

32. PM Műhely : A kormányzati projektmenedzsment problémái és megoldásai

Az európai uniós forrásból megvalósuló kiemelt kormányzati projektekre is igazak a nemzetközi szakirodalom megállapításai, azonban számos egyedi probléma és kockázat is jelentkezik a tervezés és a megvalósítás szakaszában. A közigazgatás-közszolgálat feladatainak nagyon eltérő nemzetközi gyakorlata is azt mutatja, hogy a kormányzat berkein belül indított projektek különleges megközelítést igényelnek, e témakör kapcsán megjelenő problémák és kockázatok pedig általános jelenséggé válhatnak. A hazai problémák megértését és a jó megoldások megtalálását kívánja elősegíteni a Műhely beszélgetés. Köszönet dr. Kópiás Bence elnökhelyettesnek (KIFÜ), akit a 2015-ös 18. PROJEKTMENEDZSMENT FÓRUM résztvevői a legjobb előadónak választottak, hogy hazai- és nemzetközi tapasztalatokra építve vállalta a téma végiggondolását, feldolgozását és mediátorként a Műhely munka támogatását.

A **2017. február 9-i 32. PM Műhely** (időpont : 16:00-18.00, helyszín : Bp. XI. Magyar Tudósok krt 2. BME I.ép. B.110 terem) a kormányzati projektek sikerét befolyásoló jogi-politikai környezetet, közbeszerzési köttetések, szervezeti felépítést, finanszírozási-, döntési-, együttműködési lehetőségeket és a szükséges kompetenciákat vizsgálja nemzetközi- és hazai tapasztalatok alapján azzal a céllal, hogy a Műhely beszélgetés hozzájáruljon a kölcsönös megértéshez és a szakmai közvélemény eredményességet elősegítő befolyásolásához. A témát a Műhely résztvevői választották ki és a bevezető blog megírására illetve bevezető előadás megtartására **Kópiás Bencét** kérték fel.

CÍMKÉK

közigazgatás, közszféra, EU finanszírozás, állami finanszírozás, társfinanszírozás, kiemelt kormányzati projektek, konzorciumi forma, közbeszerzés, kormányzati projektmenedzsment, mátrix működés, hierarchikus szervezet, döntési mechanizmusok, stakeholder- és kockázat elemzés, projekt szponzor, felelősség vállalás, projektek jogi-politikai meghatározottsága, HR korlátozó tényezők.

BLOG tartalom

Kópiás Bence : A kormányzati projektmenedzsment problémái és megoldásai

Bevezetés

Az európai uniós forrásból megvalósuló kiemelt kormányzati projektekre is igazak a nemzetközi szakirodalom megállapításai, azonban számos egyedi problémával, illetve kockázattal szembesülünk a tervezés és a megvalósítás szakaszában. A klasszikus projektháromszög (terjedelem, költség, időtartam) minden oldalát befolyásoló összetett külső körülmények más kihívások elé állítják a projektmenedzsereket. A pénzügyi erőforrások és a hozzájuk kapcsolódó elszámolási szabályozás rugalmatlanná teszi a terjedelemt és a határidő fogalmát, míg a közbeszerzések lebonyolítását a projekt ütemezésének tervezésekor kell figyelembe vennünk. Továbbá a kormányzati projektek jellemzően konzorciumi formában – gyakran nehezen megtalálható kompromisszumok során – valósulnak meg és a projektmenedzsment tapasztalat, vagy kultúra sem egységes az egyes kormányzati szereplőknél. Ezzel párhuzamosan a projektek előrehaladásához szükséges gyors döntéshozatal és információáramlás is új kihívások elé állítják a

kormányzati projektek szereplőit, miközben a klasszikus, hierarchikus működési környezetben kell eredményeket elérniük.

A közigazgatással kapcsolatos nemzetközi összehasonlítások azért problémásak, mert szűkebb perspektívából kiindulva, akár minden európai uniós tagállam mást ért a közsféra alatt. Ez vonatkozik az ellátott feladatokra, az intézményi körre, valamint a közfeladatokon dolgozók besorolására is. Egy dolog viszont bizonyos: a kormányzat berkein belül indított projektek különleges megközelítést igényelnek, e témakör kapcsán megjelenő problémák és kockázatok pedig általános jelenségként megfigyelhetők. Vizsgálódásunk körét tágan szabva, egy általános meghatározást javasolok alkalmazni.

„A közigazgatási projekt határozott ideig tartó cél elérésére irányuló tevékenység, amelyet részben vagy egészben egy, vagy több államilag finanszírozott szerv vállal magára, vezet vagy felügyel, a közösség javát szolgáló egyedi végtermék létrehozása érdekében.” (Managing Public Sector Projects, David. S Kassel, ASPA, 2010)

Mátrix működés hierarchikus környezetben

A modern projektmenedzsment, mint nevesített szakma jelenlegi előzményei a XX. század közepére vezethetők vissza. A szakírók többsége az Egyesült Államok nagyszabású rakéta programjához kapcsolja a korszerű módszertanok kialakulását.

A közigazgatási szervek működését viszont a mai napig is leginkább a Max Weber által a XIX. században lefektetett alapelvek határozzák meg, melyek szerint a személytelenség (elfogulatlanság), a szakosodás, a szabályozottság és az aktaszerűség mellett fontos szerepet kap a hierarchizáltság. (https://hu.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) Utóbbi alatt a lineáris szervezetekre jellemző, merev alá-fölérendeltségi viszonyokat kell értenünk. Ez a típusú, mondhatni katonás szervezeti kultúra igen erős és kiállta az idők próbáját: hasonló elvek szerint strukturált közigazgatási rendszerek válság, vagy háború idején a politikai irányítás teljes hiánya mellett is stabilan tudták biztosítani egy társadalom fő intézményeinek működtetését.

A lineáris szervezési módszerrel nehezen összeegyeztető a projektmenedzsment mátrix jellegű, feladatorientált működése, ami rendszerszinten, illetve a mindennapokban is számos problémát, konfliktust eredményez. Az állami szféra (értsük ezalatt a kormányzati, önkormányzati intézményeket és az általuk felügyelt vállalatokat) közelébe kerülő, piaci tapasztalatokkal bíró menedzserek gyakran találkoznak abszurdnak, érthetetlennek tűnő jelenségekkel.

Fogadjuk el, hogy a hierarchikus szervezetekbe kezdetben nehezen illeszthető be a projektszerű működés. Néha már az is hatalmas vívmány, amikor önálló szervezeti egységként, szabályozottan jelenhet meg a projektstáb. A következő lépés az, amikor a projektvezető tényleges utasítási-beszámoltatási jogosítványokat kap a lineáris szervezet különböző szintjeire, természetesen a projektszervezetben dolgozó munkatársakra vonatkozóan. A legfontosabb tényező pedig az elhivatott és erős projekt szponzor jelenléte, aki az összes, törvényszerűen megjelenő szervezeten belüli akadást, problémát segít elhárítani.

Politikai-jogi meghatározottság

Minden közigazgatási intézmény kisebb-nagyobb mértékben politikai irányítás alatt áll. Szerencsés esetben a fő döntéshozók csak az általános szakpolitikai célokat határozzák meg, illetve derék projekt szponzorként támogatást nyújtanak, döntéseket hoznak. Sokszor azonban a politikai és igazgatási felügyelet valamilyen, legtöbbször pozitív indíttatásból átcsap a projektvezetési tevékenységek területére is, amelyen annak sajátos logikája, mechanizmusai merőben új helyzeteket eredményeznek.

A gyakori szponzor változások hosszabb ideig tartó fejlesztések esetén komoly kihívások elé állítják a csökkenő lelkesedésű csapatokat. Érdeemes kiemelni még, hogy a politikai környezetből fakadhat az irreálisnak tűnő célok meghatározása a velük járó lehetetlen határidőkkel, így már induláskor erős kockázatokkal, esetleg egyből a bukás valószínűségével is számolhatunk. Érdeemes megemlítenünk a jogszabályi környezetet is, mivel számos módosítás érheti váratlanul maga a projektgazda, illetve az érintett fejlesztés területét. Egy projekt szempontjából szükséges törvényhely változtatás hosszú hónapokat vehet igénybe, míg a nem várt új rendelkezések boríthatják az eredeti terveket.

Már induláskor indokolt alapos stakeholder- és kockázatelemzést folytatni. Ha a projekt elején túl sok magas kategóriájú kockázatot találunk, fontoljuk meg, érdemes-e egyáltalán belekezdeni, vagy nekünk személyesen részt venni. Egy ilyen környezetben elengedhetetlen az erős projekt szponzor. Folyamatosan értékeljük szerepét és hatását- eltűnése esetén javasolt a napi tevékenységekkel teljesen leállni és új szponzor után nézni. A tartalékok, a vállalt- vagy bújtatott változáskezelési keretek a dinamikus mozgó környezethez igazodást szolgálhatják. Az igazán rutinos projektvezetők pedig mindig készüljenek „B” tervvel. Néha „C”-vel is.

Döntéshozatal, hatáskörök és felelősség kérdése

A döntéshozatal tipikusan olyan terület, amelynél erős konfliktusba kerül a hierarchikus és a projektmenedzsment szemléletű kultúra. Az állami intézményeknél egyszemélyi felelősség a jellemző – gyakorlatilag az adott vezető mindenért felelős, ami szervezeténél történik. A hatásköröket delegálhatja, viszont a kapcsolódó felelősség a sok vihart megélt, projektbe delegált hivatali dolgozók komfortzónájába nem mindig illeszkedik. Ezért nagy intenzitással történik a (projekt tag) hatáskörbe tartozó döntések magas, adott esetben a létező legfelső hierarchikus szintre történő tolása, amelynek időigénye kezelhetetlen, eredménye pedig kétséges.

A projektalapító dokumentum elfogadtatása támogatja a stabil, kiszámítható projekt folyamatokat. Amennyiben a működés átcsap a PAD-dal ellentétes lineáris, felelősség-hárító irányba, jó megoldás lehet a sürgős eszkaláció magas szintekre, akár egyenesen a projekt szponzort célozva. Keressünk közben olyan operatív fórumot, ahol a legnagyobb valószínűséggel megszületnek a döntések és igazítsuk hozzá a szabályozást.

Konzorciumok

Amennyiben egy politikai jellegű szervezet erős irányítása alatt áll a projekt lebonyolításával megbízott intézmény, a fentebb említettek szerint alapesetben is magas kockázatokkal számolhatunk. Ez csak fokozódik, amint a projekt hatóköre, keretösszege emelkedik és több közigazgatási szerv kap részfeladatokat egy konzorcium keretein belül. Ha van közös felettes szerv, az egyre mélyülő ellentétek gyakran kezelhetők, egy másik minisztérium, vagy önkormányzat felügyelete alá

tartozó projektszervezet legitimációját, projekthez kapcsolódó utasítási jogköreit viszont aligha fogják elfogadni a lineáris irányításhoz szokott tagok. Két egymásnak feszülő ágazat eltérő érderendszeréből, különböző kultúrájából fakadó problémahalmaz malomkőként őrli a projektháromszöghöz kapcsolódó eredeti tervek tarthatóságát.

Szerencsés esetben a közös cél, a vezetők bölcsessége és a jó informális kapcsolatok egy irányba tudják terelni a konzorciumot. Ezek hiányában elengedhetetlen lesz a két- vagy többoldalú felsővezetői fórum, amely adott esetben kisebb fajsúlyú ügyek eldöntésére is hivatott lesz. Ennek korai rögzítésével és működtetésével sok időt tudunk megtakarítani.

Kompetencia- és erőforráshiány

A közszféra fejlesztések jó részénél a projekt tagok legtöbbször mellékesen kapnak projekt feladatokat, alaptevékenységként a szokásos hatósági vagy szolgáltatási munkáikat látják el. Igen szerencsés és ritka a helyzet, amikor a legfelkészültebb kollégák száz százalékban adott projektekre delegálhatók. A jogszabályokban rögzített humánerőforrás-gazdálkodást erősen korlátozó tényezők (státuszok száma, bértömeg gazdálkodás) sokszor oda vezet, hogy minőségben, mennyiségben nem áll rendelkezésre a szükséges erőforrás. A külső szereplők bevonása sokszor viszont kényes kérdés, a politikai visszhang és a belső bérfeszültség is akadályozó tényezőként jelenhet meg.

A megfelelő minőségű projekt csapat és szakértői stáb nélkül a célokat aligha érjük el maradéktalanul. A tervezésnél alaposan mérjük fel, szervezeten belül mennyi erőforrás, mire alkalmazható. A projekt tagokat, legfőképpen a szponzort pedig győzzük meg a külsők bevonásának szükségességéről.

Közbeszerzések

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIIII törvényben meghatározott szervezetek, bizonyos feltételek fennállása esetén kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni. A közigazgatási szervek néhány kivételtől eltekintve, közbeszerzések útján szerezhetnek be termékeket vagy szolgáltatásokat. Azaz, az projektekhez szükséges eszközök, külső tudás vagy kapacitás biztosítása szigorúan (túl)szabályozott, komplex és kevéssé egyértelmű eljárásrendek szerint történik.

A közbeszerzések kérdéskörét azért célszerű kiemelten kezelni, mivel a közszféra projektjeinek jó része - amelyek végrehajtási szakaszba jutnak – a beszerzési eljárások lebonyolításánál szenved jelentős késéseket, vagy egyenesen végrehajthatatlanná válik. Már a tervezés során figyelembe kell venni a folyamat meglepően hosszú időigényét.

Minden olyan kockázat, amit korábban a projektben nem kezeltek, az a közbeszerzés előkészítésekor és lebonyolításakor egyértelműen megjelenik, problémává válik. A tervezés vagy becslés során jellemzően négy alapvető hiba fordul elő:

- a pályázókkal szemben állított nem megfelelő alkalmassági feltételek, kizáró okok, formai és tartalmi kritériumok
- a szükséges idő alábecslése
- a szükséges forrás alábecslése

- a műszaki tartalom nem megfelelő színvonalú kidolgozása, menet közbeni módosításai.

A piackutatás az egyik legfontosabb, sokszor elhanyagolt előkészítési feladat, amelynek jelentősége egyre nő. A közbeszerzési eljárások ellenőrzése során gyakran felmerül az a kérdés, hogy az ajánlatkérő a becsült értéket mire alapozta, azt milyen adatokkal, dokumentumokkal tudja alátámasztani, ezért a piackutatás ideális esetben megelőzi minden más közbeszerzési eljárási cselekményt.

Érdeemes megvizsgálni a fejlesztések közbeszerzési tervének összeállítása során valamely központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejött keret megállapodásból történő lehívást. Kiemelt előnyei tartozik ennek a típusnak a hagyományos eljárásokhoz képest a gyorsaság, valamint a jogorvoslatok, vagy szabálytalanság lényegesen alacsonyabb kockázata. Dolgozzunk tapasztalt közbeszerzési szakértőkkel és szánjuk kellő időt az előkészítésre.

EU-s társfinanszírozás nehézségei

A legtöbb nagyméretű projekt ma európai uniós források, jellemzően az Európai strukturális és beruházási alapok hozzájárulásával, hazai társfinanszírozásban valósul meg. Az EU hétéves költségvetési periódusához igazodó fejlesztéspolitikai ciklus jellemzően késésekkel indul. Hosszas alkudozások folynak ugyanis az Európai Bizottsággal az ún. operatív programok tartalmáról és indikátorairól is. A bizottsági felelősök értelemszerűen a közösségi célkitűzéseket és szabályrendszert próbálják érvényre juttatni, ami nem minden esetben egyezik a tagállami érdekekkel. A hazai közbeszerzési szabályok kialakításánál a vonatkozó uniós jogszabályokat is figyelembe kellett venni, léteznek azonban a közösségi jognak olyan forrásai is, melyek nem bírnak kötelező erővel (ajánlások, közlemények), és lényeges tekintettel lenni az Európai Bíróság esetjogára is.

Az európai uniós társfinanszírozású projektek környezete összetett. Érdeemes tapasztalatokat gyűjteni a fejlesztéspolitikai intézmények működéséről, gyakorlatairól, hogy megértsük gondolkodásukat. Az irányító hatóságnak nevezett fő támogatóval alakítsunk ki rendszeres kapcsolatot, ahol a kérdések és dilemmák többségét előre egyeztetni lehet. Közben igazodjunk az esetlegesen változó elvárásokhoz. Ha tényleg mindent megtettünk, az utóellenőrzések alkalmával, egy-egy tüzetesebben vizsgált kifizetés kapcsán a biztonság kedvéért fohászkodjunk mindig valamely transzcendenshez.

Összegzés

Ha azt gondolná a magánszféra rögzös viszonyai között edzett projektmenedzser, hogy az ő munkája nehezebb, mint a kormányzati közegben tevékenykedő kollégáié, hivatkozhat több tényezőre. Ezek a projektek is adott esetben rendkívül komplexek, jobban át kell látni a fejlesztéseket, és az ütemezésüknél is komolyabbak az elvárások. Mégis, a közszféra projektjeinél komolyabb kihívás eredményeket szállítani a fentebb említett számos körülmény miatt. (David W. Wirick, Public-sector Project Management, 2009)

Magyarország európai uniós csatlakozása óta számos kisebb-nagyobb közigazgatási intézmény szerzett értékes szervezeti tudást a projektmenedzsment működéssel kapcsolatban, ezzel együtt sok munkatársuk vált tapasztalt közigazgatási

projektmenedzserré. A pénzügyi és szakmai értelemben sikeresen zárt projektek hányada jelenleg is elfogható szinten van, az ismeretek egymás közötti megosztása, valamint a projekt szponzorok érzékenyítése tovább javíthatja az arányokat.

A 32. PM Műhely (2017. február 9. 16:00-18:00, BME Infopark I. B. 110) témájához kapcsolódó, **megbeszélendő kérdések** :

1. Hogyan lehet a kormányzatban jellemző merev struktúrákat összehangolni projektszervezet rugalmasságával? Hogyan lehet a döntéshozatalt – a projektek igényei szerinti szintre – gyorsítani?
2. Mennyiben befolyásolja a projekt tervezést a közbeszerzési kötelezettség?
3. Hogyan lehet a kormányzati projekteket konzorciumi formában (delegált kormányzati projektagokkal) érdeksérelem és a határidő, illetve a hatókör betartásával sikeresen menedzselni?
4. Mennyiben befolyásolja a projekt működését, hogy jellemzően eu-s forrásból valósulnak meg a fejlesztések?