Council for Project and Construction Management Professions, Pretoria, <http://www.sacpcmp.org.za/>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵² Partnering Guide for Environmental Missions of the Air Force, Army and Navy, Tri-Service Committee: Air Force, Army, Navy 1996.

⁵³ OGC, *The integrated project team: Teamworking and Partnering*. TSO, Londyn 2003.

⁵⁴ Chan A. P. C., Chan D. W. M., Fan L. C. N., Lam P. T. I., Yeung J. F. Y., *Partnering for construction excellence: A reality or myth?* "Building and Environment", 41 (12) 2006, str. 1924–1933.

- uczciwość,
- wspólne zarządzanie ryzykiem,
- otwarte księgowanie (dostęp stron kontraktu do informacji o przepływach finansowych),
- wzajemne uczenie się i dzielenie się wiedzą.

3.2.5. Angażowanie interesariuszy

Najważniejsi interesariusze projektów sektora publicznego to **społeczności**, dla których projekty są realizowane. Obszar angażowania interesariuszy jest odpowiedzialny za ich zainteresowanie i udział (jeśli jest potrzebny) w procesie realizacji projektów sektora publicznego^{55,56,57}. **Interesariusze projektów sektora publicznego powinni móc wpływać na projekty, które ich dotyczą.** Istnieje kilka modeli wywierania przez interesariuszy wpływu na projekty. W wersji najbardziej zaawansowanej przedstawiciele interesariuszy są włączani do ciał decydujących o realizacji projektów. Możliwe jest także konsultowanie się z grupami interesariuszy, zaś w najprostszej formie jest to publikowanie informacji o projektach. Po zakończeniu projektów, dostarczających swoje produkty bezpośrednio społecznościom, powinny być prowadzone badania satysfakcji interesariuszy.

3.3. Terytorium rozwoju

Terytorium rozwoju obejmuje jeden obszar funkcjonalny: rozwój systemów realizacji projektów sektora publicznego. Rozwojowi może podlegać zarówno realizacja, jak i *governance* projektów. **Zasadniczą rolę w rozwoju odgrywają ciała doradcze, powoływane w celu usprawniania systemów realizacji projektów sektora publicznego.** Na przykład w Stanach Zjednoczonych działa Rada Polityki Zarządzania Programami⁵⁸, na Tasmanii – Komitet Doradczy ds. Zarządzania Projektami⁵⁹, zaś w

⁵⁵ *Principles*, Scottish Government, Edynburg, <http://www.gov.scot/Topics/Government/ProgrammeProjectDelivery/Principles>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵⁶ *Project Development Process*. Vermont Agency of Transportation. Montpelier, Vermont 1996, za: http://vtransengineering.vermont.gov/sites/aot_program_development/files/documents/publications/PDManual.pdf, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵⁷ *Project Approvals Framework*, Department of State Development. Perth, Western Australia, Australia 2006. <http://www.dsd.wa.gov.au/6737.aspx>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁵⁸ *H.R.2144 – Program Management Improvement and Accountability Act of 2015*, US Congress, Waszyngton 2015.

⁵⁹ Project Management Advisory Committee, Office of eGovernment, Hobart 2013, za: http://www.egovernment.tas.gov.au/project_management/project_management_advisory_committee_pmac, dostęp: 21.01.2018 r.

Norwegii na Uniwersytecie Technicznym w Trondheim pracuje zespół, którego celem jest ciągle usprawnianie procesów zarządzania projektami sektora publicznego⁶⁰.

Cele i metody rozwoju systemów zarządzania projektami sektora publicznego są definiowane na różne sposoby w różnych krajach. Kierunki rozwoju usług zarządzania projektami mogą być określone na podstawie wyników badań zadowolenia klientów tych usług⁶¹ lub na podstawie audytów zarządzania projektami^{62,63}. W większości krajów strategię takie są wypracowywane na podstawie analiz stanu zarządzania projektami sektora publicznego, często w szerszym kontekście strategicznego rozwoju danego kraju⁶⁴.

Wśród kierunków rozwoju zarządzania projektami sektora publicznego można wyodrębnić cele ogólne, biznesowe, zarządcze, operacyjne oraz związane z rozwojem wiedzy.

Do zaleceń ogólnych można zaliczyć opracowanie strategii zarządzania projektami sektora publicznego⁶⁵. Bardzo ogólnym celem strategicznym może być też wzmocnienie krajowego sposobu zarządzania projektami i programami⁶⁶, zwiększenie zdolności w zakresie realizacji projektów ICT⁶⁷ lub wypracowanie i upraszczanie procesów i zaleceń dotyczących zarządzania projektami^{68,69}.

Do grupy celów biznesowych zaliczam planowanie zarządzania projektami tak, aby uzyskać najwyższy możliwy zwrot wartości⁷⁰. Projekty muszą być powiązane ze strategią kraju⁷¹. Do grupy tej należy też osiągnięcie właściwych efektów projektów i programów, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka dla interesariuszy i podatników⁷². Projekty powinny być realizowane tak, żeby osiągać cele związane z czasem i budżetem^{73,74,75}.

⁶⁰ , Quality Assurance Scheme, Concept Research Programme, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim 2013, za: <http://www.concept.ntnu.no/qa-scheme>, dostęp: 21.01.2018 r.

⁶¹ Mays G., Bromeard K., *Customer Satisfaction Survey*, Enterprise Project Management Office, Office of the State Chief Information Officer, Raleigh, 2012, <http://www.epmo.scio.nc.gov/library/pdf/2011Survey.pdf>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁶² ANAO, *Management of the Implementation of New Policy Initiatives*, Audit Report No.29 2010-11, Australian National Audit Office, Canberra 2011

⁶³ NIK, *Wykonywanie Przez GDDKIA Obowiązków Inwestora Przy Realizacji Inwestycji Drogowych*. Nr ewid. 191/2012/P12076/KIN, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 2013.

⁶⁴ Brewer J. K., Smith S. A., Sandeen A. V., *2013 Statewide Strategic IT Plan. A Plan for The Future*, Arizona Strategic Enterprise Technology, Arizona Department of Administration, Phoenix, Arizona, 2013, http://aset.azdoa.gov/sites/default/files/media/pdfs/120301_FINAL_int.pdf, dostęp: 22.01.2018 r.

⁶⁵ ANAO, dz. cyt.

⁶⁶ Brewer i in., dz. cyt.

⁶⁷ *Capability Improvement Plan 2012-2013*, Portfolio Management Office, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Canberra, 2012.

⁶⁸ *Policy on the Management of Projects*, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2010. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=18229§ion=text>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁶⁹ NIK, dz. cyt.

⁷⁰ WSDoT Washington, *Washington State Department of Transportation Management Principles*, Olympia, 2013. <http://www.wsdot.wa.gov/accountability/mgmtprinciples.htm>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁷¹ OIT Maine, *Information Technology Portfolio Management Policy*, Office of Information technology, Augusta, 2004. <http://www.maine.gov/oit/policies/ITPortfolioManagement.doc>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁷² *Policy on the Management...*, dz. cyt.

Najlichniesza grupa celów stawianych przed zarządzaniem projektami odnosi się do sposobów ich realizacji. Usprawnione powinno być realizowanie poszczególnych faz, na przykład planowania^{76, 77} lub kończenia projektów⁷⁸.

Projekty mają być realizowane w sposób przejrzysty dla interesariuszy⁷⁹. Raporty z realizacji projektów sektora publicznego mają być dostępne dla społeczeństwa⁸⁰. Dokumentacja oraz raportowanie powinno być uproszczone^{81,82}. W projektach należy zarządzać ryzykiem i konfiguracją⁸³ oraz kontraktami^{84,85}.

Do grupy celów operacyjnych zaliczam te, które nakazują wdrożenie konkretnych rozwiązań organizacyjnych, na przykład utworzenie uczelni kształcącej kadry zarządzania projektami sektora publicznego⁸⁶, utworzenie Zarządu Głównych Projektów czy też określenie portfela głównych projektów, których realizacja będzie raportowana bezpośrednio rządowi⁸⁷.

Do grupy celów związanych z zarządzaniem wiedzą zaliczam planowanie zwiększania wiedzy o zarządzaniu projektami, na przykład poprzez realizację szkoleń^{88,89}, propagowanie wiedzy o modelach zarządzania⁹⁰. Wypracowane mają być zalecenia dotyczące wykorzystywania wiedzy uzyskanej w projektach na potrzeby przyszłych projektów⁹¹. Rozwój wiedzy o zarządzaniu projektami sektora publicznego może być wynikiem działania specjalnie powołanych zespołów⁹².

⁷³ OCIO Washington, *Policy No. 131: Managing Information Technology Projects*, Office of the Chief Information Officer, Olympia, Washington, 2011. <http://www.ofm.wa.gov/ocio/policies/documents/131.pdf>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁷⁴ OIT Maine, *Information Technology Project Management Policy*, Office of Information technology, Augusta, 2009, <http://www.maine.gov/oit/policies/ProjectManagementPolicy.doc>, dostęp 22.01.2018 r.

⁷⁵ *Policy on the Management...*, dz.cyt.

⁷⁶ ANAO, dz. cyt.

⁷⁷ OoITS Kansas, *Project Management Overview, Project Management Methodology*, Enterprise Project Management Office, Office of Information Technology Services, Topeka, 2008. <http://oits.ks.gov/kito/itpmm.htm>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁷⁸ OoITS Kansas, dz.cyt.

⁷⁹ Brewer i in., dz. cyt.

⁸⁰ Cabinet Office, *Policy Managing major projects more effectively*, Cabinet Office and Efficiency and Reform Group, Londyn, 2013. <https://www.gov.uk/government/policies/managing-major-projects-more-effectively>, dostęp: 22.01.2018 r.

⁸¹ Brewer i in., dz. cyt.

⁸² Mays, Bromead, dz. cyt.

⁸³ OoITS Kansas, dz. cyt.

⁸⁴ OCIO Washington, dz. cyt.

⁸⁵ OIT Maine, dz. cyt.

⁸⁶ University of Oxford, *Oxford teams up with Cabinet Office to teach leadership*, University of Oxford, Oxford, 2011, www.ox.ac.uk/media/news_stories/2012/120107.html, dostęp: 22.01.2018 r.

⁸⁷ Cabinte Office, dz. cyt.

⁸⁸ Mays, Bromead, dz. cyt.

⁸⁹ OIT Maine, dz. cyt.

⁹⁰ Mays, Bromead, dz. cyt.

⁹¹ ANAO, dz. cyt.

⁹² NTNU *Quality Assurance Scheme*, Concept Research Programe, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, 2013. <http://www.concept.ntnu.no/qa-scheme>, dostęp: 22.01.2018 r.

Ponieważ systemy realizacji projektów sektora publicznego są wielkimi strukturami obejmującymi wiele procesów, instytucji oraz interesariuszy, zwykle ich wdrożenie i doskonalenie rozciąga się na wiele lat. W procesach rozwoju wykorzystywany może być model dojrzałości, który pokazuje, w jaki sposób można taki system wdrażać krok po kroku.

4. MODEL DOJRZAŁOŚCI RZĄDOWEGO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI

Nie wszystkie projekty sektora publicznego udają się. Wiele z nich ponosi porażki. W końcu lat '80 poprzedniego wieku Ministerstwo Obrony Stanów Zjednoczonych zleciło Uniwersytetowi Carnegie Mellon (CMU) znalezienie sposobu, który pozwoliłby odróżnić firmy sprawnie realizujące projekty od tych, które nie mają takich umiejętności. Wynikiem prac naukowców z Software Engineering Institute CMU był Model Dojrzałości Zdolności (Capability Maturity Model⁹³).

Model dojrzałości jest to uporządkowany hierarchicznie (od najłabszego do najlepszego poziomu) zbiór grup praktyk związanych z realizacją celów. Od czasu utworzenia CMM opracowano setki, jeśli nie tysiące modeli dojrzałości, dotyczących bardzo wielu dziedzin działalności ludzkiej. Naturalna jest więc próba stworzenia modelu dojrzałości rządowego zarządzania projektami. Model taki, podobnie jak i inne, może mieć trzy główne zastosowania:

- 1) Może służyć do **oceny poziomu zaawansowania** rządowych systemów realizacji projektów oraz sposobów zarządzania nimi. Ocena taka może być wykorzystywana na przykład przez globalne instytucje pomocowe i rozwojowe w celu oceny prawdopodobieństwa skuteczności inwestycji w danym kraju;
- 2) Może **wskazywać rządowi kierunki usprawnień** i rozwoju administracji centralnych w zakresie zarządzania projektami;
- 3) Może służyć do **porównywania poziomu zawansowania** rządowych systemów realizacji projektów z różnych krajów między sobą oraz do transferu wiedzy z bardziej do mniej rozwiniętych rządów.

Model Dojrzałości Rządowego Zarządzania Projektami (Governmental Project Management Maturity Model, GPM3⁹⁴) został utworzony na podstawie analizy praktyk rządowego zarządzania projektami w ponad 60 krajach. Model ten, podobnie jak CMM⁹⁵, składa się z pięciu poziomów:

1. początkowego,
2. lokalnego,
3. rządowego,
4. wspomagającego,
5. optymalizującego.

⁹³ Paulk M. C., Weber Ch. V., Curtis B., Chrissis M. B., *Capability Maturity Model for Software (Version 1.1). Technical Report*. CMU/SEI-93-TR-024, Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University, Pittsburgh 1993.

⁹⁴ Gasik S., *Zarządzanie...*, dz. cyt., str. 154-170.

⁹⁵ Wiele istniejących modeli dojrzałości opiera swoją strukturę na CMM.

RYSUNEK 4. MODEL DOJRZAŁOŚCI RZĄDOWEGO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI – SCHEMAT OGÓLNY

Źródło: Gasik S., *Zarządzanie projektami sektora publicznego*.
Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017

- 1) Na poziomie początkowym rządy nie mają świadomości znaczenia zarządzania projektami dla powodzenia funkcjonowania administracji i państwa.** Rządy czasami używają pojęcia „projekt”, ale nie uznają znaczenia zarządzania projektami dla właściwego funkcjonowania państwa. Projekty są uważane za pewną formę działalności technicznej. Rządy uważają, że sprawność projektów zależy przede wszystkim od umiejętności technicznych i że w związku z tym nie warto zajmować się zarządzaniem nimi. Głównym lub jedynym przejawem zainteresowania projektami jest przydział budżetu i oczekiwanie na produkty projektów.

W późnej fazie tego poziomu zaawansowania mogą być uchwalane regulacje dotyczące pojedynczych projektów, ale nie odnoszące się do zarządzania nimi lub odnoszące się w sposób minimalny, zwykle poprzez żądanie dostarczenia produktów zarządczych (harmonogram, raporty), ale bez wymagania stosowania procesów zarządzania. Na tym poziomie dojrzałości pozostawały wszystkie państwa mniej więcej do okresu zimnej wojny.

- 2) Na poziomie lokalnym poszczególne projekty i instytucje sektora publicznego zaczynają stosować praktyki zarządzania projektami.** Na tym poziomie powstają regulacje, wytyczne czy standardy dotyczące zarządzania projektami dla jednostek organizacyjnych poziomu niższego niż rząd jako całość. Jako pierwsze na ten poziom dojrzałości weszły Stany Zjednoczone, dzięki wydaniu przez Roberta McNamarę w 1967 roku rozporządzenia nakazującego stosowanie precyzyjnych metod kontroli harmonogramu i kosztu w projektach Departamentu Obrony USA⁹⁶.

- 3) Poziom krajowy to taki, w którym rządy włączają się czynnie w kształtowanie podejścia do zarządzania projektami w całości podlegających im instytucji.** Główne przejawy tego zaangażowania to stanowienie regulacji i wytycznych, dotyczących procesów *governance* i zarządzania, włączanie celów związanych z zarządzaniem projektami do strategii krajowych oraz zakładanie krajowych organizacji, zajmujących się zarządzaniem projektami (Krajowe Biura Zarządzania Projektami Sektora Publicznego, KBZPSP). Praktyki poziomu krajowego mogą się pokrywać z praktykami poziomu lokalnego. Różnica

⁹⁶ Za: Abba W., *Earned Value Management – Reconciling Government and Commercial Practices*, “PM” Special Issue January-February 1997, str. 58-63

między tymi poziomami polega na zakresie ich stosowania: lokalnym lub ogólnorządowym.

- 4) Poziom wspomagający to taki, w którym strona rządowa nie tylko określa procesy realizacji projektów oraz prowadzi jednostki organizacyjne zajmujące się projektami, ale także angażuje się w działania, zwiększające szansę osiągnięcia sukcesu przez te projekty,** na przykład poprzez usuwanie problemów stojących przez projektami. Można tu mówić o ułatwianiu realizacji projektów sektora publicznego.

Na przykład w Indiach przy rządzie federalnym pracuje Grupa Monitorowania Projektów, do której można zgłaszać problemy występujące w realizacji projektów publicznych⁹⁷. W niektórych stanach Australii dla najważniejszych projektów mianowani są „patroni”, których celem jest usuwanie problemów pojawiających się w projektach sektora publicznego⁹⁸. W Stanach Zjednoczonych obowiązkowe jest wspólne wykonywanie przez zamawiającego i wykonawcę przeglądów największych projektów, mających na celu ustalenie głównych ryzyk i sposobów przeciwdziałania im⁹⁹.

- 5) Poziom optymalizujący charakteryzuje się ciągłym usprawnianiem procesów i systemów zarządzania projektami sektora publicznego.**

Usprawnianie takie odbywa się na mocy praw i rozporządzeń administracji centralnej. W mniej zaawansowanej postaci (poziom optymalizujący indywidualny) nakaz ten dotyczy ulepszania zarządzania projektami w poszczególnych instytucjach publicznych.

Na przykład w Australii każda instytucja wykorzystująca finanse publiczne musi raz do roku oceniać swoją dojrzałość w zakresie realizacji projektów i dążyć do jej podniesienia¹⁰⁰. W Kanadzie opracowano własną metodykę oceny dojrzałości zarządzania projektami instytucji publicznych. Instytucje pozostające na najniższym poziomie nie mogą samodzielnie uruchamiać projektów o budżecie wyższym niż milion dolarów kanadyjskich¹⁰¹. W bardziej zaawansowanej formie (poziom optymalizujący systemowy) nakaz ten dotyczy usprawniania całego GPIS / GPM. W Stanach Zjednoczonych, na mocy cytowanej wcześniej Ustawy o usprawnianiu i odpowiedzialności za zarządzanie programami powołana została

⁹⁷ *Online Projects Management System User Manual (Version 1.0) (For Ministries / Departments of Government of India And States), e-PMS User Manual (v 2.0)*, Cabinet Secretariat Informatics Division, Government of India, New Delhi 2014.

⁹⁸ *Lead Agency Framework. A guidance note for implementation*, Department of the Premier and Cabinet, Perth 2009.

⁹⁹ *Federal Acquisition Regulation, General Services Administration*, Department of Defense, and National Aeronautics and Space Administration, Waszyngton 2005.

¹⁰⁰ *Capability Improvement Plan 2012-2013*, Portfolio Management Office, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Canberra 2012.

¹⁰¹ *Standard for Organizational Project Management Capacity*, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa 2010, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=21252>, dostęp: 21.01.2018 r.

ogólnokrajowa Rada Polityki Zarządzania Programami (ang. Program Management Policy Council, PMPC), której jednym z celów jest usprawnianie praktyk zarządzania programami i projektami¹⁰². W Indiach w dwunastym planie 5-letnim nakazano usprawnianie zarządzania projektami¹⁰³. Ciała doradcze usprawniające GPIS/GPM mogą być także organizowane przez krajowe izby audytowe – grupa ekspertów, wypracowujących zalecenia dotyczące usprawniania RZP działa na przykład przy US Government Accountability Office¹⁰⁴.

¹⁰² US Congress (2015), H.R.2144 – Program Management Improvement and Accountability Act of 2015, US Congress, Washington, DC, USA

¹⁰³ Planning Commission (2011), Faster, Sustainable and More Inclusive Growth, An Approach to the Twelfth Five Year Plan (2012-17), Government of India, New Delhi

¹⁰⁴ Autor niniejszego opracowania jest członkiem tej grupy ekspertów.

5. CO Z POLSKIMI PROJEKTAMI? DIAGNOZA I REKOMENDACJE

5.1. Stan zarządzania projektami w Polsce – krótka diagnoza

Jak na tym tle wygląda praktyka krajowa? Polskie projekty publiczne są zarządzane niesprawnie¹⁰⁵. Budowa korytarza Gawron, drugiego terminala Okęcie, stadionów, II linii metra w Warszawie, linii kolejowej na lotnisko Okęcie, zapory w Świnnej Porębie, budowa sieci autostrad – to najlepiej znane przykłady przekraczania budżetu i terminu realizacji inwestycji.

Problemy z zarządzaniem projektami w Polsce zaczynają się na poziomie strategicznym. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju myli podstawowe pojęcia dotyczące zarządzania projektami. Za projekty uważane są działania, określane przez autorów jako dokumenty (Narodowa polityka zbrojeniowa), polityki (np. Polityka zmian instytucjonalnych w państwie), programy (np. Inicjatywa na rzecz umiejętności, Krajowy Program Kolejowy), czy wręcz pakiety programów (np. Efektywna służba zdrowia) a nawet strategie (np. Strategia transformacji do gospodarki niskoemisyjnej). Jest to całkowite pomieszanie pojęć. W najlepszym przypadku oznacza to, że w ramach realizacji Strategii nie będzie możliwe korzystanie ze sprawdzonej wiedzy o realizacji zarządzaniu projektami. Dla projektów nie określono, w jaki sposób mają być zarządzane.

W Strategii wyróżniono najważniejsze projekty flagowe. Jednak dla projektów tych nie wskazano, czym ich realizacja ma się wyróżniać od realizacji innych projektów (np. szczególnie efektywne metody *governance* i zarządzania? Utworzenie biura nadzorującego ich realizację? Szczególnie rygorystyczny sposób raportowania? Szczególnie wykształceni i doświadczeni kierownicy?). Nieuwzględnienie na liście projektów flagowych największej zapowiadanej inwestycji, czyli Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz zapewne największego obecnie realizowanego projektu nie-infrastrukturalnego (utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej) sugeruje przypadkowość doboru projektów flagowych. W języku zarządzania projektami sytuację tę należy określić jako brak zarządzania portfelem projektów flagowych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Do chwili obecnej w Polsce nie istnieje żadna regulacja, nakazująca w sposób sprawny zarządzać projektami ani programami¹⁰⁶. W szczególności Prawo zamówień publicznych

¹⁰⁵ Gasik S., Andreasik T., Guzik M., Madura S., Szubiela T., *Raport: Projekty publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje*, opracowanie własne, Warszawa 2014.

¹⁰⁶ Pierwsza regulacja nakazująca sprawnie zarządzać projektami sektora publicznego w Stanach Zjednoczonych została przyjęta 22 grudnia 1967 roku (za: Abba, W. (1997), *Earned Value Management — Reconciling Government and Commercial Practices*, PM Special Issue January-

nie odnosi się do zarządzania projektami. Dla największych projektów publicznych (np. budowa gazoportu w Świnoujściu, mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r., budowa elektrowni atomowej, tworzenie aplikacji informatycznych w Ministerstwie Finansów) uchwalane są tzw. specustawy, które jednak nie zajmują się metodami zarządzania, większość miejsca poświęcając zagadnieniom prawnym, oraz własności i finansowaniu inwestycji. Całkowity brak kompetencji w zakresie (kontroli) zarządzania projektami wykazuje Najwyższa Izba Kontroli^{107,108}. W instytucjach administracji można zaobserwować oddolny ruch, mający na celu wprowadzenie efektywnych metod zarządzania projektami (np. Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, Polski Fundusz Rozwoju), ale działania usprawniające zarządzanie nie są wspierane regulacjami ani rozporządzeniami z poziomu rządu czy parlamentu.

Oznacza to, że **Polska zgodnie z GPM3 jest na nie wyższym niż lokalny poziomie dojrzałości zarządzania projektami**. W pierwszych wersjach aktualnie najważniejszego dla rozwoju Polski dokumentu, czyli Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, znajdowały się zapisy dotyczące obowiązkowego wdrożenia efektywnych metod zarządzania projektami w instytucjach publicznych, ale w dokumencie końcowym znalazły się tylko zapisy o podnoszeniu kultury zarządzania projektami w administracji publicznej.

Warto poświęcić kilka słów jednej z najważniejszych polskich inwestycji ostatnich lat, gazoportowi w Świnoujściu (Terminalowi LNG im. Lecha Kaczyńskiego). Specustawa, na mocy której program¹⁰⁹ ten był realizowany¹¹⁰, nie odnosiła się do sposobów zarządzania. Niezdefiniowane procesy zarządzania, a w szczególności *governance*, regulujące relacje pomiędzy zaangażowanymi podmiotami, były zasadniczą przyczyną problemów przy realizacji tego programu. Aktualnie przygotowana jest ustawa rozszerzająca program budowy gazoportu o budowę tzw. Baltic Pipe, czyli gazociągu Polska-Dania¹¹¹. Regulacja ta większą wagę przykładą np. do kwestii wycinania drzew i krzewów niż do wyciągnięcia wniosków z niesprawnego zarządzania w pierwszej fazie realizacji. Nota bene jest to przyczynek do dyskusji o mechanizmach wdrożeniowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: jak to możliwe, że mimo istnienia w tej strategii zapisów o znaczeniu zarządzania projektami dla rozwoju kraju, najważniejsze akty ustawodawcze lekceważą te umiejętności?

February, 58-63). A więc 22 grudnia 2017 roku Polska osiągnęła pół wieku opóźnienia w obszarze zarządzania projektami.

¹⁰⁷ Gasik S., *Po poślizgu terminalu LNG*. „Rzeczpospolita” nr 62 (100091),. 16 marca 2015 r.

¹⁰⁸ Gasik S., *Jak efektywnie kontrolować programy publiczne*. Obserwator Finansowy NBP, 10 lutego 2017 r.

¹⁰⁹ Ustawodawcy nie byli w stanie stwierdzić, że budowa gazoportu to były trzy projekty, a więc był to program, a nie projekt.

¹¹⁰ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, Dz. U. z 2009 r., nr 84, poz. 700.

¹¹¹ Za: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12306903/katalog/12483486#12483486>, dostęp: 21.01.2018 r.

5.2. Rekomendacje dla polskich instytucji publicznych

Do grona państw, umiających sprawnie zarządzać projektami sektora publicznego, powinna dołączyć Polska. W tym celu należy wykonać wiele różnorodnych prac. Trzeba przy tym pamiętać, że zasadnicza zmiana w tym obszarze nie dokona się natychmiast. Stany Zjednoczone dochodziły do swojego poziomu umiejętności w tym obszarze przez kilkadziesiąt lat. Polska jest w pewnym sensie w lepszej sytuacji niż kraje-pionierzy zarządzania projektami, ponieważ dostępne są doświadczenia innych krajów.

Najważniejsze działania, związane z usprawnianiem zarządzania projektami sektora publicznego w Polsce, zostały opisane w raporcie zespołu kierowanego przez autora niniejszego opracowania¹¹². Zgodnie z tym raportem zarządzanie projektami należy uznać za strategiczną umiejętność konieczną do rozwoju kraju. Należy też podjąć działania, zmierzające do utworzenia Rządowego Systemu Realizacji Projektów, a następnie wdrożyć procesy Rządowego Zarządzania Projektami, utrzymujące i usprawniające ten system. Wdrożenie to mogłoby się odbyć z wykorzystaniem GPM3 jako mapy drogowej. Ponadto:

- 1) Docelowo należy wdrożyć procesy *governance*, które zapewniłyby niezależny nadzór nad realizowanymi projektami sektora publicznego. Proces ten mógłby być oparty na brytyjskim procesie przeglądu bram.
- 2) Należy zagwarantować związek projektów ze strategiami instytucji publicznych (które nb. muszą istnieć).
- 3) Każda instytucja publiczna powinna mieć zdefiniowany proces realizacji projektów. Częścią tego procesu powinno być zarządzanie wiedzą, aby nie „wymyślać koła od początku” w każdym projekcie.
- 4) Instytucje publiczne powinny mieć swoje biura zarządzania projektami. Dla największych, najważniejszych przedsięwzięć należy utworzyć Biuro Głównych Projektów, skupiające najlepszych specjalistów od zarządzania projektami.
- 5) Należy także powołać Radę Projektów Publicznych, która czuwałaby nad funkcjonowaniem i usprawnianiem Rządowego Systemu Zarządzania Projektami.
- 6) Należy wprowadzić system oceny umiejętności instytucji publicznych w zakresie zarządzania projektami i zobowiązać te instytucje do ciągłego usprawniania tych umiejętności.
- 7) Projekty powinny być realizowane z wykorzystaniem mechanizmów partnerstwa operacyjnego.
- 8) Należy wypracować mechanizmy ułatwiania realizacji projektów sektora publicznego, charakterystyczne dla poziomu wspomagającego w GPM3.
- 9) W ramach Ustawy o jawności życia publicznego należy nakazać publikowanie pełnych informacji o projektach sektora publicznego i postępach w ich realizacji
- 10) Zainteresowane społeczności powinny mieć udział w podejmowaniu decyzji, dotyczących realizowanych dla niej projektów.

¹¹² Gasik, S., Andreasik, T., Guzik, M. Madura, S., Szubiela, T. (2014), Raport Projekty Publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje. Opracowanie własne, Warszawa

- 11) Należy utworzyć system podnoszenia kwalifikacji kierowników projektów sektora publicznego oraz system motywacyjny dla pracowników sektora publicznego, zaangażowanych w realizację tych projektów.
- 12) Powinien istnieć system, umożliwiający ocenę umiejętności firm, chcących realizować projekty w zakresie zarządzania.

Być może, aby wdrożyć wszystkie te zmiany, konieczne będzie uchwalenie odpowiedniego **Prawa projektów publicznych**. Jedno jest pewne: aby pieniądze podatników nie były marnowane, a administracja państwowa uzyskała sterowność, Polska musi poprawić skuteczność realizacji projektów sektora publicznego.

NAJWAŻNIEJSZE ŹRÓDŁA INFORMACJI

W raporcie bazowano na następujących opracowaniach:

- Gasik S., *Zarządzanie projektami sektora publicznego*. Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017, opracowanej w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki nr „Model dojrzałości krajowych systemów realizacji projektów publicznych”, realizowanego przez dr Stanisława Gasika w Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki nr UMO-2012/07/D/HS4/01752.
- Gasik S., Andreasik T., Guzik M., Madura S., Szubiela T., *Projekty publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje*, Warszawa 2014.

O AUTORZE

Dr Stanisław Gasik – mgr matematyki, dr ekonomii (specjalizacja: zarządzanie projektami). Wykładowca zarządzania projektami na Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Posiada tytuł Project Management Professional, najważniejszy certyfikat zarządzania projektami, wystawiany przez Project Management Institute (PMI), globalną organizację kierowników projektów z siedzibą w Stanach Zjednoczonych. Działający kierownik projektów. Ma ponad 20 lat praktyki w zarządzaniu projektami, doradztwie, audytowaniu projektów, wdrażaniu rozwiązań z tego obszaru. Członek zespołów PMI tworzących standardy zarządzania projektami, np. *A Guide to Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide*, najważniejszy światowy standard zarządzania projektami, w obiegu ponad 5 mln egzemplarzy, tłumaczenie na 10 języków), *Standard for Program Management*.

Udział Gasika w wypracowywaniu tych standardów został uznany przez PMI za znaczący (*significant*). Asesor światowej nagrody Project Excellence Award, przyznawanej przez International Project Management Association (IPMA). Wykładowca na światowych kongresach zarządzania projektami zarówno PMI, jak i IPMA.

Autor kilkudziesięciu artykułów z zakresu zarządzania projektami, publikowanych w zagranicznych i krajowych czasopismach. Publikował m. in. w najbardziej prestiżowym periodyku naukowym poświęconym zarządzaniu projektami (jako jedyny dotychczas polski autor) Project Management Journal. Ekspert ds. projektów Government Accountability Office (odpowiednik polskiej NIK), organu Kongresu Stanów Zjednoczonych. Zrealizował w AFiBV projekt badawczy „Model dojrzałości krajowych systemów realizacji projektów publicznych”, którego celem było wypracowanie zaleceń – na poziomie rządów – dotyczących sprawnej realizacji projektów. Od początku 2014 roku opublikował ok. 20 artykułów dotyczących usprawniania polskiej administracji publicznej (głównie „Rzeczpospolita” i „Dziennik Gazeta Prawna”).

Redakcja i korekta raportu: Jarema Piekutowski