Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym

Redakcja naukowa
Krzysztof Krukowski
Janusz Sasak

Studia i Monografie

Instytutu Spraw Publicznych UJ

Kraków 2016

Recenzenci:

Eugeniusz Niedzielski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Jan Žukovskis – Aleksandras Stulginskis University Kauno

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

Korekta językowa
Marzena Kiryjczuk-Bliźnik

Zdjęcia na okładkę
Katarzyna Peter-Bombik

ISBN: 978-83-934584-8-6
e-ISBN 978-83-934584-9-3

Wydanie II uzupełnione

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4
30-348 Kraków
tel. 12 6645544

2.9. Model wymiarowy różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów[72]

2.9.1. Wstęp

Projekt jest to specyficzny rodzaj organizacji – organizacja tymczasowa, ustanowiona dla wytworzenia projektu, usługi lub innego wytworu[73]. Zaś projekt publiczny jest definiowany jako projekt, który jest podjęty, zarządzany lub nadzorowany przez jedną lub większą liczbę publicznie finansowanych organizacji [Kassel, 2010]. Wielu autorów utożsamia projekt publiczny z projektem rządowym lub projektem sektora publicznego np. [Wirick, 2009]. Taka definicja nie uwzględnia tych projektów publicznych, które są realizowane przeciwko rządowi, na przykład legalne lub nielegalne demonstracje opozycji czy projekty, mające na celu obalenie rządów. Kwestią dyskusyjną jest to, czy działania prowadzące do zmian rządów są projektami sektora rządowego – być może jest tak w państwach demokratycznych, ale na pewno nie jest tak w państwach rządzonych w sposób autokratyczny czy dyktatorski. Ruch „Solidarności" niewątpliwie był projektem publicznym i również niewątpliwie nie był projektem sektora rządowego. Wydaje się więc, że bardziej właściwą definicją projektu publicznego jest:

Projekt publiczny jest to projekt realizowany z zaangażowaniem sektora publicznego lub realizowany z zaangażowaniem podmiotów kierujących lub zainteresowanych kierowaniem sektorem publicznym.

Badaczom zajmującym się różnicami pomiędzy organizacjami sektora publicznego oraz organizacjami innych sektorów przyświecają trzy rodzaje celów [Rainey i in., 1976]: pragmatyczny, czyli wyjaśnianie powodów podejmowania decyzji, teoretyczny, czyli zbieranie i systematyzowanie wiedzy oraz preskryptywny, czyli możliwość określenia, jakie rozwiązania są dobre, a jakie złe. Analogiczne zadania można postawić przed badaczami zajmującymi się różnicami pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami.

Pierwszy zestaw różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami może wynikać z różnic pomiędzy organizacjami publicznymi, a innymi rodzajami organizacji. Długoterminowe więzi interpersonalne z większym prawdopodobieństwem wytwarzają się w organizacjach permanentnych, niż w projektach. Drugi rodzaj różnic to różnice specyficzne wyłącznie dla projektów. Na przykład w procesie przeglądu bram projektów publicznych występuje mniej bram, niż w procesach stosowanych w projektach prywatnych.

---

[72] **Dr Stanisław Gasik**, PMP, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, s.gasik@vistula.edu.pl. Rozdział zawiera część wyników projektu „Model dojrzałości krajowych systemów realizacji projektów publicznych" sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/01752.

[73] Definicja częściowo bazuje na definicji PMI (2013), ale nie odnosi się do często kwestionowanego wymagania unikalności produktu – budowa każdego domu jest projektem, niewiele domów jest unikalnych.

Różnice pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami mogą więc być wynikiem:

- różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami innych sektorów,
- różnic specyficznych dla projektów, czyli różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami.

W badaniach organizacji istnieją trzy główne modele różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi [Scott, Falcone, 1998]:

- model generyczny,
- model podstawowy,
- model wymiarowy.

Zgodnie z wymiarem generycznym, wszystkie organizacje są takie same, nie występują zasadnicze różnice pomiędzy organizacjami publicznymi a biznesowymi. W obszarze projektów podejście takie oznaczałoby, że nie istnieją różnice pomiędzy projektami publicznymi a projektami prywatnymi. Przejawem istnienia takiej szkoły było podejście Project Management Institute, przynajmniej do czasu opublikowania standardu zarządzania dla programów rządowych [PMI, 2006]. Ogólne zasady budowy harmonogramu czy zarządzania jakością są takie same dla projektów publicznych oraz innych rodzajów projektów.

Zgodnie z modelem podstawowym (*core model*), istnieją zasadnicze różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i innych sektorów. Różnice wynikają z faktu statusu formalnego organizacji, który pociąga za sobą zasadnicze różnice w procesach realizowanych w organizacjach różnych sektorów. W obszarze projektów takie podejście może się przejawiać eksponowaniem na przykład sposobów zarządzania zakupami czy zarządzania interesariuszami, w których istnieją zasadnicze różnice wynikające z regulacji prawnych, na przykład dotyczących zakupów publicznych. Szkoła podstawowa została zainicjowana przez stwierdzenie Sayre [1953], że „organizacje prywatne i publiczne są podobne we wszystkich nieistotnych aspektach".

Model wymiarowy to taki, w którym „publiczność" organizacji może być rozpatrywana w kilku wymiarach. Dla każdego z nich można zaobserwować kontinuum wartości od całkowicie prywatnej do całkowicie publicznej. A więc organizacje mogą być mniej lub bardziej publiczne. Wymiarami publiczności są [Perry, Rainey, 1988]:

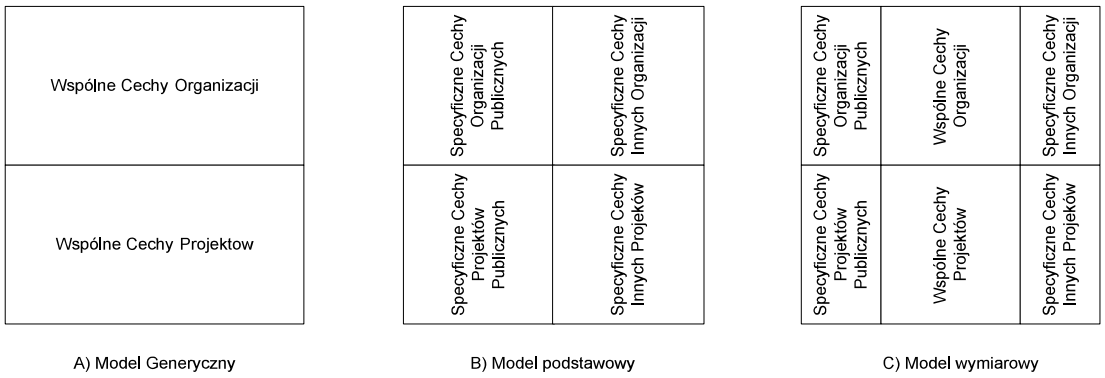
- własność,
- finansowanie
- tryb kontroli społecznej.

Najbardziej publiczne są te organizacje, które są posiadane przez państwo, finansowane przez państwo i podlegają kontroli społecznej wyłącznie ze strony państwa. Do tej grupy należą wszystkie agendy rządowe, czyli np. ministerstwa i urzędy centralne. Najbardziej prywatne są organizacje, które są posiadane i finansowane przez prywatne podmioty, a kontrolowane są przez siły rynkowe. Ale, zgodnie z podejściem wymiarowym, mogą istnieć organizacje, które w wymiarze posiadania i finansowania są publiczne, zaś w wymiarze kontroli poddane są kontroli rynkowej – przykładem są publiczne uczelnie wyższe, posiadane i finansowane przez państwo, które muszą konkurować z uczelniami prywatnymi. Istnieją organizacje posiadane

przez prywatne podmioty, finansowane przez państwo, podlegające kontroli społecznej (niekoniecznie finansowej), na przykład firmy prywatne odpowiedzialne za utrzymanie dróg publicznych. Z kolei przykładem organizacji posiadanej i finansowanej przez podmioty prywatne, ale podlegającej kontroli państwowej są przedsiębiorstwa dostarczające energię.

Trudno jest zakładać, że badacze będą zwolennikami innych modeli różnic na poziomie projektów, niż na poziomie organizacji. Ogólny zarys tych różnic prezentuje więc **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**.

Badacze zajmujący się projektami, komunikują swoje przekonania dotyczące różnic w sposób niejawny lub jawny. Jawnemu opisywaniu różnic poświęcona jest dalsza część artykułu. Najpierw zajmiemy się niejawnie demonstrowanymi przeświadczeniami.



Rysunek 17. Modele różnic pomiędzy rodzajami projektów

Niektórzy badacze analizują projekty publiczne, ale formułują konkluzje w sposób ogólny, nie zastrzegając, że są one ważne tylko dla projektów publicznych (np. [Boersma i in., 2007], [Chou, Yang, 2012], [Couillard i in. 2009], [Dey, 2000]). Można z tego wyciągnąć wniosek, że uważają oni, że projekty publiczne nie różnią się od projektów prywatnych. Kolejna grupa to ci badacze, którzy wyrażają jawnie przekonanie, że wyniki ich badań wykonywanych w sektorze publicznym można uogólnić na wszystkie projekty (np. [Aubry i in., 2011]). Odnosząc się do klasyfikacji Scotta i Falcone, należy ich zaliczyć do przedstawicieli modelu generycznego. Inne podejście polega na tym, że badacze prowadzą badania na projektach publicznych i jawnie lub niejawnie określają, że wyniki ich badań są ważne wyłącznie dla projektów publicznych – np. [Faridian, 2015], [Kim, Lee, 2009], [Kwak, Smith, 2009]. Inna grupa naukowców, charakteryzując badaną próbę projektów informuje, że przebadane zostały zarówno projekty publiczne, jak i prywatne, a następnie formułują wnioski dotyczące całej populacji projektów (np. [Helm, Remington, 2005], [Martinsuo i in., 2006], [Mengel i in., 2009], [Reich, 2007]). Z takiego podejścia można wyciągnąć wniosek, że badacze ci uznają, że pomiędzy projektami publicznymi a prywatnymi istnieją różnice, ale włączenie do badanej próby przedstawicieli obydwu tych powoduje uśrednienie wartości, umożliwiające wyciągnięcie wniosków prawdziwych dla całej populacji projektów. Obydwie te grupy należy zaliczyć do przedstawicieli modelu wymiarowego. Nie można formułować wniosku, że są

oni przedstawicielami modelu podstawowego, ponieważ ich wnioski zwykle dotyczą tylko podzbioru, a nie wszystkich właściwości projektów.

Zarządzanie projektami jest, w porównaniu z ogólnym zarządzaniem organizacjami, obszarem dobrze skodyfikowanym. Za najważniejsze wydawnictwo w tym obszarze przyjęło się uważać PMBOK® Guide [PMI, 2013], [Reich, Wee, 2006[74]], który dzieli wiedzę o zarządzaniu projektami na dziesięć powiązanych obszarów. A więc analiza różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów jest to analiza różnic sposobów zarządzania w dziesięciu obszarach składowych. Wyniki tej analizy przedstawione są w następnych rozdziałach. Wyniki badań dotyczących ogólnie organizacji także pogrupowano zgodnie z tym kryterium podziału.

Jako kryterium kwalifikacji cech rozróżniających pomiędzy poziomami – ogólnie organizacji lub projektów – przyjęto obszar, będący głównym przedmiotem zainteresowania badaczy. Zakwalifikowanie do jednego z dwóch poziomów nie przesądza o możliwości lub niemożliwości rozciągnięcia wniosków na drugi z poziomów.

2.9.2 Zarządzanie zasobami ludzkimi

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Badacze organizacji wiele uwagi poświęcają zagadnieniom związanym z personelem organizacji publicznych. Posiadanie organizacji przez rząd wpływa istotnie na procesy zarządzania personelem [Rainey, Bozeman, 2000] i na zachowania pracowników. Liczne badania stwierdzają mniejsze zaangażowanie w pracę pracowników sektora publicznego niż innych sektorów [Goulet, Frank, 2002, Buchanan, 1975, Rainey i in., 1986, Boyne, 2002, Boyne, 1998, Subramanian, Kruthika, 2012, Rainey, 2014]. Jest to wyjaśniane nieprecyzyjnymi, rozmytymi celami organizacji publicznych, nie pozwalającymi na bezpośrednią weryfikację efektów pracy [Buchanan, 1974]. Brak zaangażowania jest w pewnym sensie sankcjonowany przez menadżerów sektora publicznego, którzy mają mniejsze oczekiwania co do zaangażowania podwładnych, niż w sektorze prywatnym [Buchanan, 1974]. Mniejszemu zaangażowaniu towarzyszy mniejsza satysfakcję zewnętrzną z pracy w sektorze publicznym [Wang i in., 2012].

Pracownicy różnią się podatnością na motywacje różnych rodzajów. Pracownicy sektora publicznego są mniej podatni na motywacje zewnętrzne [Buelens, Van den Broeck, 2007], mniejszą wagę niż pracownicy sektora prywatnego przykładają do bodźców finansowych [Rainey, Bozeman, 2000, Rainey i in., 1986, Rainey, 2014]. Menadżerowie w sektorze publicznym są mniej materialistyczni [Boyne, 2002, Boyne, 1998]. Pracownicy sektora publicznego są motywowani osiągnięciami, zaś sektora prywatnego władzą [Andersen, 2010]. W sektorze publicznym czynnikami najbardziej motywującymi do pracy są stabilna, bezpieczna przyszłość, szansa nauczenia się czegoś nowego oraz szansa wykorzystania specjalnych zdolności [Jurkiewicz i in., 1998], znaczenie usług publicznych, włączenie do realizacji

[74] PMBOK® Guide jest wydawany cyklicznie w odstępach kilkuletnich, stąd różnica w datach opublikowania dokumentu i opublikowania opinii o nim. Analiza Reich i Wee dotyczyła trzeciego wydania PMBOK® Guide, zaś aktualną w roku 2016 jest wersja piąta.

polityk publicznych, poświęcenie się dla innych, odpowiedzialności i integralności [Rainey, Bozeman, 2000], zaś w sektorze prywatnym wysokie wynagrodzenie, szansa bycia przywódcą oraz szansa awansu [Jurkiewicz i in., 1998].

Sektory są zróżnicowane pod względem stosowanych sposobów kierowania. W organizacjach publicznych menadżerowie zwykle mają mniejsze możliwości stosowania bodźców finansowych [Fottler, 1981]. W organizacjach publicznych charyzma przywódców jest ważniejsza niż w sektorze prywatnym [Fottler, 1981], zapewne dlatego, że w instytucjach rządowych zarządzanie odbywa się częściej przez przekonywanie, niż przez przymus [Buchanan, 1975]. Menadżerowie w organizacjach prywatnych mają większą rozmaitość wewnętrznych działań organizacyjnych, większą autonomię w zakresie ich używania, i lepsze opcje wykorzystywania środowiska [Hvidman, Andersen, 2014]. Wiele badań pokazuje, że menadżerowie publiczni nie mają odpowiedniej władzy, żeby sprawnie zarządzać personelem [Rainey, Bozeman, 2000]. Wyżsi przełożeni w sektorze publicznym są mniej chętni do delegowania uprawnień [Rainey, 2014].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. W projektach publicznych potrzeba więcej zasobów ludzkich, żeby kontrolować spełnianie ograniczeń wynikających z nadzorowania projektów publicznych przez różne instytucje [Wirick, 2009]. Ale niekonkurencyjność organizacji publicznych na rynku pracy, w porównaniu z firmami prywatnymi, powoduje niższą jakość personelu w projektach publicznych niż w prywatnych [Mouly, Sankaran, 2007]. Sterowany komitetami sektor publiczny mniej zachęca elitę zarządzania projektami, niż sektor prywatny [Peled, 2000]. Te cechy sektora publicznego utrudniają, postulowane np. przez Gomesa i współpracowników [Gomes i in., 2012], powoływanie na kierowników projektów publicznych ludzi z sektora prywatnego. Nieatrakcyjność sektora publicznego może także wyjaśniać koncentrację kierowników sektora publicznego na jednym projekcie, podczas gdy w sektorze prywatnym występuje zainteresowanie wieloma projektami realizowanymi w jednej firmie [Coster, Van Wijk, 2015].

Inne zależności, niż do kierowników projektów, odnoszą się do członków zespołów. Wirick zwraca uwagę na długoterminową naturę zatrudnienia w sektorze publicznym wynikającą z systemów ochrony służby cywilnej i zatrudniania [Wirick, 2009]. Wynikają z tego mniejsze możliwości w zakresie budowania i modyfikowania zespołu projektu. Zjawisko to pociąga za sobą także występowanie silnych normy grupowych – wierność małej grupie jest ważniejsza, niż wierność całej organizacji [Wirick, 2009].

Ze względu na wiele zależności między jednostkami i komórkami organizacyjnymi w sektorze publicznym, zwiększa się tam potrzeba jasnego definiowania przywództwa i odpowiedzialności [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Kierownicy w projektach publicznych muszą mieć interakcje, negocjować i brać udział w rozwiązywaniu dysput w zewnętrznym otoczeniu [Torres, Pina, 2004]. Ponieważ dyrektorzy sektora publicznego mają mniej upoważnień, niż w sektorze prywatnym, precyzyjny wybór lidera projektu mającego umiejętności zarówno techniczne jak i polityczne, jest szczególnie ważny [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Specyfiką projektów publicznych są częste zmiany decyzji, m. in. ze względu na zmiany odpowiedzialnych urzędników i liderów politycznych [Pūlmanis, 2015].

2.9.3. Zarządzanie jakością

Różnice pomiędzy sektorami w obszarze zarządzania jakością nie przyciągnęły uwagi zbyt wielu badaczy.

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W sektorze publicznym często nie istnieje konkurencja dla świadczenia usług (np. wydawanie zezwoleń czy regulacja ruchu samochodowego), co nie sprzyja podnoszeniu jakości usług [Boyne, 1998, Fottler, 1981, Meier, O'Toole, 2011]. Ale niektóre usługi publiczne, np. związane ze zdrowiem czy edukacją, działają w warunkach konkurencji – mogą być świadczone zarówno przez instytucje publiczne jak i prywatne. W tej sytuacji występuje presja konkurencyjna, co może spowodować podniesienie jakości.

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Jakości produktów projektów publicznych nie sprzyja także niższa jakość personelu w instytucjach publicznych [Mouly, Sankaran, 2007]. Niezależnie od tego Kwak i współpracownicy sugerują opracowywanie szczególnie dobrych procesów zarządzania jakością w projektach publicznych [Kwak i in., 2014]. Jeśli chodzi o szczególnie ważne cechy jakościowe, projekty publiczne większy niż projekty prywatne nacisk kładą na dostępność i efektywność wytworzonych produktów [Hasty i in., 2012].

2.9.4. Zarządzanie integralnością

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Spośród wielu zagadnień, dotyczących różnic w zarządzaniu integralnością projektów, szczególnie wiele uwagi badacze poświęcają zagadnieniom związanym z ograniczeniami biurokratycznymi (tzw. czerwone taśmy), określaniu celów oraz ocenie ich osiągania oraz projektów publicznych.

Charakterystyczną cechą sektora publicznego jest występowanie tzw. „czerwonych taśm" (ang. *red tape*), czyli formalnych uregulowań, procedur i zasad obowiązujących w tym sektorze. Pojęcie to pochodzi z 17-wiecznej Anglii, w której oficjalne dokumenty obwiązywano czerwoną taśmą [Kaufman, 1977]. Czerwone taśmy zostały zakwalifikowane do obszaru zarządzania integralnością, ponieważ stanowią one rodzaj ograniczeń, które przez PMBOK® Guide [PMI, 2013, str. 72] są kwalifikowane do obszaru zarządzania integralnością – potencjalnie mogą mieć wpływ na wszystkie obszary zarządzania, a ich przezwyciężanie także może wymagać zintegrowanych działań we wszystkich obszarach.

Badania wykazały większy wpływ czerwonych taśm na funkcjonowanie kierowników w sektorze publicznym, niż w prywatnym [Baldwin, 1990]. Mówiąc inaczej organizacje publiczne są bardziej zbiurokratyzowane [Bozeman i in. 1992, Boyne, 2002]. Czerwone taśmy zmieniają się w zależności od poziomu wpływu politycznego, szczególnie te, które dotyczą personelu. Im większym wpływom podlega organizacja, tym więcej jest w nich czerwonych taśm [Bozeman, Bretschneider, 1994]. Czerwone taśmy mogą być traktowane pozytywnie, jeśli przyczyniają się do ochrony pracowników czy klientów, lub jeśli zapewniają większą rozliczalność [Bozeman i in. 1992].

Organizacje publiczne różnią się od organizacji prywatnych pod względem sposobów definiowania i osiągania celów. W organizacjach prywatnych głównym celem jest zysk, zaś w publicznych może występować wiele celów [Boyne, 1998].

W organizacjach publicznych zysk albo w ogóle nie jest celem albo jest jednym z wielu celów [Rainey, Bozeman, 2000]. Za cele w sektorze publicznym przyjmowane są np. wydajność, rozliczalność publiczna, sprawiedliwość, otwartość, reagowanie na politykę, uczciwość, właściwy proces, równość społeczna, kryteria dystrybucji wytworzonych dóbr, czy poprawność moralna zachowania [Boyne, 1998, Rainey, 2014]. Możliwe są konflikty między celami [Fottler, 1981, Rainey, 2014]. Cele mogą być sprzeczne (np. efektywność vs. otwartość na publiczny nadzór). Różne instytucje mogą mieć różne wymagania [Rainey, 2014]. Cele mogą być niestabilne ze względu na zmiany polityk publicznych [Buchanan, 1974].
Specyfika celów sektora publicznego powoduje, że sukces, czyli osiągnięcie celów, jest trudno mierzalny w sektorze publicznym, więc większy akcent jest tam położony na kontrolę parametrów wejściowych niż wyjściowych [Fottler, 1981].

W zakresie governance organizacje publiczne mają większą liczbę zewnętrznych ośrodków władzy i wpływu, które w dodatku często działają niezależnie od siebie [Rainey, 2014].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Wirick i Pūlmanis zwracają uwagę, że w projektach publicznych nie ma jednego celu – maksymalizacji zysku – jak to jest w projektach prywatnych [Wirick, 2009, Pūlmanis, 2015]. Cele te mogą być sprzeczne [Wirick, 2009]. Różnorodność celów może wynikać z dużej liczby interesariuszy projektów publicznych [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013]. Głównymi interesariuszami, którzy mogą na różne sposoby definiować sukces projektu publicznego są instytucje, dla których projekty są realizowane (spełnianie wymagań publicznych) oraz ich wykonawcy (osiągnięcie uczciwego, planowanego zysku [Jackson, 2004]. Trudność w określeniu celów projektu publicznego może także wynikać z ich realizacji w organizacjach, które same mają trudności z identyfikowaniem miar efektów i misji [Wirick, 2009]. Jednocześnie, ze względu na wiele zależności między departamentami realizującymi projekty, zwiększa się potrzeba jasnego definiowania celów projektu [Cats-Baril, Thompson, 1995]. W związku z tym szczególnie ważne w projektach sektora publicznego jest wczesne wykazanie, że korzyści są realistyczne i osiągalne oraz określenie metodyki oceny tych korzyści [Kwak i in., 2014]. Projekty publiczne nie osiągają swoich celów, czyli ponoszą porażki, nie dlatego, że brakuje im zasobów, ale dlatego, że są źle zarządzane [Barkley, 2011]. Powodami porażek mogą być biurokracja, nierealne cele, złe planowanie, słabe zespoły (czyli powody wewnętrzne) oraz polityka, mieszanie się polityków, skutkujące złym ukierunkowaniem i marnowaniem zasobów programów, czyli powody zewnętrzne [Barkley, 2011].

Ze względu na dużą liczbę interesariuszy [Pūlmanis, 2015], w tym podmiotów zaangażowanych bezpośrednio w realizację projektów publicznych, szczególnie ważne jest ustanowienie i stosowanie w nich formalnych struktur governance [Barkley, 2011, Kwak i in., 2014]. W sektorze publicznym zwykle jest mniej bram faz decyzyjnych, a procedury są częściej ustalane przez podmioty zewnętrzne [Williams i in., 2012]. W sektorze publicznym governance i zarządzanie są dokładniej oddzielone niż w sektorze prywatnym – kto inny zarządza, a kto inny podejmuje zasadnicze decyzje [Williams i in., 2012].

Przy inicjowaniu projektów publicznych można zauważyć braki odpowiednich analiz [Pūlmanis, 2015]. Decyzje dotyczące uruchamiania projektów, wypra-

cowane na podstawie odpowiednich analiz, mogą być zmieniane przez polityków [Spittler, McCracken, 1996]. O wyborze projektów publicznych czasami decydują rządy, bez uwzględniania opinii społeczności, co w efekcie zmniejsza poparcie dla projektu [Mouly, Sankaran, 2007].
W sektorze publicznym kierownicy mają mniejszą autonomię planowania, ponieważ cele są określone przez statut i regulacje rządowe [Fottler, 1981]. Projekty w sektorze prywatnym są bardziej precyzyjnie zorganizowane [Coster, Van Wijk, 2015]. Planowanie projektów publicznych jest bardziej nastawione na zewnętrzne zależności, zaś w sektorze prywatnym – na wewnętrzne [Bretschneider, 1990]. W sektorze publicznym trzeba na przykład dokładniej zaplanować zakupy, czy zarządzanie interesariuszami zewnętrznymi.

Ograniczenia, wynikające z procesu kontroli są bardziej znaczące w sektorze publicznym [Fottler, 1981]. Organizacja procesu kontroli jest łatwiejsza w sektorze prywatnym, ponieważ w sektorze tym jest jedno główne kryterium efektywności [Fottler, 1981]. W projektach publicznych konieczne jest tworzenie równowagi pomiędzy wymaganiem publiczności dotyczącym nadzoru i kontroli, a atmosferą wrogości, która może wynikać u wykonawców z poczucia braku zaufania wśród prywatnych wykonawców wynikającego z tej kontroli [Kassel, 2010]. W sektorze publicznym nakładają się mechanizmy nadzoru na przykład ze strony obieralnego urzędu, instytucji nadzorujących typu izb audytowych, izb finansowych, ciał ustawodawczych, wybieranych urzędników [Wirick, 2009].

2.9.5 Zarządzanie harmonogramem

Harmonogram – który zawsze musi mieć swój dobrze określony koniec – jest specyficzny dla realizacji projektów. Jeśli w organizacji zostanie zbudowany niecykliczny harmonogram, to znaczy, że mamy do czynienia z projektem, a nie z nieograniczoną czasowo organizacją. Zapewne dlatego badacze nie interesują się zarządzaniem harmonogramem w organizacjach innych niż projektowe.
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Projekty publiczne wyróżniają się długim cyklem życia ich produktów [Kwak i in., 2014]. Okres wykorzystania budynków, mostów czy dróg to zwykle co najmniej wiele dziesięcioleci. Pozostaje to w sprzeczności z cyklem planowania projektów, który może być krótszy niż w projektach prywatnych ze względu na konieczność uwzględniania cyklów wyborczych [Wirick, 2009]. A to z kolei jest sprzeczne z ogólnie dłuższym cyklem realizacji projektów publicznych niż prywatnych [Hobbs, Aubry, 2008], chociaż w niektórych rodzajach projektów publicznych, np. wdrażania systemów klasy ERP, cykl ten jest krótszy niż w projektach sektora prywatnego [do Céu Alves, Amaral Matos, 2013]. Być może te sprzeczności powodują, że projekty rządowe mają najwyższy współczynnik przekroczenia harmonogramu [Zwikael, 2009]. Innym powodem może być samo stosowanie technik zarządzania projektami – niektóre badania wykazują, że stosowanie tych technik pozytywnie wpływa na realizację krytycznych czasowo projektów, ale nie na projekty zwykłe, szybkie, czy błyskawiczne [Kwak i in., 2014]. Czynnikami, które pozytywnie wpływają na zarządzanie harmonogramem w projektach publicznych są m. in. koordynacja udziału interesariuszy, sposób wpro-

wadzania zmian przez właściciela w trakcie realizacji projektu czy właściwe przygotowywanie harmonogramów i zmian [Hwang i in., 2013].

2.9.6. Zarządzanie ryzykiem

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W sektorze publicznym większy nacisk, niż w sektorze prywatnym, kładzie się na unikanie ryzyka [Fottler, 1981]. Pracownicy są bardziej ostrożni [Rainey, 2014]. W organizacjach publicznych poziom kontroli jest większy, a badania wykazały, że menadżerowie w organizacjach z wyższym poziomem kontroli wewnętrznej są mniej chętni do podejmowania ryzyka niż tam, gdzie ta kontrola jest niższa [Bozeman, Kingsley, 1998]. Formalizacja procesów jest także większa w sektorze publicznym, a ci sami badacze stwierdzili, że menadżerowie w organizacjach z wyższym poziomem formalizacji i czerwonych taśm są mniej skłonni do podejmowania ryzyka niż ci, gdzie poziom ten jest niższy [Bozeman, Kingsley, 1998]. Jak napisano wyżej, cele w organizacjach publicznych są mniej jasno określone, niż w sektorze publicznym, a menadżerowie, którzy mają niejasno sformułowane cele, mają mniejszą skłonność do podejmowania ryzyka, niż ci, którzy mają dobrze określone cele [Bozeman, Kingsley, 1998].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Ryzyko może się przejawić w każdej fazie wielkich projektów publicznych [Baldry, 1998]. W związku z tym w projektach publicznych szczególnie ważne jest opracowanie planów awaryjnych i monitorowanie ryzyk a następnie stosowanie formalnego procesu zarządzania ryzykiem [Kwak i in., 2014], tym bardziej, że niewłaściwe informacje o ryzykach są normą w projektach publicznych [Pūlmanis, 2015]. Specyfiką procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest lekceważenie wczesnych sygnałów ostrzegawczych – które są wykorzystywane w sektorze prywatnym [Williams i in., 2012]. Przyczyną obciążenia projektów publicznych szczególnie dużym ryzykiem są długie horyzonty planowania i złożone otoczenie [Pūlmanis, 2015].

Kary za nie przestrzeganie ograniczeń regulacyjnych oraz możliwa krytyka ze strony opozycji powodują, że projekty publiczne są negatywnie nastawione do ryzyk [Wirick, 2009]. Pytaniem specyficznym dla projektów publicznych jest: jak sprawiedliwie rozłożyć ryzyka między stronę publiczną a prywatną [Kassel, 2010]?
Za główne powody problemów z wielkimi projektami publicznymi uznaje się governance, zarządzania projektami i zarządzania kontraktami [Patanakul, 2014]. Ponieważ problemy są zwykle wynikiem wcześniej istniejących ryzyk, można uznać, że obszary te są głównymi przyczynami ryzyk projektów publicznych.

2.9.7. Zarządzanie zakupami

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Podstawową cechą odróżniającą zakupy sektora publicznego od zakupów sektora prywatnego jest ich formalizacja [Rainey, Bozeman, 2000]. Rząd w sposób istotny wpływa istotnie na procesy zakupów [Rainey, Bozeman, 2000]. Zakupy publiczne odbywają się na podstawie regulacji prawnych, zaś w sektorze prywatnym mogą być wykonywane na podstawie arbitralnych decyzji właścicieli. W projektach publicznych często decydującą rolę odgrywa kryterium ceny, zapewne ze względu na to, że jak napisano wcześniej,

parametry wejściowe w projektach publicznych są łatwiejsze do kontrolowania, niż parametry wyjściowe [Fottler, 1981].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Kryteria oceny kupowanych dóbr są różne dla projektów publicznych i projektów prywatnych [Bretschneider, 1990].

Pomiędzy kontraktami a zarządzaniem projektami istnieje zależność dwustronna. Kontrakty mają szczególną rolę w projektach publicznych, a także kontrakty mogą być realizowane z wykorzystaniem technik zarządzania projektami [Faridian, 2015]. Zarządzanie projektami i elektroniczne zarządzanie zamówieniami są uważane za przyszłość sposobów organizowania i zarządzania publicznego na świecie [Faridian, 2015]. Ponieważ projekty publiczne opierają się w dużej mierze na zakupach, konieczne jest zapewnienie wydajnej współpracy z personelem ds. zakupów i wydajnego procesu zakupów [Kwak i in., 2014].

Ze względu na negatywne nastawienie organizacji publicznych do ryzyk [Fottler, 1981], dla projektów publicznych zaleca się rozważenie rozwiązań „z półki" zamiast wysoce ryzykownego opracowywania nowych produktów, tam gdzie jest to możliwe [Kwak i in., 2014].

2.9.8. Zarządzania zakresem

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W organizacjach permanentnych zakres jest wyznaczony historycznie i/lub przez statut. Organizacje permanentne zwykle są powoływane do realizacji tych samych celów na długich odcinkach czasu. W związku z tym zarządzanie zakresem jest bardziej istotne dla projektów niż dla organizacji permanentnych. Nie było więc zbyt wielu powodów analizowania różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi w obszarze zarządzania zakresu. Jedną z niewielu wskazanych różnic na poziomie organizacji jest większa stabilność produkcji w sektorze publicznym niż w prywatnym [Meier, O'Toole, 2011]. W sektorze publicznym daje się zaobserwować większa złożoność prac ze względu na większą liczbę interesariuszy [Boyne, 1998].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Specyficzna dla projektów jest różnica rozmiaru zakresów: projekty publiczne mają zwykle większy rozmiar [Kwak i in., 2014] i są bardziej złożone [Wirick, 2009]. Sektor publiczny radzi sobie z tym problemem poprzez podział programów i projektów na mniejsze, łatwiejsze do zarządzania projekty i podporojekty [Kwak i in., 2014]. W projektach zakres jest wyznaczany przez kartę projektu, wymagania oraz strukturę podziału pracy [PMI, 2013]. Każdy projekt realizuje specyficzne, jednorazowo zdefiniowane potrzeby i wymagania. Identyfikowanie potrzeb i wymagań w projektach publicznych jest trudniejsze, bardziej złożone, ponieważ służą one szerszej publiczności [Wirick, 2009]. Zakres projektu i poziom ambicji interesariuszy w projektach publicznych znacznie zmieniają się z upływem czasu [Pūlmanis, 2015].

2.9.9. Zarządzanie kosztami i cenami

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Posiadanie organizacji przez rząd wpływa istotnie na procesy budżetowania i księgowania [Rainey, Bozeman, 2000]. Budżety organizacji publicznych są zatwierdzane przez zewnętrzne wzglę-

dem nich instytucje [Bretschneider, 1990]. Nie występują bezpośrednie relacje finansowe między usługodawcą a klientem [Spicker, 2009].

Rodzaj sektora wpływa także na koszty usług. W organizacjach publicznych występuje tendencja do wyższych cen jednostkowych, niż w przypadku usług komercyjnych [Spicker, 2009]. Koszty produkcji jednostkowej mogą być nie optymalne, żeby osiągnąć lepsze wyniki społeczne. W usługach publicznych efektywność kosztowa nie może być osiągnięta przez ograniczenie produkcji, musi więc być osiągana przez redukcję kosztów jednostkowych lub przez eliminację strat (np. szpitale nie mogą stać puste) [Spicker, 2009]. Ponieważ usługi publiczne rzadziej uwzględniają preferencje klienta, popyt działa słabiej, to efektywność przydziału zasobów jest niższa w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym [Rainey, 2014].

Proces ustalania kosztów jest inny w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym. Kierownicy sektora prywatnego są bardziej skłonni do podejmowania decyzji budżetowych podjętych na podstawie analiz i są mniej skłonni popierać je, jeśli są wynikiem negocjacji. Zaś kierownicy sektora publicznego przeciwnie, bardziej są skłonni popierać decyzje budżetowe oparte na negocjacjach [Nutt, 2006].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Sektor publiczny jest mniej niż sektor prywatny zainteresowany kosztami projektów niż sektor prywatny [Hasty i in., 2012].

Projekty publiczne różnią się od prywatnych pod względem sposobów finansowania. Projekty publiczne wykorzystują zasoby publiczne [Pūlmanis, 2015, Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013], zasoby międzynarodowych agencji [Moe, Pathranaraku, 2006], lub przez wiele podmiotów, z których każdy może mieć więcej niż jedno źródło finansowania [Torres, Pina, 2004]. Projekty prywatne są finansowane ze środków własnych lub kredytów [Moe, Pathranaraku, 2006].

W projektach publicznych planowanie kosztów projektów musi być dopasowane do rocznego cyklu budżetowego [Kwak i in., 2014], co nie musi występować w projektach prywatnych. W projektach publicznych czasami występuje wymuszanie niższego budżetu, żeby łatwiej było go pozyskać [Flyvbjerg i in., 2009], albo żeby uniknąć wydatków na niepotrzebne wymagania [Spittler, McCracken, 1996]. W większości projektów publicznych występują przekroczenia kosztów [Flyvbjerg i in., 2009, Pūlmanis, 2015], chociaż projekty publiczne często sięgają po wsparcie zewnętrznych konsultantów, żeby ulepszyć ekonomiczne aspekty projektu [Kwak i in., 2014]. Powodem przekraczania kosztów może być niewłaściwe informowanie o ich realizacji [Pūlmanis, 2015].

2.9.10. Środowisko działania i interesariusze

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Środowisko działania jest bardzo istotnym czynnikiem różnicującym sektory [Bretschneider, 1990]. Organizacje sektora publicznego, ze względu na ich społeczną rolę, są przedmiotem większego zaangażowania zewnętrznych władz i grup interesów [Rainey, 2014] oraz bardziej podlegają wpływom zewnętrznym niż przedsiębiorstwa prywatne [Torres, Pina, 2004]. Organizacje publiczne podlegają ciągłej ocenie zewnętrznej [Fottler, 1981].

Ale jednocześnie środowisko zewnętrzne organizacji publicznych jest bardziej stabilne [Meier, O'Toole, 2011].

Organizacji publicznych dotyczą rozwinięte, intensywne formalne ograniczenia, wynikające z nadzoru ustawodawców, hierarchii organów wykonawczych, agencji nadzorujących i sądów [Rainey, 2014]. W sektorze publicznym mamy do czynienia z większą tendencją do rozprzestrzeniania się formalnej kontroli administracyjnej [Rainey, 2014]. W szczególności w sektorze publicznym regulacje te dotyczą płac, awansów i akcji dyscyplinujących [Rainey, 2014].

Środowisko zewnętrzne oddziaływuje na organizacje na różne sposoby, ułatwiając lub utrudniając ich funkcjonowanie. W sektorze publicznym należy się liczyć z większą, niż w projektach prywatnych, liczbą zewnętrznych interwencji, przerwań wykonywanych przez zewnętrzne grupy interesów i czynniki polityczne [Rainey, 2014]. Zestaw opcji powstrzymywania wpłwyu środowiska jest większy w sektorze publicznym niż w prywatnym, zaś wpływ tych działań, jeżeli dojdą one do skutku, jest większy w sektorze publicznym niż w prywatnym [Meier, O'Toole, 2011]. Na przykład w tym celu mogą być wykorzystywane czerwone taśmy. Natomiast wykorzystywanie środowiska jest bardziej efketywne w sektorze prywatnym, ponieważ menadżerowie mają tam więcej opcji w tym obszarze [Meier, O'Toole, 2011], na przykład w sposób dowolny mogą kształtowac polityję zakupową.

Szczególnym obszarem wpływającym na instytucje publiczne jest polityka [Spicker, 2009]. Organizacje publiczne są przedmiotem bardziej intensywnych wpływów politycznych. Organizacje publiczne mają do czynienia z dużą różnorodnością i intensywnością nieformalnych wpływów politycznych, lobbowaniem, zainteresowaniem opinii publicznej, wpływami różnorakich grup interesów, klientów czy instytucji konstytuujących. Wpływ polityczny na organizacje publiczne jest większy niż na prywatne, m. in. ze względu na konieczność pozyskiwania środków i upoważnień na działanie w sposób nierynkowy. Występują większe wyzwania związane ze zrównoważeniem zewnętrznych relacji politycznych [Rainey, 2014]

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Projekty publiczne mają większą niż prywatne liczbę interesariuszy [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013, Kwak i in., 2014, Pūlmanis, 2015]. Czynnik zewnętrzny jest głównym czynnikiem sukcesu w projektach publicznych [Gomes i in, 2012]. Dlatego ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych jest budowanie poparcia dla projektu na zewnątrz organizacji [PMI, 2014, Gomes i in, 2012]. Projekty publiczne są bardziej wystawione na czynniki zewnętrzne niż firmy prywatne [Gomes i in, 2012]. Najważniejszym interesariuszem projektów publicznych są społeczności, dla których projekty te są przeznaczone [Wirick, 2009], przed którymi projekty publiczne są odpowiedzialne i są przez nie rozliczane [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013, Pūlmanis, 2015]. Kolejnym istotnym interesariuszem są legislatorzy, których wymagania muszą być spełnione, a także udziałowcy projektów [Kassel, 2010], których wymagania muszą być podporządkowane interesom dwóch wymienionych wcześniej grup. Ale może się zdarzyć, że ze względu na uregulowania prawne, perspektywa klienta będzie mniej istotna, niż perspektywa regulatorów [Krukowski, 2015]. Projekty publiczne działają pod kontrolą mediów [Wirick, 2009]. Specyficznym rodzajem zewnętrznych interesariuszy projektów są inne agencje publiczne, z którymi ustanawiane są między-

agencyjne porozumienia [Kwak i in., 2014]. Menadżerowie projektów publicznych muszą uwzględniać większy poziom współzależności między tymi organizacjami [Bretschneider, 1990]. Interesariuszami projektów publicznych często są społeczności biznesowe [Kwak i in., 2014] – w Polsce przykładem mogą być stowarzyszenia przedsiębiorców budowy dróg. Mechanizmy nadzoru sektora publicznego dodatkowo zwiększają liczbę interesariuszy projektów publicznych, działających na wielu poziomach, mogących mieć sprzeczne interesy [Wirick, 2009].

Z kolei wewnątrz organizacji projekty publiczne muszą być koordynowane z realizowaną działalnością operacyjną [Kwak i in., 2014]. Liczba klientów wewnętrznych może być większa w projektach publicznych niż w prywatnych [Hobbs, Aubry, 2008]. Projekty publiczne są trudniejsze do realizacji, bo wymagają współpracy i efektywności danej organizacji poza zespołem projektu np. w zakresie zakupów, zatrudniania ludzi itp. [Wirick, 2009]. Interesariuszami wewnętrznymi mogą być pracownicy organizacji publicznej. Ze względu na częstszą zmienność kierownictwa w sektorze publicznym, oraz ze względu na ograniczenia wynikające z regulacji, potrzeba przekonania pracowników do zmian procesów w projektach organizacji publicznych jest większa [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych jest budowanie poparcia dla projektu wewnątrz organizacji [PMI, 2014].

Sposób realizacji projektów publicznych, a szczególnie ich krytyka, często wpływa na obraz rządu w oczach społeczeństwa [Kwak i in., 2014]. Projekty publiczne muszą więc uwzględniać interesy polityków [Kwak i in., 2014], należących do różnych obozów [Kassel, 2010], w dodatku nie zawsze mających pojęcie o zarządzaniu projektami [Pūlmanis, 2015]. Środowisko polityczne może być wrogo nastawione do projektów [Kassel, 2010]. Władza i polityka odgrywają istotną rolę w wyborze projektów [O'Leary, Williams, 2008]. Projekty publiczne są podatne na zmiany polityczne [Kwak i in., 2014]. Wybrani politycy oraz najważniejsi kierownicy sektora publicznego mają dość władzy, żeby uruchomić, zatrzymać lub zmienić projekty publiczne [Dilts, Pence, 2006].

Sposoby wypracowania poparcia ze strony interesariuszy powinny być przemyślane od samego początku projektu. Zasadniczym czynnikiem sukcesu jest ciągłe zaangażowanie interesariuszy [PMI, 2014].

2.9.11. Zarządzanie komunikacją

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Zarządzanie komunikacją może być uważane za element obszaru zarządzania interesariuszami. Organizacje publiczne są bardziej transparentne, czyli przekazują na zewnątrz więcej informacji, jeśli chodzi o realizowane procesy i podejmowane decyzje [Meier, O'Toole, 2011]. Badania przeprowadzone w sektorze publicznym wykazały, że jasność celów jest pozytywnie skorelowana z skutecznością komunikacji, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej [Pandey, Garnett, 2006]. Wyższy poziom czerwonych taśm, charakteryzujących sektor publiczny, jest związany z gorszą skutecznością komunikacji [Pandey, Garnett, 2006]. Na skuteczność komunikacji wpływa kultura organizacji [Pandey, Garnett, 2006]. Wpływ red-tape na komunikację może być przezwyciężony dzięki jasności celów oraz właściwej kulturze organizacji [Pandey, Garnett, 2006].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Ze względu na dużą liczbę interesariuszy projektów publicznych, dobra komunikacja, zarówno wewnętrzna jak i z zewnętrznymi interesariuszami, jest ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych [PMI, 2014]. Sukcesowi sprzyja także tworzenie i utrzymywanie wiedzy o najlepszych praktykach [PMI, 2014].

2.9.12. Podsumowanie

W każdym obszarze zarządzania zidentyfikowano istotne różnice pomiędzy organizacjami i projektami publicznymi i prywatnymi. Projekty publiczne dziedziczą różnice pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami prywatnymi. Dla projektów ważne są te same rozważania dotyczące modelu różnic – generycznego, podstawowego i wymiarowego – które dotyczą organizacji dowolnego typu. Żeby zbudować precyzyjny model różnic pomiędzy projektami publicznymi, a projektami innych sektorów trzeba przeanalizować różnice występujące w dziesięciu obszarach zarządzania projektami. Różnice te w każdym konkretnym projekcie mogą być inne. Sugeruje to, że w modelu różnic projektów należy uwzględnić wymiar obszarów zarządzania projektami. A więc pełne zróżnicowanie projektów publicznych i innych rodzajów projektów można opisać tylko uwzględniając zarówno modele różnic pomiędzy organizacji publicznymi, a innymi rodzajami organizacji, jak i model różnic w poszczególnych obszarach zarządzania projektami. Model taki powinien być nazywany wymiarowym modelem różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów.