

## Problemy instrumentalne zarządzania projektami w jednostkach samorządu terytorialnego

Robert Wysocki\*

**Streszczenie:** W artykule poruszono problem traktowania wniosku o dofinansowanie projektu ze środków Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy) jako podstawowego narzędzia do zarządzania projektami. Wskazano przyczyny i skutki takiego podejścia do prowadzonych przez nie projektów. Problem omówiono w aspekcie atrybutów projektów publicznych, rodzajów działań w projekcie, cyklu życia projektu, a także metod i technik, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi wspierających działania zarządcze kierownika projektu.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie projektami sektora publicznego, metody, techniki i narzędzia, zarządzania projektami, wniosek o dofinansowanie projektu

### Wprowadzenie

Inicjatywy podejmowane przez organizacje publiczne, w tym gminy, coraz częściej przybierają postać wiązek jednorazowych i niepowtarzalnych przedsięwzięć. Znaczna ich część jest wspierana środkami unijnymi. Projekty pomagają rozwiązywać wiele złożonych problemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych (Wysocki 2013: 383–393).

Wyniki badań dotyczące zarządzania projektami unijnymi wskazują, że pomimo wysokiej skuteczności absorpcji środków unijnych pracownicy instytucji publicznych wykazują znaczące braki w zakresie profesjonalnego zarządzania projektami. A co za tym idzie – coraz wyraźniej uwidacznia się luka dotycząca wiedzy i doświadczeń w zakresie zarządzania projektami pomiędzy pracownikami sektora prywatnego i publicznego.

Artykuł ma na celu zasygnalizowanie problemu traktowania wniosku o dofinansowanie projektu ze środków Unii Europejskiej jako podstawowego narzędzia do zarządzania projektami przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazanie przyczyn i skutków takiego podejścia do prowadzonych przez nie projektów.

### 1. Atrybuty projektów publicznych

Różnice pomiędzy projektami sektora prywatnego i publicznego stają się coraz częściej przewodnim tematem dyskusji prowadzonych w środowisku skupiającym praktyków i naukowców zajmujących się projektami publicznymi. Różnice wskazuje się m.in. w zakresie źródeł

---

\* dr Robert Wysocki – Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, 65-246 Zielona Góra, ul. Podgórna 50, e-mail: R.Wysocki@wez.uz.zgora.pl

finansowania, metod estymowania wielkości, zakresu i wartości projektów, transparentności procesu nabywania dóbr i usług, a także w obszarach: strategicznego dopasowania, interesariuszy, podejmowania decyzji oraz metod wyboru projektów do realizacji (Alley 2008; Du, Yin 2010: 282–294; Government Community... 2013; Wysocki 2013: 383–393). Na tej podstawie można zauważyć, że projekty sektora publicznego są realizowane w bardziej złożonym i zmiennym otoczeniu aniżeli projekty sektora prywatnego (Nutt 2005: 289), a co za tym idzie – wymagają odpowiedniego instrumentarium zarządzania.

Istotne różnice pomiędzy projektami sektora prywatnego i publicznego można zauważyć, poddając analizie definicje pojęcia „projekt”. Michał Trocki definiuje projekt jako niepowtarzalne (realizowane jednorazowo), złożone przedsięwzięcie zawarte w skończonym przedziale czasu – z wyróżnionym początkiem i końcem – realizowane zespołowo (wielopodmiotowo), w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności przedsiębiorstwa, za pomocą specjalnych metod oraz technik (Trocki i in. 2003: 18). W kolejnej definicji wypukła istotny element projektu, jakim jest jego cel. Projekt definiuje jako zorganizowane ciągi działań ludzkich zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów (Trocki 2006: 71; Trocki, Grucza 2007: 14). Z kolei Project Management Institute (PMI) definiuje projekt jako tymczasowe przedsięwzięcie podejmowane w celu wytworzenia unikatowego wyrobu lub dostarczenia wyjątkowej usługi (*Kompendium...* 2003: 5).

Definicja projektu, jaką formułuje David S. Kassel, poszerza spektrum pojęcia „projekt”, pozwala uchwycić istotę projektów publicznych. Jego zdaniem, projekt publiczny to tymczasowe przedsięwzięcie, podejmowane lub zarządzane (nadzorowane) przez jedną lub więcej publicznych organizacji (instytucji), którego celem jest stworzenie wyjątkowego produktu o wartości publicznej. Projekty publiczne są podejmowane, aby urzeczywistnić cele publiczne lub stworzyć wartość publiczną (Kassel 2010: 3–4). Ta definicja uwypukla współdziałanie różnych instytucji w zakresie zarządzania projektami publicznymi.

Projekty publiczne w literaturze przedmiotu są utożsamiane także z tymczasowymi organizacjami (*temporary organization*). Tymczasowe organizacje (jako projekty) powstają w wyniku podjęcia jawnej współpracy pomiędzy dwiema lub większą liczbą instytucji w celu realizacji uprzednio zdefiniowanego i określonego w czasie zadania (Kenis i in. 2009: 2). Z kolei realizacja tak sformułowanego zadania (projektu) musi być oparta na partnerstwie. Każde indywidualne „partnerstwo” jest kombinacją różnych wymiarów. W każdym partnerstwie występuje pięć głównych wymiarów: cel, podmiot, czas, miejsce i metoda (McQuaid 2007: 13–19). Należy zauważyć, że wymiary te korespondują z podstawowymi parametrami projektu.

Analiza powyższych definicji pozwala zauważyć, że projekty realizowane w sektorze publicznym cechuje niepowtarzalność, celowość, tymczasowość, wieloszczęblowość i autonomiczność, wartość publiczna, zależność od otoczenia, współdziałanie oraz partnerstwo.

## 2. Problemy instrumentalne zarządzania projektami publicznymi

Projekty realizowane w sektorze publicznym wymagają odpowiedniego instrumentarium zarządzania. Według Trockiego zarządzanie projektami to dziedzina zarządzania zajmująca się zastosowaniem dostępnej wiedzy, umiejętności i metod do osiągania celów projektów, tzn. uzyskania założonych rezultatów projektu, realizacji projektu w wyznaczonym czasie, utrzymania kosztów projektu w wyznaczonym limicie, poprzez harmonizację współdziałania uczestników i innych interesariuszy projektu (Trocki, Grucza 2007: 21), a interesariuszy

projektu można rozumieć jako osoby i organizacje aktywnie zaangażowane w realizację projektu lub których interesy podlegają korzystnym bądź niekorzystnym wpływom wynikającym z realizacji lub zakończenia projektu (*Kompendium...* 2003: 21–23).

Wyeksponowanie m.in. aspektu interesariuszy w zarządzaniu projektami doprowadziło do zmiany w postrzeganiu głównych ograniczeń (parametrów) projektu. Dotychczas za podstawowe ograniczenia projektu przyjmowano zakres, czas, koszt. Obecnie proponuje się przyjęcie następujących ograniczeń: wartość, jakość, wizerunek oraz reputacja, a w dalszej kolejności: zakres, czas, koszt i ryzyko (Kerzner 2011: 25–28). Zmiana sposobu postrzegania ograniczeń projektu wynika z rosnącej powszechności projektów. Projekty stają się codziennością nie tylko dla organizacji sektora prywatnego, lecz także sektora społecznego i publicznego, a to z kolei wywołuje potrzebę przeglądu i dostosowania metod, technik i narzędzi zarządzania projektami, ze szczególnym uwzględnieniem cyklu życia projektu oraz rodzajów działań w projekcie.

W projektach wyróżniamy trzy rodzaje działań: operacyjne (tj. podstawowe, prowadzące do wytworzenia finalnego produktu lub usługi – przedmiotu dostawy), wspierające (pomocnicze/administracyjne) oraz kierownicze (zarządcze) (Trocki i in. 2003: 26; Roszkowski, Wiatrak 2005: 20). Umiejętne zharmonizowanie działań operacyjnych i pomocniczych poprzez zastosowanie odpowiednich metod, technik i narzędzi pozwala kierownikowi projektu rozwiązać wiele problemów, zwiększając przy tym prawdopodobieństwo zakończenia projektu sukcesem. Z kolei w ramach podstawowego podziału problemów zarządzania projektami wyodrębnia się cztery główne obszary: funkcjonalny, instytucjonalny, personalny oraz metod zarządzania projektami (Trocki i in. 2003: 32). Podstawą wyróżnienia obszaru problemów metod zarządzania projektami jest skupienie uwagi na sposobach działania wykorzystywanych w realizacji projektu. Uwzględniając szczegółowość i kompleksowość sposobów zarządzania projektami, wyróżnia się metody ogólne i metody szczegółowe. Do metod ogólnych są zaliczane reguły metodyczne zarządzania projektami (podejścia metodyczne do zarządzania projektami), do metod szczegółowych: metodyki zarządzania projektami (metody kompleksowe) i techniki zarządzania projektami (metody wycinkowe) (Trocki i in. 2003: 127–128). Szczegółowy przegląd technik stosowanych w zarządzaniu projektami przedstawiają w swojej pracy Michał Trocki, Bartosz Grucza i Krzysztof Ogonek (Trocki i in. 2003: 133–134). Głównym problemem w tym zakresie jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: Jakie metody umożliwiają rozwiązywanie problemów funkcjonalnych, instytucjonalnych i personalnych zarządzania projektami? (Trocki i in. 2003: 33).

Biorąc pod uwagę podejście przyjęte przez PMI, zastosowane przy opisie procesów zarządzania projektami, za istotne w zakresie metod i technik zarządzania należy uznać także narzędzia (*tools*), a co za tym idzie – również zasilenia i produkty działań zarządczych (*inputs i outputs*), do których można zaliczyć m.in. dokumentację projektu (*A Guide...* 2008). Do kluczowych produktów planowania projektu można zaliczyć:

1. Kartę projektu, która jest dokumentem sporządzanym przez inicjatora lub sponsora projektu. Służy do formalnego zatwierdzenia istnienia projektu.
2. Deklarację zakresu projektu, która opisuje prace do wykonania, w tym głównie produkty cząstkowe, cele projektu, założenia, ograniczenia i zestawienie (wykaz) zakresu prac.
3. Plan kierowania projektem, który jest formalnym, zatwierdzonym dokumentem określającym sposób, w jaki będzie się realizować, monitorować i kontrolować projekt. Może mieć charakter ogólny lub szczegółowy i składać się z jednego lub więcej planów uzupełniających oraz innych dokumentów związanych z planowaniem.

Szersze spojrzenie na metody i techniki, a także narzędzia, w aspekcie głównych rodzajów działań w projekcie, pozwala posługiwać się sformułowaniem „instrumentalne problemy zarządzania projektami”.

### 3. Wytoczne zarządzania projektami europejskimi

Podstawą prowadzenia projektów europejskich, tj. dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jest *Metodyka Zarządzania Cyklem Projektu (Project Cycle Management Guidelines – PCM)*. PCM jest narzędziem służącym do realizacji założeń polityki rozwoju Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Założenia rozwoju zostały zawarte w dokumentach strategicznych UE, jak również w dokumentach krajów członkowskich (*Project Cycle... 2004*: 18–19). Dokumenty strategiczne stanowią główny element Zarządzania Cyklem Projektu. Określają obszary, które mogą być objęte wsparciem ze środków unijnych. PCM jest metodyką, którą można rozpatrywać i stosować równocześnie na trzech poziomach: Komisji Europejskiej, instytucji rządowych krajów członkowskich, a także realizatora projektu.

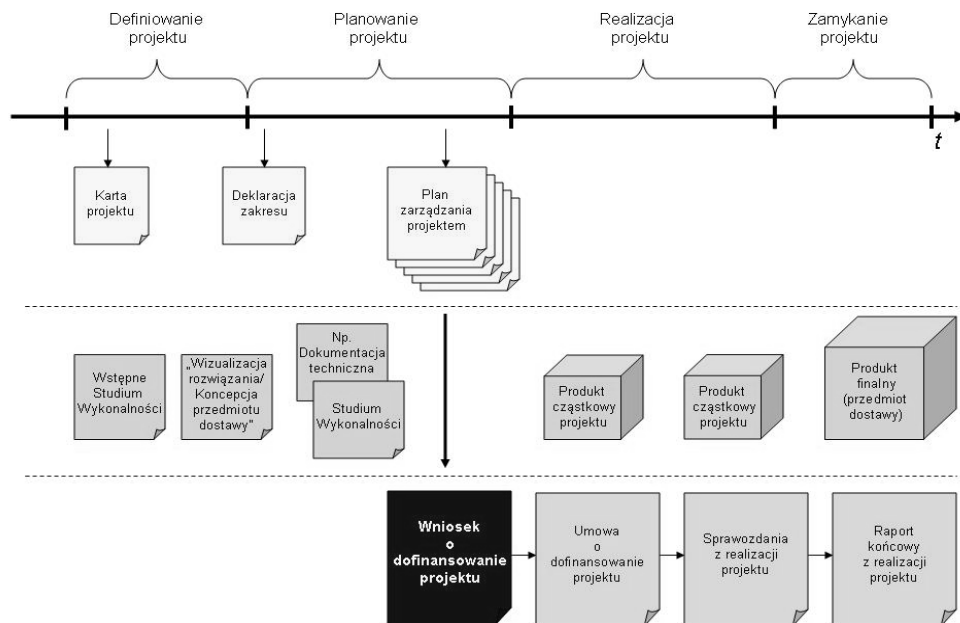
Zarządzanie Cyklem Projektu składa się z pięciu faz: programowania, identyfikacji, formułowania, wdrażania, ewaluacji i audytu (*Project Cycle... 2004*: 16). Realizacja przedsięwzięć zgodnie z przyjętym w metodyce cyklem powinna być oparta na założeniach tzw. Matrycy Logicznej (Logical Framework Approach – LFA)<sup>2</sup>. Pomijając fazę programowania<sup>3</sup>, która jest specyficzna dla metodyki PCM, kolejne fazy można wpisać w cykl życia projektu proponowany przez Trockiego, tj. kolejne fazy: definiowania projektu, planowania projektu, realizacji projektu, zamykania projektu.

Uwzględniając rodzaje działań w projekcie (kierownicze, operacyjne, wspierające), można wyróżnić co najmniej trzy grupy dokumentów: bezpośrednio wspomagające zarządzanie projektem (np. karta projektu, deklaracja zakresu, plan zarządzania projektem); związane z produktem finalnym projektu (przedmiotem dostawy); wspierające działania administracyjne – w tym przypadku dokumenty związane z pozyskaniem i rozliczeniem dofinansowania ze środków UE (wniosek o dofinansowanie projektu, umowa, raporty z realizacji projektu, raport końcowy) – zob. rysunek 1. Należy podkreślić, że dokumenty związane z przedmiotem dostawy (produktem finalnym projektu) oraz dokumenty związane z pozyskaniem i rozliczeniem środków unijnych stanowią uzupełnienie (uszczegółowienie) dokumentów bezpośrednio wspomagających zarządzanie projektem.

<sup>1</sup> W 1992 r. Komisja Europejska (KE) na potrzeby zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków UE zaadaptowała metodykę Zarządzania Cyklem Projektów (Project Cycle Management – PCM) opartą na matrycy logicznej (Logical Framework Approach – LFA). Po raz pierwszy metodyka została zaktualizowana w 2001 r. Na mocy decyzji podjętej w 2003 r. przez KE metodyka została zaktualizowana ponownie i wydana w marcu 2004 r. pod tytułem: *Project Cycle Management Guidelines*. Polska wersja metodyki jako podręcznik wspomagający zarządzanie projektami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej została wydana przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy w maju 2004 r. pt. *Podręcznik – Zarządzanie Cyklem Projektu*.

<sup>2</sup> LFA jest uznanym i szeroko stosowanym narzędziem wspomagającym planowanie projektów przez wiele agencji multilateralnych, bilateralnych, rządowych, samorządowych i non-profit. Szczegółowy opis matrycy logicznej znajduje się w części drugiej opisującej narzędzia metodyki PCM (The Logical Framework Approach).

<sup>3</sup> Fazę programowania można utożsamiać z pierwszym etapem zarządzania portfelem projektów. Zob. Wysocik, McGary (2005: 418).



**Rysunek 1.** Wybrane dokumenty zarządzania projektem

Źródło: opracowanie własne.

W Polsce projekty unijne są realizowane od 1990 r. Na przestrzeni lat 1990–2020 możemy wyróżnić cztery zasadnicze okresy realizacji projektów unijnych. Są to: okres pomocy przedakcesyjnej, okres programowania 2004–2006<sup>4</sup>, okres programowania 2007–2013 oraz okres programowania 2014–2020, który jest aktualnie planowany. Instytucje odpowiedzialne za wdrażanie środków pomocowych, na bazie zdobytych doświadczeń w zakresie zarządzania tymi środkami, dostosowały cykl życia projektu tak, aby zwiększyć skuteczność absorpcji przyznanych środków. Aktualnie proponowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego cykl życia projektu składa się z następujących faz/etapów: sporządzenie i złożenie wniosku o dofinansowanie, ocena wniosku, podpisanie umowy, realizacja działań, sprawozdawczość, kontrola projektu ([www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)).

#### 4. Wniosek o dofinansowanie projektu ze środków Unii Europejskiej

Wniosek o dofinansowanie projektu ze środków UE jest głównym dokumentem, na podstawie którego podejmuje się decyzję o przyznaniu dofinansowania. Opracowanie wniosku, z uwzględnieniem cyklu życia projektu, jest zadaniem, które powinno być realizowane dopiero w etapie organizowania wykonawstwa projektu, czyli ostatnim etapie fazy planowania projektu. Na tym etapie informacje o projekcie są już na tyle kompletne i szczegółowe,

<sup>4</sup> Pojęcie „okres programowania 2004–2006” jest używane dla określenia lat, w których Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. mogła w pełni korzystać ze środków unijnych.

że można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić: jakie zadania i dlaczego wchodzi w zakres projektu, a jakie nie; ile będzie kosztował; ile będzie trwał i kiedy zakończy się projekt. Wniosek o dofinansowanie, podobnie jak finalna wersja karty projektu (*A Guide...* 2008: 73–78), jest swoistym streszczeniem, tj. opisem projektu i zarazem umową wiążącą zlecającego (finansującego projekt) z wykonawcą (zleceniobiorcą/realizatorem). Zatem informacje zawarte we wniosku powinny precyzyjnie opisywać przyczyny podjęcia projektu, następnie: cel, związek ze strategią organizacji, zakres, czas, koszty, korzyści, ryzyko, rezultaty oraz oddziaływanie projektu (Weiss 2003: 99 i n.).

Zgodnie z przyjętymi wytycznymi ubiegania się o wsparcie realizacji projektów ze środków unijnych umowa zawarta pomiędzy instytucją wdrażającą<sup>5</sup> (IW) a wnioskodawcą obliguje wnioskodawcę do zrealizowania projektu zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowie. Ustalenia zawarte w umowie są uściśnione we wniosku i załącznikach. Wniosek o dofinansowanie projektu wraz z załącznikami stanowią główny element umowy. Wprowadzanie jakichkolwiek zmian do umowy, po jej podpisaniu, wymaga wyczerpującego uzasadnienia i przede wszystkim formalnej zgody IW. Ponadto cel projektu zawarty we wniosku powinien odpowiadać celom, jakie zamierza osiągnąć donator. W związku z tym pojawia się trudność, która polega na umiejętnym powiązaniu celu projektu z celami donatora oraz celami strategii rozwoju danej organizacji (np. gminy). Należy pamiętać, że wniosek o dofinansowanie projektu jest dokumentem, z którego korzysta przede wszystkim IW.

## 5. Praktyka zarządzania projektami europejskimi w gminach – wybrane wyniki badań

W celu uzyskania informacji o sprawności zarządzania projektami w JST przeprowadzono badania w ramach grantu promotorskiego pt. *Zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego* (finansowanego ze środków na naukę w latach 2010–2011 jako projekt badawczy nr N N115 307238). Badaniami objęto wyselekcjonowaną grupę 48 projektów, które zostały zrealizowane przez gminy województwa lubuskiego. W tej grupie znalazły się przede wszystkim projekty infrastrukturalne tzw. twarde (91,54%) oraz projekty zrealizowane w obszarze rozwoju zasobów ludzkich, tzw. projekty miękkie (8,33%). Uwzględniając okres programowania, można zauważyć, że zasadniczą część stanowiły projekty z okresu 2004–2006 – 85,4%. Natomiast 14,6% to projekty z okresu 2007–2013. W celu wyróżnienia zestawów czynników determinujących sprawność zarządzania projektami badania przeprowadzono, uwzględniając cztery obszary problemowe zarządzania projektami: funkcjonalny, organizacyjny, behawioralny i instrumentalny oraz cykl życia projektu.

Analiza metod, technik i narzędzi wykorzystanych do realizacji zadań zarządczych w badanych projektach pozwoliła jednoznacznie stwierdzić, że projekty były zarządzane w sposób niezgodny z metodyką. Problem dotyczy niewłaściwego postrzegania i rozumienia cyklu życia projektu. Początek projektu jest wiązany z fazą planowania projektu, a dokładniej z etapem planowania zasobów projektu oraz etapem organizowania wykonawstwa projektu. Błędny

<sup>5</sup> Instytucja wdrażająca jest jednostką, która odpowiada za wdrażanie programów operacyjnych. Do obowiązków instytucji wdrażającej należy m.in. ogłaszanie konkursów, przeprowadzanie oceny formalnej wniosków, organizowanie prac komisji oceny projektów, podpisywanie umów z projektodawcami, monitorowanie realizacji projektów, wypłata/zwrot kosztów poniesionych przez projektodawców, przedkładanie wniosków o płatność do instytucji pośredniczącej. Instytucjami wdrażającymi w okresie programowania 2004–2006 były m.in. MGIP, MENiS, WUP, PARP. Zob. Słowniczek EFS.

sposób rozumienia projektu aktualnie jest utrwalany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego<sup>6</sup>. Skutkiem takiego podejścia do projektu jest całkowite wypaczenie istoty zarządzania projektami. Wskazuje na to fakt „dorabiania do gotowych projektów” takich dokumentów, jak studium wykonalności, budżetów i harmonogramów. Pracownicy urzędów gmin skupili uwagę głównie na pozyskaniu dofinansowania projektu, czego skutkiem było zmarginalizowanie działań dotyczących aktywnego planowania projektu (Wysocki 2012: 178).

Ponadto problemy dotyczą niedostatecznego wykorzystania harmonogramów, analizy i kontroli wskaźników, sporadycznego wykorzystania technik monitorowania i promocji, ograniczania działań kierowniczych do spełnienia wymogów, jakie wiążą się z wydatkowaniem środków unijnych, traktowania sprawozdań z realizacji projektu jako formalnego obowiązku, który służy jedynie rozliczeniu dofinansowania, niedostatecznego wykorzystania technik monitorowania w etapie zamykaniu projektu oraz kontrolowania przebiegu zamykania projektu, marginalizowania promocji źródeł finansowania, w niewielkim stopniu wykorzystania technik ewaluacji i audytu, technik badania opinii ekspertów, technik prawnych, technik negocjacji, technik kierowania zespołem oraz braku stosowania *Lessons Learned* (Wysocki 2012: 197–198).

Można zatem stwierdzić, że pracownicy urzędów gmin odpowiedzialni za zarządzanie projektami bazowali w głównej mierze na wniosku o dofinansowanie projektu, wykorzystując go do zarządzania projektem.

## Podsumowanie

Reasumując, wytyczne zarządzania projektami europejskimi określają zasady oraz ramy dla zarządzania projektami dofinansowanymi z środków unijnych. Regulują sposób redystrybucji tych środków. Zarządzanie projektami unijnymi jest nastawione przede wszystkim na realizację celów polityki regionalnej UE, dlatego cele formułowane w krajowych dokumentach strategicznych i operacyjnych (tj. programach operacyjnych) nawiązują do celów tej polityki. W ich ramach są precyzowane priorytety i działania, które stają się podstawą do składania wniosków o dofinansowanie projektów. Wniosek o dofinansowanie projektu jest swoistym narzędziem, w którym określa się przyczynę i cel podjętego przedsięwzięcia. Zawiera także syntetyczny opis projektu. Ponadto jest formularzem (dokumentem), który służy przede wszystkim do komunikowania się między wnioskodawcą i donatorem. Należy także zwrócić szczególną uwagę na fakt, że donator kładzie głównie nacisk na zgodność wniosku o dofinansowanie projektu z celami programu operacyjnego. Dlatego wnioskodawca nie powinien traktować wniosku o dofinansowanie projektu jako głównego narzędzia do zarządzania projektem. Zarządzanie projektem powinno opierać się na pełnej dokumentacji projektu, w której znajdują się m.in. informacje na temat zdefiniowanego problemu, sposobu jego rozwiązania, dokumentów technicznych, organizacyjnych i finansowych szczegółowo opisujących przebieg projektu. Dokumentacja ma służyć w pierwszej kolejności rozwiązaniu problemu, który jest istotny (ważny) dla wnioskodawcy. Dodatkowo może stanowić podstawę

---

<sup>6</sup> Zob. [www.funduszeuropejskie.gov.pl/](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/) (sierpień 2011). Na stronie internetowej Funduszy Europejskich można znaleźć informację, która wskazuje na to, że cykl życia projektu rozpoczyna się w momencie opracowania wniosku o dofinansowanie projektu. Dopiero uważne zapoznanie się z opisem cyklu życia projektu, podbudowane wiedzą o prawidłowym przebiegu cyklu życia projektu, pozwala zauważyć, że początek projektu należy łączyć z momentem zidentyfikowania problemu, który ma być rozwiązany przez projekt. Aktualny sposób prezentacji „etapów” cyklu życia projektu na stronie MRR należy uznać za niewłaściwy.

do opracowania wniosku o dofinansowanie projektu. Z kolei instytucje odpowiedzialne za wdrażanie i zarządzanie środkami pomocy unijnej powinny być świadome konsekwencji posługiwania się zbytnimi uproszczeniami, w tym przypadku dotyczącymi charakterystyki cyklu życia projektu. Zbytnie wyeksponowanie wniosku o dofinansowanie projektu można rozpatrywać w kategoriach autonomizacji, a co za tym idzie – w znaczący sposób zubaża istotę projektów publicznych.

## Literatura

- A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fourth Edition* (2008), PMI, Newton Square, PA, USA.
- Alley J. (2008), *What's Different. Project Management in the Public Sector*, Public Sector Project Management Forum, [www.pspmf.ca/](http://www.pspmf.ca/) (październik).
- Du Y., Yin Y. (2010), *Governance-Management-Performance (GMP) Framework: A Fundamental Thinking for Improving the Management Performance of Public Projects*, iBusiness.
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.) (2012), *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice.
- Government Community of Practice (2013), PMI, [www.government.vc.pmi.org/Home.aspx](http://www.government.vc.pmi.org/Home.aspx).
- Kassel D.S. (2010), *Managing Public Sector Projects. A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, CRC Press, Boca Raton.
- Kenis P., Janowicz-Panjaitan M., Cambré B. (2009), *Temporary Organizations: Prevalence, Logic and Effectiveness*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Kerzner H. (2011), *Project Management Metrics, KPIs, and Dashboards. A Guide to Measuring and Monitoring Project Performance*, Wiley, New York.
- Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami (A Guide to the Project Management Body of Knowledge)* (2003), PMBOK® Guide 2000 Edition, MT&DC, Warszawa.
- McQuaid R.W. (2007), *The theory of partnership: Why have partnerships?*, w: *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, red. S.P. Osborn, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Nutt P.C. (2005), *Comparing public and private sector decision-making practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” no. 6.
- Roszkowski H., Wiatrak A.P. (2005), *Zarządzanie projektem, istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Słowniczek EFS, [www.efs.2004-2006.gov.pl/Slowniczek+EFS/](http://www.efs.2004-2006.gov.pl/Slowniczek+EFS/) (maj 2011).
- Trocki M. (2006), *Organizacja projektowa*, Bizarre, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K. (2003), *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B. (red.) (2007), *Zarządzanie projektami europejskimi*, PWE, Warszawa.
- Weiss E. (2003), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wydawnictwo I-Bis, Wrocław.
- [www.funduszeuropejskie.gov.pl/](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/) (sierpień 2011).
- Wysocki R. (2013), *Strategiczne zarządzanie projektami w sektorze publicznym – strategia portfela projektów*, w: *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu*, Wałbrzych 2013.
- Wysocki R. (2012), *Zarządzanie portfelem projektów w jednostkach samorządu terytorialnego*, praca doktorska (maszynopis), Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Wysocki R.K., McGary R. (2005), *Efektywne zarządzanie projektami*, wyd. 3, Helion, Gliwice.



**INSTRUMENTAL PROBLEMS OF PROJECT MANAGEMENT  
IN THE UNITS OF TERRITORIAL GOVERNMENT**

**Abstract:** The paper discusses the problem of treating applications for co-financing projects from EU means as a basic tool of project management used by units of territorial government (communes). The causes and results of this kind of approach are presented. The problem is discussed in the context of the attributes of public projects, types of project actions, project life cycle as well as methods and techniques with particular focus put on the tools supporting the actions of project managers.

**Keywords:** project management in the public sector, methods, techniques and tools of project management, application for project co-financing

**Translated by** Maciej Wieliczko

