

Kinga Zybala

e-mail: 178554@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0007-1292-2626

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Controlling projektów w jednostce samorządu terytorialnego – wybrane aspekty metodyki planowania i oceny projektów

DOI: 10.15611/2024.69.7.06

JEL Classification: H83, O22

© 2024 Kinga Zybala

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Zybala, K. (2024). Controlling projektów w jednostce samorządu terytorialnego – wybrane aspekty metodyki planowania i oceny projektów. W: T. Dyczkowski (red.), *Wyzwania implementacji controllingu w praktyce gospodarczej* (s. 68-79). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Rosnące znaczenie projektów w realizacji strategii jest coraz częściej zauważalne w sektorze publicznym. Celem artykułu jest scharakteryzowanie wybranych aspektów planowania i kontroli realizowanej w ramach controllingu przedsięwzięć prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie projektu edukacyjnego dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej. W opracowaniu zastosowano metodę studium przypadku i technikę gromadzenia informacji, jaką jest wywiad. Rozmowa z koordynatorem projektu pomogła poznać zalety oraz wady przeprowadzania przedsięwzięć w środowisku publicznym. Poznano zalety posiadania w zespole controllera projektów oraz trudności związane z jego wprowadzeniem do zespołu.

Słowa kluczowe: controlling projektów, jednostka samorządu terytorialnego, zarządzanie projektami

1. Wstęp

Projekty są jednym ze sposobów realizacji strategii jednostki. Realizowane są przez przedsiębiorstwa produkcyjne, instytucje publiczne czy organizacje pozarządowe. Ich rosnące znaczenie sprawia, że efektywne nimi zarządzanie jest kluczowe do osiągnięcia zadowalających wyników.

Przez słowo „projekt” rozumie się podejmowanie określonych działań w ustalonym okresie z zamiarem osiągnięcia wyznaczonego celu przy wykorzystaniu dostępnych zasobów (Wirkus i in., 2014, s. 16). Przedsięwzięcia są niepowtarzalne, tymczasowe, jednorazowe, składają się z logicznie uporządkowanych działań służących do osiągnięcia celu, często obciążonych ryzykiem (Charvat, 2003, s. 8). Natomiast controllingiem projektów nazywa się zbiór metod i technik, które odpowiednimi infor-

macjami i analizami wspomagają proces zarządzania w realizowanych przedsięwzięciach (Bukłaha, 2016a, s. 144). Łączy on w sobie działania planistyczne, kontrolne, sterujące, regulacyjne i koordynacyjne oraz uwzględnia parametry projektowe – koszty, harmonogram, jakość (Bukłaha, 2018, s. 183). Do jego zadań można zaliczyć automatyzację gromadzenia i ewidencjonowania danych, pomiar wyników projektu (kosztów, czasu, jakości), rozwijanie systemu wczesnego ostrzegania, doskonalenie komunikacji między interesariuszami oraz stworzenie bazy wiedzy i doświadczeń (Willems i Vanhoucke, 2015, s. 39).

Dobór metodyki zarządzania, instrumentów controllingu czy sposobu urzeczywistnienia przedsięwzięć musi zostać dostosowany do środowiska, w jakim są wykonywane. W literaturze można zidentyfikować próby pokazania sposobów i efektów stosowania metodyki controllingu w sektorze publicznym (Fedosov i Paientko, 2019) w kontekście omawianych w artykule inicjatyw edukacyjnych (Chluska i Szczepaniak, 2015), a także w perspektywie projektów inwestycyjnych w gminach (Bednarek, 2004). Niemniej zidentyfikowano lukę badawczą dotyczącą operacjonalizacji controllingu w projektach publicznych.

W tym sensie artykuł porusza problematykę korzystania z narzędzi controllingu projektów w sektorze publicznym, a jego celem jest scharakteryzowanie wybranych aspektów planowania i kontroli realizowanej w ramach controllingu przedsięwzięć prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie projektu edukacyjnego dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

2. Różnice między projektami publicznymi a projektami komercyjnymi

Do identyfikacji, czy projekt ma charakter publiczny, czy komercyjny można użyć kryterium podmiotowego lub przedmiotowego. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, można wskazać projekty (Drobniak, 2008, s. 17):

- realizowane przez organizację przynależną do sektora biznesu – najczęściej jest to przedsiębiorstwo, które swoje działanie finansuje z prywatnych środków;
- prowadzone przez jednostkę przynależną do sektora publicznego – czyli podmiot finansowany z wpływów publicznych.

Stosując kryterium przedmiotowe, wyróżnia się przedsięwzięcia realizujące (Drobniak, 2008, s. 17):

- cele komercyjne – zmierzające do uzyskania korzyści prywatnych, takich jak zysk, zwiększenie wydajności, wzrost sprzedaży czy obniżenie kosztów produkcji;
- cele o charakterze publicznym – służące osiągnięciu korzyści ogólnospołecznych.

W myśl przedstawionej klasyfikacji można zdefiniować projekt sektora publicznego jako przedsięwzięcie, którego inicjatorem, koordynatorem i sponsorem są podmioty publiczne, a wizją i celem jest osiągnięcie efektów pozakomercyjnych (Drobniak, 2008, s. 17).

Projekty publiczne są finansowane ze środków publicznych, których wydatkowanie określone jest w dwóch aktach – ustawie o zamówieniach publicznych oraz ustawie o finansach publicznych. Na środki publiczne składają się publiczne dochody, środki pochodzenia zagranicznego, które nie podlegają zwrotowi, przychody z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu państwa oraz przychodów z działalności jednostek sektora finansów publicznych (Koczarowska, 2013, s. 80). Ponadto projekty publiczne charakteryzują się większą liczbą interesariuszy niż w przypadku tych biznesowych. Są to całe społeczności, ale też media czy legislatorzy (Krukowski i Sasak, 2016, s. 228). Projekty publiczne również odznaczają się mniejszą elastycznością oraz podatnością na zmiany w porównaniu do przedsięwzięć biznesowych (Hwang i in., 2011, s. 963). Inne różnice można dostrzec w obszarze zarządzania projektami, co ujęto w tabeli 1.

Tabela 1. Różnice w zarządzaniu projektami publicznymi i komercyjnymi

Obszar zarządzania projektem	Projekt publiczny	Projekt komercyjny
Zasoby ludzkie	Niższe kompetencje zespołu projektowego spowodowane niekonkurencyjnością organizacji publicznych na rynku pracy.	Wyższe kompetencje pracowników projektowych wynikające z dużej konkurencyjności wynagrodzeń.
	Motywowanie pracowników perspektywą stabilnego zatrudnienia.	Motywowanie pracowników przy użyciu bodźców finansowych.
	Mniejsza możliwość doboru zespołu projektowego.	Większa swoboda doboru zespołu projektowego.
Jakość	Mniejszy nacisk na jakość, a większy na dostępność uzyskanych efektów.	Duży nacisk na kontrolę jakości ze względu na konkurencyjność.
Cele	Zróźnicowanie celów.	Główny cel to zysk.
Ryzyko	Główne źródła ryzyka to długie horyzonty planowania i złożone otoczenie.	Główne źródło ryzyka to ograniczone zasoby.
	Mniejsza skłonność kierowników projektu do podejmowania ryzyka.	Większa skłonność kierowników projektu do podejmowania ryzyka.
Zakupy	Zakupy publiczne odbywają się na podstawie regulacji prawnych.	Zakupy dokonywane na podstawie decyzji właścicieli.
Koszty i ceny	Kierownicy są skłonni popierać decyzje oparte na negocjacjach.	Kierownicy są bardziej skłonni do podejmowania decyzji na podstawie analiz.
	Planowanie kosztów musi być dopasowane do rocznego cyklu budżetowego.	Planowanie kosztów nie musi być dopasowane do rocznego cyklu budżetowego.
Kontrola	Większa formalizacja oraz kontrola zewnętrzna.	Mniejsza formalizacja.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Krukowski i Sasak, 2016, s. 220-230).

Cechy sektora publicznego powodują znaczące różnice pomiędzy realizowanymi w nim projektami a projektami innych sektorów. Przedsięwzięcia publiczne mają swoje specyficzne cechy w zakresie finansowania, oceny efektywności, interesariuszy czy zarządzania.

3. Narzędzia controllingu projektów

Biorąc pod uwagę istotną rolę planowania, ciągłego podejmowania decyzji i monitoringu realizacji projektów, można dojść do wniosku, że znaczący udział w powodzeniu przedsięwzięć mają narzędzia controllingu projektów.

Najczęściej controlling projektów jest stosowany w takich obszarach, jak (Bukłaha, 2016b, s. 39):

- biznesowe uzasadnienie projektu,
- ocena dostępności zasobów i określanie zapotrzebowania na nie,
- kalkulacja kosztów i budżetowanie projektu,
- monitorowanie terminowości, osiągnięcia kamieni milowych i czasu realizacji prac,
- porównywanie zaplanowanego i rzeczywistego zakresu prac,
- zarządzanie ryzykiem przedsięwzięcia.

Ze względu na horyzont i szczegółowość planowania działań w projekcie wyróżnia się dwa rodzaje controllingu projektów – strategiczny i operacyjny. Controlling strategiczny dąży do zapewnienia warunków gwarantujących długotrwałe funkcjonowanie i rozwój jednostki oraz tworzenie nowych potencjałów zysku poprzez adaptowanie się do otoczenia (Niedbała, 2008, s. 40), koordynację informacji, ocenę mocnych i słabych stron projektu oraz badanie wstępnej wykonalności przedsięwzięcia (Bukłaha, 2016c, s. 47-63). Bieżący controlling projektów skupia się na regulacji realizacji przedsięwzięć w krótkich horyzontach czasowych oraz zaplanowaniu, wykonaniu i kontrolowaniu projektów wybranych do realizacji na etapie controllingu strategicznego (Bukłaha, 2016a, s. 145-146). Różnice odnoszą się również do narzędzi, co prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Narzędzia controllingu projektów

Strategiczny controlling projektów	Operacyjny controlling projektów
<ul style="list-style-type: none"> • strategiczna ocena przedsięwzięcia • rachunek docelowych kosztów projektu • analiza wartości projektu • analiza kosztów w łańcuchu wartości • analiza portfelowa projektów • pomiar dokonań 	<ul style="list-style-type: none"> • budżetowanie kosztów projektu i kontrola budżetowa • tworzenie sprawozdań dla celów decyzyjnych • rozliczanie kosztów przedsięwzięcia • ocena efektywności ekonomicznej projektu • powykonawcza analiza projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bukłaha, 2009, s. 206).

Ważnym obszarem controllingu projektów jest planowanie i koordynacja wykorzystania zasobów. Zasobami nazywa się kategorię obejmującą aktywa, ludzi, wiedzę, zapasy, urządzenia i sprzęty, których dostępność jest ograniczona (Wysocki, 2018, s. 48). R. Keeling wprowadził do literatury pojęcie 7M, czyli grupy zasobów potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia. Należą do nich (Keeling, 2000, s. 67):

- zasoby ludzkie (*manpower*),
- kierownicy i specjaliści (*managment*),
- materiały (*materials*),
- towary (*merchandise*),
- sprzęt i urządzenia (*machinery*),
- pieniądze (*money*),
- ruch (*movement*).

Controlling zasobów projektowych rozpoczyna się już w momencie określenia zapotrzebowania na zasoby. Proces ten obejmuje ustalenie liczebności zespołów projektowych i ich kompetencji oraz podział zadań (Marciszewska, 2016, s. 76). Na tym etapie często używa się narzędzi takich jak wykresy kompetencyjne lub macierze ról i odpowiedzialności. W dalszych krokach do zadań przypisuje się zasoby materialne, które są niezbędne do osiągnięcia uzyskania zakładanych efektów. W ten sposób można ustalić poziom potrzebnych do realizacji projektu środków finansowych, które należy pozyskać ze źródeł zewnętrznych i zarezerwować w ramach budżetu jednostki.

Powodzenie projektu w dużej mierze zależy od regularnego monitorowania postępów. Metodyka wartości wypracowanej pozwala na uzyskanie informacji odnośnie aktualnego stanu kosztów, harmonogramu czy postępu prac. Obecnie korzystanie z tej metody jest obligatoryjne przy realizacji projektów sektora rządowego w Stanach Zjednoczonych (Kuzak i Maciejewski, 2015, s. 56). Zaletami wartości wypracowanej są jej uniwersalność oraz łatwość w użyciu. Metoda ta bazuje na porównaniu stanu zaplanowanego (zakresu zadań, budżetu, kosztu i terminowości) z wynikami rzeczywistymi (Getler i Tchórzewski, 2020, s. 265). Umożliwia m.in. kontrolę realizacji projektu pod względem terminowości, obiektywny pomiar postępów przedsięwzięcia, identyfikację wartości odchyień od założonego budżetu czy prognozę końcowego kosztu projektu i terminu jego zamknięcia (Bukłaha, 2019, s. 93). Wadą opisywanego narzędzia jest to, że nie pozwala na określenie jakości produktów projektu.

Biorąc pod uwagę kryterium czasu, możemy wyróżnić ocenę *ex ante* – związaną z planowaniem projektu, oraz *ex post* – skupiającą się na ocenie działań z przeszłości (Drobniak, 2008, s. 34). W przypadku oceny projektów sektora publicznego korzysta się z pojęcia sprawności, które obejmuje m.in. następujące obszary oceny (Kobylińska, 2013, s. 134):

- wykonalność – zdefiniowanie prawdopodobieństwa sukcesu projektu w ujęciu technicznym, organizacyjnym i finansowym;
- skuteczność – analiza wyników osiągniętych i zakładanych oraz ich wpływu na przyjęte cele;
- efektywność ekonomiczna – analiza relacji pomiędzy wartością uzyskanych rezultatów a poniesionymi nakładami;
- trwałość – określenie oddziaływania przedsięwzięcia po jego zakończeniu.

Rozwój jednostek zorientowanych na realizację projektów niesie za sobą potrzebę korzystania z wielu narzędzi controllingu. Wszystkie opisane we wcześniejszych punktach techniki i metody należy jednak dostosować do charakterystyki otoczenia, w jakim jednostka operuje. Szczególnym takim środowiskiem jest sektor publiczny.

4. Wyniki badań i dyskusja

4.1. Zarządzanie zasobami w badanym projekcie

Dalsza część artykułu jest poświęcona scharakteryzowaniu sposobów wspierania projektu realizowanego przez jednostkę sektora publicznego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej przez controlling. Analizowane przedsięwzięcie zostało wybrane z uwagi na możliwość jego długookresowej obserwacji w całym cyklu życia. W badaniu wykorzystano technikę wywiadu uzupełnionego o analizę materiałów źródłowych.

Omawiany projekt realizowany jest przez jednostkę samorządu terytorialnego w Kaliszu. Przedsięwzięcie ma charakter edukacyjny, głównym celem jest lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Przedsięwzięcie rozpoczęło 1 sierpnia 2018 roku, a datę zakończenia zaplanowano na 31 lipca 2022 roku. Całkowity budżet projektu wynosi 1,9 miliona złotych, a kwota dofinansowania to 1,7 miliona złotych.

Analizę przedsięwzięcia należy rozpocząć od omówienia harmonogramu jego realizacji. Wymienione w tabeli 3 zadania mają na celu zapewnić nauczycielom oraz instruktorom praktycznej nauki zawodu możliwość aktualizowania swojej wiedzy poprzez bezpośredni kontakt ze środowiskiem pracy. Zaplanowane działania prowadzone są z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów objętych wsparciem. Istotnym zadaniem jest również polepszenie bazy dydaktycznej i wyposażenie szkoły w sprzęt i urządzenia przydatne w zajęciach lekcyjnych i pozalekcyjnych. Przede wszystkim dotyczy to pracowni przedmiotowych dla zawodów szkolnictwa zawodowego, tak aby możliwa była praca z uczniem w warunkach zbliżonych do rzeczywistych.

Tabela 3. Harmonogram badanego projektu

Zadania	01.08.2019	01.09.2019	30.04.2022	30.06.2022	01.07.2022	31.07.2022
Wybór dostawcy wyposażenia	X	X				
Podnoszenie kwalifikacji nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu		X	X	X		
Przeprowadzanie doradztwa edukacyjno-zawodowego		X	X	X		
Przeprowadzanie kursów podnoszących kompetencje / kwalifikacje zawodowe uczniów		X	X			
Przeprowadzanie warsztatów grupowych dla uczniów				X		
Przekazanie wyposażenia szkołom				X		
Rozliczenie projektu, przekazanie raportów jednostce kontrolującej					X	
Uroczyste zakończenie projektu						X

Źródło: opracowanie własne.

Spoglądając na harmonogram projektu, można zauważyć, że większość zadań jest realizowana równolegle. Pozwala to znacznie skrócić czas trwania przedsięwzięcia. Znacząca część zadań projektowych jest uzależniona od harmonogramu beneficjentów. Nie dotyczy to działań związanych z przeprowadzaniem prac przygotowawczych, pozyskaniem sprzętu czy z zamknięciem projektu. Najwięcej czasu przeznaczono na podnoszenie kwalifikacji nauczycieli i uczniów oraz spotkania w ramach doradztwa zawodowego. Użycie schematu pozwala również na przedstawienie zadań w sposób przejrzysty, pomaga koordynatorowi projektu monitorować zależności między zadaniami oraz śledzenie postępów przedsięwzięcia.

Aby zrealizować wskazane zadania, należy zidentyfikować zasoby ludzkie niezbędne do uzyskania zakładanych efektów. Są to odpowiednio: pracownicy, koordynator projektu i specjalista ds. zamówień publicznych, a ponadto należy wziąć pod uwagę materiały dydaktyczne, sprzęty i urządzenia elektroniczne oraz dofinansowanie z Unii Europejskiej. Przykład zastosowania proponowanego w literaturze narzędzia planowania, tj. macierzy ról i odpowiedzialności (Jędrych i in., 2012), przedstawiono w tabeli 4.

Koordynator badanego projektu wspominał o problemie niewystarczającej liczby pracowników biorących udział w realizacji przedsięwzięcia. Korzystanie z metody planowania zasobów ludzkich może znacząco wspomóc realizację projektu przy niewystarczającej kadrze pracowniczej, na co zwraca się uwagę w literaturze (Marciszewska, 2016). Warto wskazać inne problemy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w jednostce publicznej. Są nimi: sztywne zasady zatrudnienia, awansowania i motywowania czy mniejsza swoboda w doborze zespołu.

Tabela 4. Macierz ról i odpowiedzialności dla opisywanego projektu

Zadanie	Wykonawca				
	Doradca zawodowy	Instruktor nauki zawodu	Specjalista ds. zamówień publicznych	Specjalista ds. wsparcia projektowego	Koordynator projektu
Przeprowadzanie szkoleń dla nauczycieli		R+W		A	A
Doradztwo zawodowe	R+W				A
Przeprowadzenie szkoleń dla uczniów		R+W		A	A
Pozyskanie sprzętu i wyposażenia			W+E		A
Prowadzenie konsultacji indywidualnych	R+W	R+W		A	A

Legenda: R – osoba odpowiedzialna za zadanie; W – osoba odpowiadająca za wykonawstwo zadania; A – osoba kontrolująca zadanie; E – osoba posiadająca wiedzę ekspercką na temat zadania

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Jędrzych i in., 2012, s. 70).

Kolejnym zasobem, którego zaplanowanie jest potrzebne do realizacji projektu, są środki finansowe. W przypadku omawianego projektu estymacja kosztów powstała na podstawie opinii ekspertów zajmujących się zagadnieniem kosztów oraz poprzednich doświadczeń przy realizacji podobnych przedsięwzięć edukacyjnych. Prowadzono również rozmowy z beneficjentami projektu, na podstawie których określono, jakie środki rzeczowe będą potrzebne do realizacji zadania doposażenia pracowni szkolnych. Na tej podstawie powstał budżet przedsięwzięcia.

Kosztorys projektu obejmuje wydatki związane z realizacją głównego celu projektu, zarządzaniem i koordynacją oraz zakupem wyposażenia. Budżet omawianego projektu został sporządzony w trybie zadaniowym. Podział wydatków opiera się na ich przypisaniu do poszczególnych działań oraz do określonej kategorii. Budżet podzielono na cztery zadania: podnoszenie kompetencji / kwalifikacji zawodowych nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, doradztwo edukacyjno-zawodowe, podnoszenie kompetencji i kwalifikacji zawodowych uczniów (które było najbardziej kosztowne, pochłaniając 42,76% całego budżetu), a także doposażenie pracowni przedmiotowych. Koszt ogółem przypadający na jednego uczestnika wyniósł 3657,98 złotych. Budżet projektu uznano za realistyczny i wykonalny, a estymacja kosztów została przeprowadzona na podstawie aktualnych cen rynkowych.

Biorąc pod uwagę ograniczoność zasobów, istotne jest optymalne zarządzanie nimi, aby zmaksymalizować szansę powodzenia projektu. Jednostki sektora publicznego dzięki korzystaniu z metodyk zarządzania zasobami, dokładnemu ich zaplanowaniu czy wykorzystaniu koncepcji portfela projektów mogą poradzić sobie z często

niezadowalającą dostępnością środków. Należy jednak pamiętać, że sama decyzja o zaangażowaniu zasobów powinna zostać poprzedzona oceną efektywności przedsięwzięcia, by uniknąć ulokowania środków w projekt nieracjonalny.

4.2. Ocena efektywności badanego projektu

Dzięki odpowiednim metodom zarządzania zasobami, skutecznej kontroli czy dobruaniu wykwalifikowanego zespołu projektowego prawdopodobieństwo powodzenia przedsięwzięcia znacznie wzrasta. Jednak zakończenie fazy realizacyjnej projektu nie jest ostatnim etapem. Należy przeprowadzić ewaluację i zbadać efektywność. Uzyskane informacje będą przydatne przy realizacji przyszłych przedsięwzięć.

W badanym projekcie wykonalność zapewniono poprzez sformułowanie listy działań przygotowawczych. Najpierw dobrano pracowników, którzy będą realizować projekt oparty na umiejętnościach personelu i wcześniejszym doświadczeniu. Następnie lokalni koordynatorzy skontaktowali się z władzami instytucji partnerskich, aby poinformować je o projekcie i zachęcić do dotarcia do innych interesariuszy, którzy mogą wesprzeć projekt w przyszłości. W kolejnym kroku zapewniono dokumenty obejmujące szczegółowe obowiązki partnerów projektu wraz z podziałem budżetu i terminami składania raportów. Na koniec, przed oficjalnym rozpoczęciem projektu zostały zorganizowane szkolenia on-line dotyczące oprogramowania używanego w trakcie przedsięwzięcia.

W odniesieniu do skuteczności proces oceny obejmie wszystkie wyniki, czyli bezpośrednie efekty odczuwane przez beneficjentów, takie jak doposażenia sal szkoleniowych oraz rezultaty intelektualne, m.in. podniesienie poziomu wiedzy i zdobycie nowych umiejętności. W celu oceny niematerialnych wyników projektu zostaną przeprowadzone ankiety. Pomiaru będą miały miejsce w trakcie projektu, ale także do trzech lat po jego zakończeniu. W ocenie skuteczności zostaną wykorzystane wskaźniki ujęte w tabeli 5.

Tabela 5. Wskaźniki oceny skuteczności projektu

Wskaźniki ilościowe	Wskaźniki jakościowe
<ul style="list-style-type: none"> • liczba uczniów objętych szkoleniami podnoszącymi kompetencje zawodowe • liczba nauczycieli kształcenia zawodowego i instruktorów praktycznej nauki zawodu z uzyskanymi kwalifikacjami lub nabytymi kompetencjami dzięki projektowi • liczba uczniów z uzyskanymi kwalifikacjami lub nabytymi kompetencjami dzięki projektowi • liczba uczniów znających po udziale w projekcie swoje predyspozycje zawodowe • liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących zakupione wyposażenie 	<ul style="list-style-type: none"> • ogólna satysfakcja partnerów projektu z jego realizacji, postępów i wyników (monitorowana co 6 miesięcy za pomocą procedur zapewnienia jakości) • ogólna satysfakcja uczestników po spotkaniach projektowych (monitorowana poprzez kwestionariusz po każdym spotkaniu) • ogólna satysfakcja uczestników z interaktywnej platformy e-learningowej i kursu edukacyjnego (na podstawie wyników testu pilotażowego) • ogólna satysfakcja uczestników z modułów szkoleniowych i materiałów (na podstawie wyniku testu pilotażowego)

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 5 wskaźniki zostaną zbadane za pomocą list obecności, zdjęć, deklaracji uczestnictwa, testów skłonności zawodowych, protokołów zamówień, przyjęć pomocy dydaktycznych i sprzętu. Porównany zostanie poziom wiedzy uczestników w momencie przystąpienia do realizacji szkolenia oraz w momencie jego zakończenia.

Wysoka efektywność ekonomiczna oznacza, że projekt jest skuteczny oraz nie ma dowodów na to, że te same inwestycje można by zrealizować przy niższych kosztach. W przypadku opisywanego przedsięwzięcia koszty są ponoszone zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Wyboru sprzętu oraz doposażenia dokonano po analizie cen rynkowych. Efektywność ekonomiczna jest jednym z obszarów podlegających kontroli przez zewnętrznego audytora. Najczęściej weryfikacji podlegają: sposób szacowania wartości zamówień, upublicznione treści ogłoszenia o zamówieniu, potwierdzenie przesłania zapytań ofertowych do potencjalnych dostawców, uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty, raport z udzielonego zamówienia, treść umowy podpisanej z wyłonionym wykonawcą lub dostawcą. W przypadku badania efektywności ekonomicznej projektów publicznych mogą występować trudności w ocenie spowodowane tym, że przedsięwzięcia te nie przynoszą zysków, a zatem powinny być rozpatrywane pod względem kryterium efektywności społecznej. Badaniu może zostać poddana grupa uczniów, którzy znaleźli zatrudnienie, czy wzrost poziomu nauczania w szkołach będących beneficjentami projektu.

Ostatecznie trwałość projektu została zapewniona w czterech obszarach. Po pierwsze, dopasowanie zakresu nauczania i kwalifikacji do potrzeb i wymagań lokalnego rynku pracy wpłynie na dalszą karierę absolwentów oraz na zwiększenie atrakcyjności nauczania zawodowego wśród potencjalnych uczniów. Po drugie, nauczyciele, którzy wezmą udział w projekcie, będą posiadali potwierdzenie swoich kompetencji lub kwalifikacji bezterminowo. Po trzecie, wyposażenie sal w pomoce dydaktyczne będzie wykorzystywane przez uczniów oraz nauczycieli po zakończeniu projektu. W końcu, nawiązanie w ramach projektu współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami i instytucjami otoczenia biznesu procentować będzie w kolejnych latach, obejmując nowe roczniki uczniów.

5. Zakończenie

W ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do radykalnych zmian w sposobie realizacji zadań przez organizacje publiczne, czego dowodem jest coraz powszechniejsza projektyzacja sektora publicznego. Ponadto od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej wiele jednostek decyduje się na wykorzystanie funduszy unijnych jako jednego ze źródeł finansowania. Wiąże się to jednak z wysoką formalizacją działań i licznymi kontrolami zewnętrznymi. Z tego powodu należy sięgać po narzędzia mające na celu usprawnienie zarządzania projektami. Jedną z pomocnych metodyk jest controlling wraz ze swoimi narzędziami. W przedsiębiorstwach komercyjnych w Polsce jest on zjawiskiem coraz częściej spotykanym. Controllerzy zajmują się obszarami związanymi z zarządzaniem projektami, finansami, motywowaniem, a nawet

ekologią. Mimo wielu zalet posiadania controllera w jednostce nie jest to funkcja aż tak często spotykana w sektorach realizujących zadania publiczne.

W literaturze można zauważyć dysproporcję zainteresowania tematem narzędzi controllingu projektów między sektorem publicznym a komercyjnym. Większość rozwiązań jest dostosowana do potrzeb przedsiębiorstw komercyjnych. Powstały jednak poradniki uwzględniające potrzeby jednostek realizujących zadania publiczne wydawane np. przez *Project Management Institute*.

Celem artykułu było scharakteryzowanie wybranych aspektów planowania i kontroli realizowanej w ramach controllingu przedsięwzięć prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie projektu edukacyjnego dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Poruszona została charakterystyka controllingu projektów oraz towarzyszących mu metod. Opisano również różnice między projektem publicznym a komercyjnymi. W artykule dokonano analizy projektu edukacyjnego finansowanego ze środków publicznych oraz sposobu zarządzania nim. Głównym osiągnięciem opracowania, oprócz identyfikacji metod zarządzania używanych przez koordynatora projektów, jest przedstawienie zweryfikowanych narzędzi mogących wesprzeć projekt na różnych etapach jego realizacji. Rozmowa z liderem przedsięwzięcia pomogła wskazać problemy, z którymi musi mierzyć się zespół projektowy przy realizacji zadań w jednostce publicznej.

Analiza przykładowego projektu pomogła potwierdzić zalety wprowadzenia narzędzi controllingu przez realizację przedsięwzięć, jednak – z uwagi na indywidualny charakter każdego projektu – daje ograniczone możliwości ekstrapolacji. Dalsze badania, mające szerszy charakter, pozwoliłyby wyselekcjonować najbardziej efektywne metodyki dla jednostek działających w sektorze publicznym oraz ukazać potrzebę dostosowania narzędzi do specyficznych potrzeb i problemów w nim występujących. Większe zainteresowanie tym zagadnieniem może znacznie wspomóc nowoczesną administrację publiczną.

Literatura

- Bednarek, P. (2004). System kontroli finansowej inwestycji gminnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (1048), 69-78.
- Bukłaha, E. (2009). Controlling i budżetowanie projektów. W: M. Trocki i E. Sońta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektem*. Bizarre.
- Bukłaha, E. (2016a). Controlling projektów w organizacjach działających w Polsce – wyniki badań. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, (136), 143-158.
- Bukłaha, E. (2016b). Ocena procedur operatywnego controllingu projektów – wyniki badań 2014-2015. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej w Gliwicach*, 88(1948), 37-52.
- Bukłaha, E. (2016c). Strategiczny controlling projektów – wyniki badań 2014-2015. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (421), 47-62.
- Bukłaha, E. (2018). Wybrane aspekty controllingu projektów w świetle badań empirycznych. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, (159), 181-194.
- Bukłaha, E. (2019). *Menedżerski controlling projektów. Koncepcje i wyniki badań*. Oficyna Wydawnicza SGH.

- Charvat, J. (2003). *Project Management Methodologies: Selecting, Implementing, and Supporting Methodologies and Processes for Projects*. John Wiley & Sons.
- Chluska, J. i Szczepaniak, W. (2015). Controlling finansowy w projektach unijnych realizowanych w uczelniach publicznych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (399), 121-129.
- Drobnik, A. (2008). *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Fedosov, V. i Paientko, T. (2019). Opportunistic Government Behavior: How Controlling Approaches in Public Management Can Prevent It. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 104(160), 37-54.
- Getler, A. i Tchrzowski, S. (2020). Zastosowanie metody wartości wypracowanej (EVM) do oceny projektów górniczych – podejście krytyczne. Część 1: Założenia metody. *Inżynieria Mineralna*, 1(1), 265-272. <https://doi.org/10.29227/IM-2020-01-84>
- Hwang, B.-G., Liao, P. Ch. i Leonard M. P. (2011). Performance and Practice Use Comparisons: Public vs. Private Owner Projects. *KSCCE Journal of Civil Engineering*, (15), 957-963. <https://doi.org/10.1007/s12205-011-1115-y>
- Jędrzych, E., Pietras, P. i Szczepańczyk, M. (2012). *Zarządzanie projektami – Skrypt dla osób przygotowujących się do certyfikacji IPMA LD*. Politechnika Łódzka.
- Keeling, R. (2000). *Project Management. An International Perspective*. Palgrave MacMillan.
- Kobylińska, U. (2013). Mierniki sprawności usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, (2), 131-140.
- Koczarska, A. (2013). *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krukowski, K. i Sasak, J. (2016). *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*. Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Kuzak, W. i Maciejewski, J. (2015). Zastosowanie metody *earned value* do oceny zaawansowania prac w projektach zarządzanych metodami uniwersalnymi. *Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania*, (1), 55-64.
- Marciszewska, A. (2016). *Projekty w zarządzaniu instytucjami publicznymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Niedbała, B. (2008). *Controlling w przedsiębiorstwie zarządzanym przez projekty*. Wolters Kluwer Polska.
- Project Management Institute (2017). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Project Management Institute.
- Willems, L. L. i Vanhoucke, M. (2015). Classification of Articles and Journals on Project Control and Earned Value Management. *International Journal of Project Management*, 33(7), 1610-1634. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.06.003>
- Wirkus, M., Roszkowski, H., Dostatni, E. i Gierulski, W. (2014). *Zarządzanie projektem*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Wysocki, R. K. (2018). *Efektywne zarządzanie projektami*. Helion.

Project Controlling in a Local Government Unit – Selected Issues of the Project Planning and Evaluation Methodology

Abstract: The growing importance of projects to the implementation of strategies is observed in the public sector. The aim of the article is to characterise selected aspects of planning and control carried out within the framework of project controlling in local government units on the example of an educational project subsidised by the European Union. The study uses a case study method and an interview technique to collect information. A discussion with the project coordinator helped to explore the advantages and disadvantages of undertaking controlling in a public environment. The advantages of having a project controller in the team as well as the difficulties associated with introducing one were also discussed.

Keywords: project controlling, local government body, project management