



U N I A E U R O P E J S K A

Projekty europejskie

Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych

Jan Wiktor Tkaczyński

Marek Świstak

Elżbieta Sztorc



Wydawnictwo C.H. Beck 

*Kolegom Profesorom
Andrzejowi Mani i Markowi Bankowiczowi
po 30 latach nadal z rewerencją i przyjaźnią.*



Projekty europejskie

Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych

Jan Wiktor Tkaczyński
Marek Świstak
Elżbieta Sztorc

Wydawnictwo C.H. Beck 
Warszawa 2011

Wydawca: Anna Chojnacka

Projekt okładki i stron tytułowych: Grażyna Faltyń

Ilustracje na okładce: © iStockphoto.com/Patryk Galka

Head: © iStockphoto.com/pavlen

Money Puzzle-Euro: © iStockphoto.com/alexsl

Recenzenci:

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Prof. dr hab. Stanisław Miklaszewski

Seria: Unia Europejska



© Wydawnictwo C.H. Beck 2011

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o., ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa, tel. (22) 33 77 600

Skład i łamanie: IDENTIA

Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

ISBN 978-83-255-2615-3



ISBN e-book 978-83-255-2616-0

Spis treści

Wykaz skrótów	IX
Rozdział 1. Projekt i jego cechy – o potrzebie i istocie projektowania	1
1.1. Operacjonizacja pojęcia projektu	3
1.2. Projekt i jego elementy składowe	5
1.3. Elementy planowania projektu	11
1.4. Pojęcie zarządzania projektem.....	15
1.5. Projekty europejskie	18
Rozdział 2. Planowanie projektu – od pomysłu do projektu	23
2.1. Cykl życia projektu – metoda zarządzania cyklem projektu	24
2.1.1. Faza programowania	29
2.1.2. Faza identyfikacji.....	29
2.1.3. Faza formułowania	30
2.1.4. Faza finansowania, wdrożenia i ewaluacji.....	31
2.2. Narzędzia metody zarządzania cyklem projektu.....	36
2.2.1. Analiza interesariuszy.....	36
2.2.2. Potrzeba realizacji projektu – drzewo problemów	41
2.2.3. Czemu służą projekty? Drzewo celów	52
2.2.4. Analiza strategii	58
2.2.5. Matryca logiczna	61
2.2.6. Formułowanie działań.....	75
2.2.7. Harmonogram realizacji	81
Rozdział 3. Finansowanie projektu – od projektu do realizacji finansowej	103
3.1. Metody szacowania budżetu projektu.....	104
3.1.1. Budżet projektu	104
3.1.2. Ogólne zasady w zakresie szacowania kosztów projektu.....	105
3.1.3. Metody szacowania kosztów	107
3.1.4. Znaczenie właściwego szacowania kosztów dla powodzenia projektu europejskiego	113

3.2. Budżetowanie kosztów projektu (budżet zadaniowy)	115
3.2.1. Koszty w projekcie.....	115
3.2.2. Przygotowanie budżetu	116
3.2.3. Budżet zadaniowy	120
3.2.4. Koszty bezpośrednie i pośrednie w projekcie	127
3.3. Zarządzanie finansowe projektem	129
3.3.1. Zarządzanie finansowe projektem i jego rola	130
3.3.2. Montaż finansowy	132
3.3.3. Zaliczka czy refundacja kosztów?	136
3.3.4. System przepływów środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach programów operacyjnych	140
3.3.5. Prawo zamówień publicznych oraz zasada konkurencyjności.....	145
3.3.6. Zakaz podwójnego finansowania	147
3.3.7. Różnice kursowe.....	148
3.4. Kontrola zarządzania finansowego	149
3.4.1. Kontrola realizacji budżetu.....	150
3.4.2. Monitorowanie finansowe	151
3.4.3. Zmiany w budżecie projektu	155
3.5. Typy wydatków i ich kwalifikowalność w ramach perspektywy finansowej 2007–2013	158
3.5.1. Kwalifikowalność – pojęcie, warunki.....	158
3.5.2. Zasady kwalifikowalności wydatków.....	160
3.5.3. Wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne z podziałem na typy.....	162
3.6. Budżetowanie projektów miękkiego i inwestycyjnego	177
Rozdział 4. Formalne elementy składowe projektu.....	185
4.1. Fiszka projektowa.....	186
4.2. Wniosek o dofinansowanie.....	191
4.2.1. Nabór wniosków oraz ogólne informacje o formie wniosku o dofinansowanie	193
4.2.2. Informacje wymagane we wniosku o dofinansowanie.....	195
4.2.3. Elementy wniosku o dofinansowanie projektu miękkiego oraz projektu inwestycyjnego	205
4.3. Załączniki – biznesplan, studium wykonalności, ocena oddziaływania na środowisko.....	212
4.3.1. Biznesplan	213
4.3.2. Studium wykonalności	221
4.3.3. Ocena oddziaływania na środowisko.....	231
4.4. Umowa partnerska (porozumienie)	249
4.4.1. Partnerstwo projektowe.....	249
4.4.2. Wybór partnera	253
4.4.3. Rola oraz zakres przedmiotowy umowy partnerskiej (porozumienia)	257
4.4.4. Lider partnerstwa	261
4.5. Promocja projektu	263
4.5.1. Zakres obowiązków informacyjnych i promocyjnych.....	264
4.5.2. Obowiązek oznaczania projektów	267

4.5.3. Narzędzia i metody promocji.....	273
4.5.4. Upowszechnianie oraz mainstreaming w projektach innowacyjnych PO KL.....	282
4.6. Odwołanie od negatywnego wyniku oceny projektu	284
Rozdział 5. Od oceny do ewaluacji projektów	311
5.1. Ocena projektów europejskich.....	312
5.2. Kryteria oceny i ich znaczenie	314
5.2.1. Kryteria horyzontalne.....	315
5.2.2. Kryteria formalne	321
5.2.3. Kryteria merytoryczne.....	324
5.3. Metody analizy danych w kontekście oceny projektów europejskich	329
5.4. Ewaluacja, definicja, znaczenie	333
5.5. Rodzaje ewaluacji.....	337
Rozdział 6. Wdrażanie projektów – od podpisania umowy do rozliczenia.....	341
6.1. Umowa o dofinansowanie realizacji projektu	342
6.1.1. Kwestie, jakie reguluje umowa o dofinansowanie projektu	343
6.1.2. Załączniki do umowy	346
6.2. Aspekty organizacyjne (kierownik zespołu, budowanie zespołu projektowego)	348
6.2.1. Kierownik zespołu	349
6.2.2. Struktura organizacyjna	351
6.2.3. Budowanie zespołu projektowego	353
6.2.4. Rozwój zespołu projektowego	358
6.3. Zarządzanie ryzykiem.....	363
6.3.1. Źródła i rodzaje ryzyka w projekcie.....	363
6.3.2. Zarządzanie ryzykiem w projekcie	367
6.3.3. Ryzyko w projekcie europejskim.....	372
6.4. Zarządzanie zmianą (zmiany w projekcie)	374
6.4.1. Przyczyny zmian w projekcie.....	374
6.4.2. Rola kierownika projektu we wprowadzaniu zmiany	376
6.4.3. Zarządzanie zmianą	377
6.4.4. Zmiany w projekcie europejskim	379
6.5. Monitoring.....	385
6.5.1. Cele i korzyści z monitoringu	385
6.5.2. Wskaźniki monitorowania	388
6.5.3. Narzędzia monitorowania	390
6.6. Rozliczanie rzeczowe i finansowe.....	395
6.6.1. Wniosek beneficjenta o płatność – ogólne informacje	396
6.6.2. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla projektów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.....	397
6.6.3. Sprawozdawczość rzeczowa.....	399
6.6.4. Sprawozdawczość finansowa	404
6.7. Kontrola i audyt.....	420

Rozdział 7. Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy publicznej a realizacja projektów europejskich	435
7.1. Definicja pomocy publicznej	436
7.2. Klasyfikacja rodzajów pomocy publicznej	443
7.3. Definicja małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	447
7.3.1. Kryteria konstrukcyjne definicji MŚP	448
7.3.2. Kryterium niezależności	451
7.3.3. Kryterium pułapu zatrudnienia	462
7.4. Wspólne zasady dotyczące pomocy publicznej	473
7.4.1. Efekt zachęty	473
7.4.2. Kumulacja pomocy publicznej	479
7.4.3. Przejrzystość pomocy	482
7.5. Warunki dopuszczalności wybranych typów pomocy publicznej	484
7.5.1. Pomoc regionalna	485
7.5.2. Pomoc <i>de minimis</i>	493
Aneks	501
Wzór protestu/odwołania	501
Wzór protestu	503
Wzór odwołania	505
Wzór skargi	507
Opis faktury	509
Umowa partnerska (porozumienie)	511
Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 29 marca 2010 r. (poz. 312)	527
Załącznik do formularza informacji przedstawianych przez wnioskodawcę	538
Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 29 marca 2010 roku (poz. 311)	543
Załącznik do formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc <i>de minimis</i>	550
Bibliografia	555
Spis tabel	573
Spis rysunków	575
O autorach	577
Indeks rzeczowy	579

Wykaz skrótów

7. PR	7. (Siódmy) Program Ramowy
CPM	<i>Critical Path Method</i>
DIN	<i>Deutsche Industrie Norm</i>
Dz.U. RP	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FS	Fundusz Spójności
GWA	Generator Wniosków Aplikacyjnych
GWP	Generator Wniosków Płatniczych
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP2	Instytucja Pośrednicząca II stopnia
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KE	Komisja Europejska
KSI	Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013
LSI	Lokalny System Informatyczny
MRPO	Małopolski Regionalny Program Operacyjny
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NFOŚ	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OOŚ	Ocena Oddziaływania na Środowisko
PCM	<i>Project Cycle Management</i>
PE	Parlament Europejski
PERT	<i>Program Evaluation and Review Technique</i>
PKB	Produkt Krajowy Brutto

PO	Program Operacyjny
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
RPI	Regionalna Pomoc Inwestycyjna
RPO	Regionalny Program Operacyjny
s.a.	spółka akcyjna
s.c.	spółka cywilna
s.j.	spółka jawna
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SN	Sąd Najwyższy
Sp. z o.o.	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
TS UE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
vs.	<i>versus</i>
ZCP	Zarządzanie Cyklem Projektu
ZOPP	<i>Zielorientierte Projektplanung</i>
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Rozdział 1

Projekt i jego cechy

– o potrzebie i istocie projektowania

Lista wyzwań stojących przed Polską może przytłaczać swoim ciężarem. Wymienimy dla przykładu tylko najważniejsze z nich, czyli utrzymanie tzw. *critical national infrastructure*, a więc infrastruktury w dziedzinie edukacji, energetyki, komunikacji oraz kultury jako niezbędnych zarówno dla przetrwania kraju, jak i dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Zmniejszenie strategicznego dla przyszłości Polski dystansu w sferze technologii i nauki, bez wątpienia dzielącego nas od wysoko rozwiniętych państw świata, wymaga nie tylko profesjonalnego państwa i skutecznej władzy, ale i zaradnych obywateli-projektodawców. Że jest to palący problem, dowodzi najlepiej niezadowolający stopień absorpcji przez nasz kraj funduszy unijnych, wynoszący w roku 2010 niewiele ponad 58% przyznanej nam puli środków wspólnotowych¹. Nie inaczej jest z efektywnością państwa. Monitoring prowadzony w ramach programu „Sprawne państwo” pokazuje, że w latach 2005–2009 projektowanie legislacyjne znalazło jedynie niewielkie odbicie w faktycznej działalności rządu, bo zaledwie w 1/3 działań².

Obserwacja samych tylko zmian w prawodawstwie pokazuje przy tym dowodnie, że w całym okresie transformacji ustrojowej działania na rzecz lepszych rozwiązań prawno-instytucjonalnych sprowadzały się w zasadzie do eliminowania wadliwych uregulowań, zamiast do zmiany mechanizmów, których te uregulowania były rezultatem. Niepokojącym zjawiskiem jest przy tym niezdolność państwa do projektowania długookresowych strategii rozwojowych, a nade

¹ Absorpcja jest tu rozumiana jako procent zakontraktowanych środków w ramach perspektywy 2007–2013. Dane pochodzą z witryny internetowej: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/wykorzystanie_funduszy/sprawozdania_tygodniowe/Documents/KSInfo_31_12_2010.pdf

² Por. Radosław Zubek *et al*, *Barometr legislacyjny*, <http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raport-Barometr-legislacyjny-3>

wszystko – do ich skutecznej realizacji. Przeprowadzone badanie³ pokazuje, iż tylko 37% obowiązujących na koniec stycznia 2008 roku strategii rządowych zakładało prowadzenie monitoringu z ich wykonania. Sytuacja poprawiła się wprawdzie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, ale nawet teraz monitorowanie wielu „strategii unijnych” nie jest prowadzone w sposób ani skoordynowany, ani rzetelny (brak jest m.in. publikacji bieżących wskaźników realizacji strategii lub ich lista jest niepełna). Tymczasem – i trudno nie zgodzić się z konkluzją autorów przywołanego raportu – niezdolność państwa do projektowania, formułowania i wdrażania długookresowej wizji rozwojowej może prowadzić do obniżenia konkurencyjności polskiej gospodarki.

Głębsze zastanowienie się nad przedstawionym paradoksem prowadzi do wniosku, że są ludzie, którzy w działaniu uznają tylko żniwo – nawożenie, orka i siew są według nich najwidoczniej niepotrzebne. Tymczasem nie da się ukryć, że w każdej dziedzinie myśli ludzkiej, zwłaszcza tam, gdzie się coś tworzy, trzeba mieć choć trochę wyobraźni. Aktywność wymaga jej o wiele więcej, niż się ludziom zdaje, gdyż oznacza nie tylko sztukę działania, ale i właśnie – projektowania. Warto sobie uzmysłowić, że jeżeli Wschód budował fundamenty swojej kultury na bezwzględnym podporządkowaniu człowieka sile wyższej, nadprzyrodzonej, to na Zachodzie przeciwnie – człowiek polegał na inwencji własnej, pozwalającej na szeroko rozumianą twórczość. Za takim podejściem kryło się przekonanie o możliwości poprawiania warunków bytowych za pomocą rozumu. Ta bowiem cywilizacja, która nie zadaje pytań, która wyrzuca poza nawias cały – wyrażający się pytaniami – świat niepokoju, krytycyzmu, poszukiwań, a wreszcie projektowania jest cywilizacją sparaliżowaną, nieruchomą, stojącą w miejscu.

Trudno zatem w polskich realiach nie odwołać się do doświadczeń innych państw w Europie, które pokazują w sposób zaspokajający naszą ciekawość, że o sukcesie planowania decyduje przede wszystkim staranne planowanie oraz równie dokładne **programowanie legislacji**. W praktyce brytyjskiej dla przykładu, tak samo zresztą jak w węgierskiej, motywacją sprawnego zarządzania jest powiązanie programowania z kalendarzem prac parlamentu. Właściwe planowanie zwiększa w tym wypadku szansę terminowego wykonania resortowych zamierzeń. Formuła duńska przewiduje natomiast sprzężenie programowania legislacyjnego z rocznym cyklem budżetowym; porządne projektowanie zamierzeń legislacyjnych gwarantuje mocną pozycję resortów w negocjacjach budżetowych z Ministerstwem Finansów. W praktyce niemieckiej i estońskiej program

³ Por. Jerzy Wilkin *et al.*, *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce* (Raport końcowy), Warszawa, lipiec 2008, s. 140.

legislacyjny zawiera kilka-, kilkanaście najważniejszych projektów politycznych rządu, publicznie ogłaszanych przez premiera. Ich terminowe urzeczywistnienie uwiarygodnia następnie cały gabinet.

Nie wymaga zatem wielkiej spostrzegawczości odkrycie, że w polskim modelu ustrojowym wyliczonych elementów brak. Niska skuteczność w działaniu nie pociąga żadnych konsekwencji – ani parlamentarnych, ani finansowych, ani politycznych. Stąd nie zaskakuje, że machinie rządowej brakuje motywacji do systematycznego planowania i dokładnego programowania legislacji⁴, warunku *sine qua non* sprawnego zarządzania. Że wreszcie, wcale pokaźna suma środków finansowych Unii Europejskiej w łącznej kwocie 67,3 mld euro⁵, alokowana dla naszego kraju w kolejnych latach perspektywy finansowej 2007–2013, nadal nie jest w stopniu zadowalającym wykorzystywana.

1.1. Operacjonizacja pojęcia projektu

Definicja słownikowa **operacjonizmu** nie pozostawia żadnych wątpliwości, że jest to ten kierunek w filozofii i metodologii nauk, według którego terminy i pojęcia naukowe mają sens empiryczny jedynie wtedy, kiedy można je trafnie zdefiniować przez podanie opisu operacji określających ich zastosowanie. Rozumieć zatem operacjonizację jako procedurę znaczy wyjaśniać sens danego terminu albo wyrażenia tegoż za pomocą wskazania operacji prowadzących do jego utworzenia.

Współcześnie sens operacjonizmu daje się sprowadzić do formuły, wedle której terminy i wyrażenia mają znaczenie empiryczne o tyle, o ile znana jest metoda rozstrzygnięcia o dowolnym przedmiocie, czy jest on desygnatem określonego terminu (względnie dowodzenia za pomocą obserwacji), czy dane wyrażenie jest prawdziwe. Tak przyjęta metodologia pozwala ująć zdefiniowanie projektu w następujące ramy (etapy):

- ▶ opracowanie definicji operacyjnej projektu przez wskazanie metod i formuł pomiaru określonych cech,
- ▶ empiryczne potwierdzenie istnienia wyróżnionych cech/własności/właściwości charakterystycznych dla desygnatów należących do zakresu przedmiotowego projektu,

⁴ Por. Michał Boni / Radosław Zubek, *Jak zaplanować zmiany w prawie*, <http://www.rp.pl/artukul/340497.html?print=tak>

⁵ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>

▶ zweryfikowanie lub sfalsyfikowanie twierdzeń bądź hipotez w procesie ich sprawdzania,

▶ potwierdzenie lub odrzucenie danych wyjściowych i tym samym – ostatecznie określenie stopnia ich ścisłości i rzetelności⁶.

Uściślenie samej tylko metodologii operacjonizacji pomniejsza zatem ryzyko przeoczenia błędów, które mogą się pojawić w trakcie projektowania. Dzięki bowiem właściwemu sprecyzowaniu (zdefiniowaniu) istoty projektu uzyskuje się nie tylko pożądaną poziom jego funkcjonalności, ale i w ramach procedury operacjonizacji lepsze zaplanowanie prac projektowych. Nie zwalnia to jednak z poczynienia tutaj uwagi porządkującej, tej mianowicie, że zdefiniowanie projektu zawiera w sobie i różny stopień ścisłości, i różne aspekty wdrożenia.

Przyjąwszy za punkt wyjścia rozumienie definiowania projektu jako nie tylko objaśnienia jego istoty i celu, ale również jako oznaczenia treści tematu projektu i zakresu przedsięwzięcia, przyjdzie uznać, że jest to czynność polegająca przede wszystkim na ustaleniu znaczenia (sensu) problemu projektowego. Na tym dukcie interpretacyjnym pozostają i Jason Charvat, i Dennis Lock. O ile jednak ten pierwszy przy definiowaniu projektu kładzie nacisk zaledwie na przegląd zakresu zamierzenia projektowego, ocenę stanu faktycznego oraz studium jego wykonalności⁷, o tyle drugi z autorów ujmuje definiowanie projektu dalece szerzej. Znajdujemy u niego i przygotowanie specyfikacji kontraktu/zlecenia klienta, i określenie zakresu projektu z wykorzystaniem listy kontrolnej, i przygotowanie przez wykonawcę wstępnej specyfikacji, i opracowanie specyfikacji szczegółowej, i wreszcie sporządzenie studium wykonalności⁸.

Propozycja Adama Stabryły zdaje się łączyć wymienione cechy w sposób nader przejrzysty. Przez **definiowanie projektu** rozumie on czynność złożoną z trzech etapów:

1) interpretacji tematu projektu pojmowanej jako określenie ścisłego sensu definiowania projektu,

2) zdefiniowania zakresu przedmiotowego (rzeczowego) projektu oraz

3) określenia zakresu funkcjonalnego projektu⁹.

Pierwszy etap wymaga wpiernw określenia celu projektu, wyjaśnienia pomyślni i problemu projektowego, a wreszcie przywołania i objaśnienia słów kluczowych, niezbędnych do zrozumienia przedmiotowej problematyki. W dalszej ko-

⁶ Por. Adam Stabryła, *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Warszawa 2006, s. 54–55.

⁷ Por. Jason Charvat, *Project Management Methodologies*, Hoboken N.J. 2003, s. 5.

⁸ Por. Dennis Lock, *Podstawy zarządzania projektami*, Warszawa 2009, s. 25–41.

⁹ Por. Adam Stabryła, *Zarządzanie projektami...*, *op.cit.*, s. 53–54.

lejszości istotne jest omówienie stosowanej terminologii, przy zwróceniu uwagi na podobieństwa i różnice między poszczególnymi koncepcjami metodologicznymi. Na etap drugi składa się z jednej strony klasyfikacja badanego systemu, tj. wyróżnienie określonych kategorii systematyzujących, z drugiej zaś wskazanie desygnatów, które odpowiadają określonym kategoriom. Z trzecim etapem wiąże się nieodłącznie wskazanie na specyficzne zadania projektowe, jakie zostaną podjęte w związku z wyróżnionymi obiektami badawczymi. Konieczna jest tutaj uwaga, że wspomniane zadania wiążą obiekty badawcze z określonymi funkcjami. Stąd dla przykładu zadaniami projektowymi są najrozmaitsze przedsięwzięcia inwestycyjne lub organizacyjne, gdy tymczasem do przykładowych funkcji zalicza się identyfikację stanu faktycznego, analizę przyczynową, badania historyczno-porównawcze (komparatystyka), ocenę efektywności czy projektowanie procedur koordynacyjnych¹⁰.

1.2. Projekt i jego elementy składowe

Powyższy przegląd metodologiczny daje dobre przygotowanie do zajęcia się samym pojęciem projektu, jego typologią, a wreszcie odróżniającymi go cechami specyficznymi. Łaciński źródłosłów *proiectus* oddaje treść definicyjną pojęcia projektu jako czegoś, co jest ‘wysunięte do przodu’. Termin ten można zatem z powodzeniem wyłożyć, nie pretendując wszakże do wyczerpania tematu, jako przedstawienie opisu rozwiązania określonego problemu, które ma zostać dopiero wykonane. Ponieważ wykonanie w projekcie nie jest obojętne, toteż zwraca się tutaj uwagę na te wymiary (cechy), które odróżniają projekt od przykładowo codziennego działania niepodlegającego określonym mechanizmom planistycznym bądź koordynacyjnym (tab. 1.1). W literaturze przedmiotu panuje co prawda zgodność poglądów w kwestii rozumienia pojęcia projektu, aczkolwiek wciąż jeszcze występują w definicjach różnice terminologiczne. Odwołajmy się przykładowo do kilku z nich, aby lepiej uwypuklić dzielące je elementy definicyjne. I tak, u Roberta K. Wysockiego i Rudda McGary’ego czytamy, że projekt oznacza „sekwencję niepowtarzalnych, złożonych i związanych ze sobą zadań, mających wspólny cel, przeznaczonych do wykonania w określonym czasie, bez przekraczania ustalonego terminu, zgodnie z założonymi wymaganiami”¹¹. W podobnym duchu przedstawia problem także J. Davidson Frame, który konstruuje pojęcie projektu za pomocą następujących wyróżników: zorientowania na cel,

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Robert K. Wysocki / Rudd McGary, *Efektywne zarządzanie projektami*, Gliwice 2005, s. 47.

Tabela 1.1. Projekt a codzienne działanie

Wyszczególnione cechy	Projekt	Codzienne działanie
Czas	Metodyczne działanie czasowe ze ściśle zdefiniowanym początkiem i końcem	Działanie permanentne bez określonej daty zakończenia
Cel	Wprowadzenie zmiany za pomocą osiągnięcia określonego, jedynego w swoim rodzaju rezultatu projektu	Generowanie identycznych rezultatów bądź rezultatów określonego rodzaju; rezultaty standardowe
Proces	Jednorazowy, wykorzystujący środki czasowo	Ciągle trwający, wykorzystujący środki w sposób ciągły
Natura	Unikatowa, czasowa oraz przejściowa	Kontynuowana i powtarzalna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Phil Baguley, *Project Management*, London 2008, s. 10.

koordynacji w podejmowaniu powiązanych ze sobą działań, wskazania początku i końca projektowanego przedsięwzięcia oraz jego wyjątkowości¹². Nie inaczej widzi projekt Harold Kerzner, dodając jedynie do wymienionych wyznaczników wymagane zasoby oraz koszty i poziom wykonania¹³.

Przykłady piśmiennictwa anglosaskiego warto uzupełnić o interpretację pojęcia projektu w niemieckiej literaturze fachowej. Najprostszą definicję przedstawiają Gerold Patzak i Günter Rattay, według których projektami są kompleksowe przedsięwzięcia ograniczone czasowo¹⁴. U Hansa D. Litkego inkryminowany termin wyznaczają takie oto wyróżniki: pojedyncze przedsięwzięcia o ustalonym początku i końcu, nowatorskie i pełne ryzyka, kompleksowe, tzn. obejmujące albo wiele podmiotów (wielu uczestników) z różnych dziedzin, albo tworzące nową strukturę organizacyjną, a wreszcie – w trakcie trwania projektu – podlegające zmieniającym się potrzebom organizacyjnym o wielkim znaczeniu dla samego przedsięwzięcia (lub państwa), i z tego powodu silnie uwarunkowane czasowo¹⁵. Lakoniczną, lecz logicznie spójną definicję projektu znajdujemy u Manfreda Burghardta¹⁶. Nie byłaby ona być może aż tak godna naszej uwa-

¹² Por. J. Davidson Frame, *Zarządzanie projektami w organizacjach*, Warszawa 2001, s. 2. Zbliżone do niego podejście prezentuje Phil Baguley, wskazując, iż jest to sekwencja powiązanych ze sobą działań, przeprowadzanych w określonym przedziale czasowym podporządkowanych ściśle unikatowemu, jasno zdefiniowanemu celowi. Por. Phil Baguley, *Project Management, op.cit.*, s. 12.

¹³ Por. Harold Kerzner, *Project management. A systems approach to planning, scheduling, and controlling*, Hoboken N.J. 2009, s. 3 i nast.

¹⁴ Por. Gerold Patzak / Günter Rattay, *Projektmanagement*, Wien 2009, s. 20.

¹⁵ Por. Hans-D. Litke, *Projektmanagement*, München 2007, s. 19.

¹⁶ Por. Manfred Burghardt, *Projektmanagement*, Berlin-München 2008, s. 22.

gi, gdyby nie fakt, że jest jedynie przeformułowaniem definicji określonej przez Deutsche Industrie Norm (DIN)¹⁷. To pozwala ostatecznie przedstawić, w formie tabelarycznej, zestawienie cech projektu według niemieckiej normy przemysłowej oraz innych cech, wspólnych dla podanych wyżej definicji (tab. 1.2).

Tabela 1.2. Cechy projektu według niemieckiej normy przemysłowej DIN 69 901

Cechy projektu według DIN 69 901	Inne cechy
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zachodzenie wyjątkowych warunków/okoliczności ▶ Jasno określony cel (lub cele) ▶ Czasowo ograniczone ramy, tzn. określony początek i koniec ▶ Występowanie ograniczeń m.in. natury finansowej i kadrowej ▶ Odróżnienie w stosunku do innych przedsięwzięć ▶ Istnienie specyficznej organizacji projektowej 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kompleksowość ▶ Interdyscyplinarność ▶ Praca zespołowa ▶ Różnorodność rozwiązań ▶ Szczególne znaczenie ▶ Ryzyko ▶ Nowatorstwo ▶ Unikatowość

Polscy autorzy, których przegląd stanowisk uznajemy tutaj również za niezbędny, nie ograniczają swoich definicji do cech już wyliczonych. Emil Bukłaha zwraca uwagę w swojej propozycji analizowanego terminu na wnoszenie za pośrednictwem projektu wartości dodanej¹⁸. Przyjmując zaś, że projekt jest zaplanowanym i zorganizowanym działaniem, podczas którego stan zastany (początkowy) zmienia się w stan oczekiwany, zgodnie z wyznaczonym celem, Adrian Guranowski podkreśla, iż stan oczekiwany to inaczej rezultat projektu, najczęściej określony mierzalnym wskaźnikiem¹⁹. System monitorowania i ewaluacji projektu jest ważnym elementem definicji projektu dla Bartosza Gruczy²⁰. Natomiast Marek Pawlak wskazuje, że projekty mogą być realizowane także przez różne podmioty na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego lub przez osoby fizyczne²¹.

Przedstawione definicje łączą eksponowanie w nich elementu unikatowości (niepowtarzalności, wyjątkowości) i traktowanie projektu jako zadania indywidualnego (jednorazowego). Tymczasem nie sposób odmówić racji argumentacji Adama Stabryły, iż w rzeczywistości znakomita większość projektów ma cha-

¹⁷ Por. niemiecką normę przemysłową DIN 69 901, <http://www.ibim.de/projekt/1-2.htm>

¹⁸ Por. Emil Bukłaha, *Inicjowanie, definiowanie i planowanie projektu*, [w:] Michał Szwabie (red.), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, Kraków 2007, s. 16.

¹⁹ Por. Adrian Guranowski, *Planowanie i przygotowanie projektu*, [w:] Marek Dylewski et al, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009, s. 58.

²⁰ Por. Bartosz Grucza, *Podstawowe pojęcia i zasady zarządzania projektami europejskimi*, [w:] Michał Trocki / Bartosz Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa 2007, s. 13.

²¹ Por. Marek Pawlak, *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2006, s. 17.

rakter typowy i powtarzalny, nawet jeśli mają one cechy, które mogą nadać – i najczęściej nadają – projektom określoną specyfikę i znamiona oryginalności. Dla każdego bowiem rodzaju przedsięwzięcia, niezależnie od jego rozmiaru, konieczne jest przygotowanie zarówno koncepcji modelowej, jak i wstępnego oraz szczegółowego projektu. Modele rozumiane jako wzorcowe projekty modelowe (przykłady dobrych praktyk), ekspertyzy, scenariusze, prognozy, strategie, plany gospodarcze, projekty techniczne bądź budowlane – są to przecież wszystko przykłady projektów, w których mogą występować w takim samym stopniu rozwiązania wyjątkowe i spektakularne, jak stereotypowe²².

Tymczasem Phil Baguley, co pokazuje tabela 1.3, zwraca uwagę na masę krytyczną cech projektu, które występując łącznie, odróżniają ogół działań związanych z projektem od innych czynności. Wyliczenie autora, aczkolwiek nie może aspirować do w pełni kompletnego, pozostaje jednak narzędziem umożliwiającym identyfikację albo (jeszcze) działania codziennego, albo (już) projektu.

Tabela 1.3. Cechy projektu

Cechy projektu	Wyjaśnienie
Zmiana	Każdy projekt oznacza podejmowanie interwencji w tym sensie, iż w obszarze oddziaływania następuje skorygowanie istniejącej sytuacji negatywnej w celu osiągnięcia pozytywnego, zaplanowanego wcześniej efektu. Wobec tego projekt każdorazowo wprowadza zmianę.
Unikatowość	Projekty, nawet jeśli realizowane za pomocą standardowych działań przy założeniu analogicznych kosztów, to udział osób oraz perspektywa czasowa świadczą o odmienności każdego z nich.
Ograniczenie czasowe	Cechą każdego projektu jest osadzenie go w ramach czasowych (tj. rozpoczęcie i jego zakończenie). Oznacza to również, iż cykl życia projektu jest limitowany czasowo (niepowtarzalność cyklu). Wraz z osiągnięciem określonych rezultatów projekt kończy własne działanie.
Cele, rezultaty	Pozytywny, oczekiwany stan osiągnięty w wyniku interwencji projektu. W ramach projektu wyróżnia się również cele częściowe, zależne od wykonania określonych działań i jednocześnie warunkujące osiągnięcie celu projektu.
Wykorzystuje zasoby	Projekt wymaga zasobów co najmniej w trzech wymiarach: finansowym, rzeczowym i ludzkim (o czym poniżej).
Ryzyko	Każdy projekt zakłada wprowadzenie zmian, co automatycznie pociąga za sobą ryzyko. Ryzyko w każdym projekcie już na etapie projektowania powinno zostać zidentyfikowane w kontekście cyklu życia projektu.
Zaangażowanie zasobów ludzkich	Projekty są zorientowane na człowieka w tym sensie, że ich powodzenie zależy od umiejętności osób nim zarządzających, począwszy od etapu koncepcyjnego, na ostatecznym rozliczeniu skończywszy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Phil Baguley, *Project Management, op.cit.*, s. 6–9.

²² Por. Adam Stabryła, *Zarządzanie projektami...*, *op.cit.*, s. 30.

Brak, nazwijmy to tak, znamion nadzwyczajności nie wyklucza jednak potrzeby wyróżniania danego projektu pod względem racjonalności czy innowacyjności. Takie podejście uprawnia do dwojakiego ujęcia problemu: w szerokim i wąskim znaczeniu. W pierwszym wypadku mowa jest o projekcie jako modelu stanowiącym usprawnienie (modernizację) określonego obiektu lub systemu. Projekt tak rozumiany może być więc rozwiązaniem bazowym (innowacją), wytworem o nowatorskiej formie lub konstrukcji, który umożliwi realizację przedsięwzięcia jako zadania inwestycyjnego, operacyjnego bądź publicznego. W szerokim ujęciu stanowi zatem projekt kompleksowe przedsięwzięcie, którego częściami składowymi są:

- ▶ opracowania studialne,
- ▶ modele (projekty modelowe),
- ▶ dokumentacja rozwiązań użytkowych/aplikacyjnych,
- ▶ efekty rzeczowe.

O znaczeniu wąskim projektu mówimy natomiast wtedy, kiedy przedsięwzięcie jest pracą analityczno-badawczą, koncepcją budowy i funkcjonowania jakiegoś systemu, a wreszcie dokumentacją techniczną, programem lub planem działania. I stąd w tym ujęciu projekt nie obejmuje efektów rzeczowych²³.

Niedoskonałość dotychczasowego opisu zawartości pojęcia projektu zmusza do sięgnięcia po narzędzia metodologicznie sprawniejsze i wymowniejsze. Są nimi bezsprzecznie takie parametry projektów, jak:

- ▶ rezultat (efekt),
- ▶ produkt,
- ▶ wartość dodana,
- ▶ czas,
- ▶ koszt,
- ▶ zadania/czynności.

Jeżeli przyjąć definicję projektu jako zaplanowanego i zorganizowanego działania, podczas którego stan wyjściowy ulega zmianie zgodnie z wyznaczonym celem, to **zmiana** odczytywana jako stan pożądany jest inaczej **rezultatem (efektem)** projektu, określonym za pomocą mierzalnego wskaźnika. Wskaźnik ten obrazuje jednak nie tylko efekt wykonanych zadań, ale i stopień ich zgodności z wymaganiami określonymi przez zleceniodawcę, stanowiąc dla tego ostatniego źródło informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu²⁴.

²³ *Ibidem*, s. 31.

²⁴ Por. Pierre Charette *et al*, *Zarządzanie projektem. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004, s. 40.