

Barbara SORYCHTA-WOJSCZYK
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

STRATEGIA A ZARZĄDZANIE PORTFELEM PROJEKTÓW W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – STUDIUM LITERATURY

Streszczenie. W artykule przeprowadzono badania literaturowe w zakresie planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego (jst), jak również zarządzania projektami, programami i portfelami. Pozwoliło to na opracowanie wstępnej propozycji ogólnego modelu zarządzania portfelem projektów w jst, dla zapewnienia skuteczności implementacji strategii.

STRATEGY AND PROJECTS PORTFOLIO MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS – STUDY OF LITERATURE

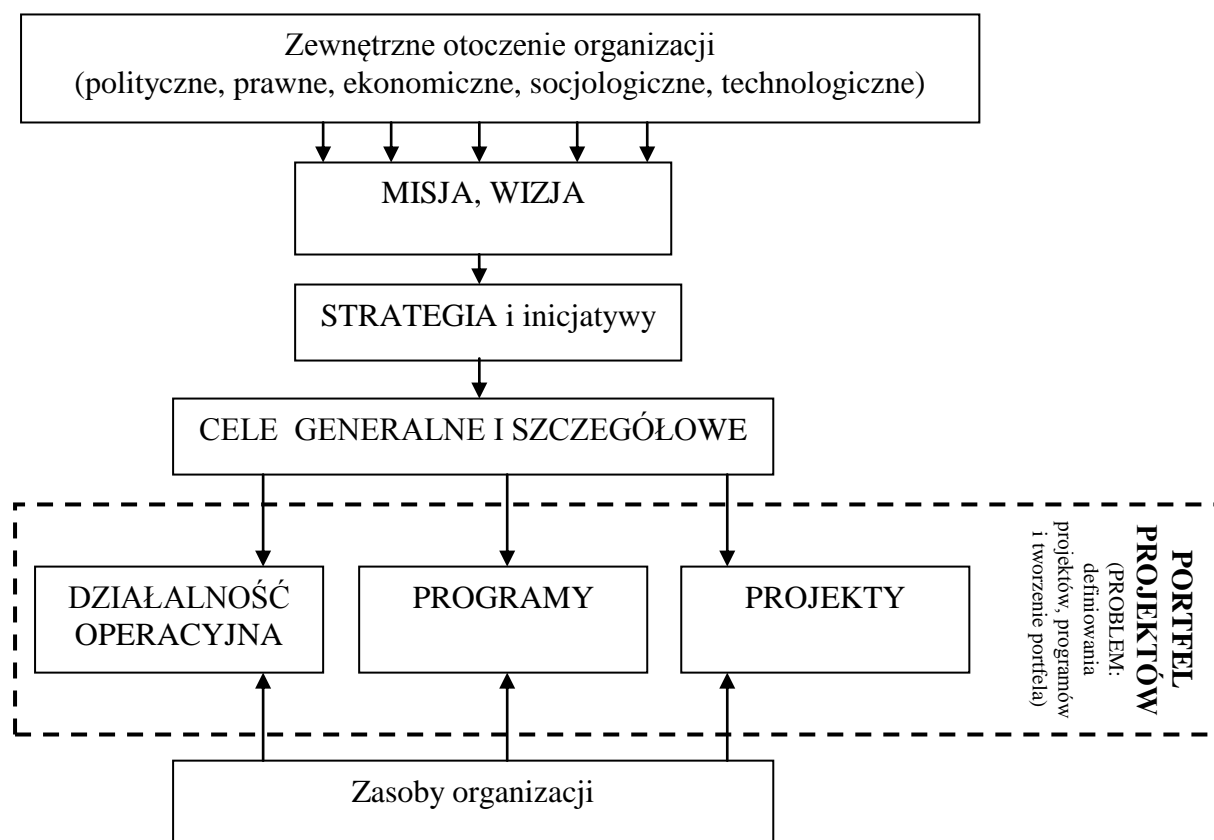
Summary. The author conducted literature research in the area of strategic planning in local government units and in the area of projects, programs and portfolios management. The paper discussed the preliminary proposal of the general model of portfolio management in the local government units to ensure an effective strategy implementation.

1. Wprowadzenie

Współczesne organizacje realizują coraz więcej projektów, które odgrywają coraz większą rolę biznesową nie tylko w organizacjach prywatnych, ale również w sektorze publicznym. Obecnie projekty są narzędziem realizacji strategii biznesowej organizacji. Każda organizacja, w tym również jednostka samorządu terytorialnego, ma określony cel, czyli kierunek działań, stan rzeczy, który chce osiągnąć. Cele strategiczne formułowane są na różnym poziomie szczegółowości – od celów wizjonerskich, takich jak: misja, wizja i zbiór

wartości organizacji, po cele szczegółowe, takie jak: pozycja rynkowa, poziom rentowności, tworzenie wartości dla interesariuszy. Proces planowania strategicznego w organizacjach zarówno sektora publicznego, jaki i prywatnego oparty jest na następujących elementach wyboru strategicznego: wizjach i misjach, celach strategicznych, strategiach, programach i projektach oraz alokacji zasobów.¹

Głównym sposobem na przełożenie strategii na działania operacyjne jest jej transformacja w odpowiedni zestaw projektów i programów (rys. 1). Sprawne planowanie i skuteczne zarządzanie procesem realizacji tych programów i projektów jest warunkiem do zapewnienia sukcesu w efektywnym wdrożeniu strategii organizacji, w tym strategii jst.



Rys. 1. Planowanie portfela projektów a realizacja strategii w organizacji

Fig. 1. Planning of projects portfolio and the strategy realization in the organization

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Trocki M., Grucza B., Ogonek K.: Zarządzanie projektami. PWE, Warszawa 2003; Drobnia A., Frenkiel W.: Planowanie portfela projektów w skali lokalnej, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

¹ Klasik A., Kuźnik F.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

Konieczność zapewnienia z jednej strony kontroli wielu działaniom projektowym (projektom, programom) realizowanym w tym samym czasie, z drugiej potrzeba współdziałania zasobów dostępnych w organizacji to dwie charakterystyczne cechy środowiska wieloprojektowego. Zarządzanie w środowisku wieloprojektowym przez autorkę Ewę Sońta-Drażczkowską² określone jest jako całość zadań zarządczych w otoczeniu wieloprojektowym, włączywszy zapewnienie odpowiednich struktur organizacyjnych, metod, procesów i systemów motywacyjnych w celu zarządzania wieloma projektami. Środowisko wieloprojektowe charakteryzuje konieczność stworzenia swego rodzaju parasola, grupującego projekty z uwzględnieniem powiązań między projektami, programami, podprojektami oraz związanych z realizacją projektów. Taki parasol stanowi portfel projektów, który jest budowany na podstawie strategicznych decyzji biznesowych.³

Celem niniejszego artykułu jest opracowanie ogólnego modelu zarządzania portfelem projektów w jst, który zapewniłby skuteczną implementację strategii jst. Opracowany on zostanie na podstawie przeprowadzonych badań literaturowych z zakresu planowania strategicznego w jst, jak również zarządzania projektami, programami i portfelem projektów.

2. Zarządzanie portfelem projektów – definiowanie najważniejszych pojęć

W literaturze z zakresu zarządzania projektami⁴ można odnaleźć wiele definicji słowa „projekt”, jak również „program”. Często zdarza się, że pojęcia te stosowane są zamiennie. W tabeli 1 dokonano zestawienia definicji pojęć: projekt, program, portfel projektów oraz zarządzanie projektem, programem i portfelem projektów według najbardziej znanych i stosowanych w Polsce metodyk zarządzania projektami, tj. Project Management Institute (PMI) oraz Office of Government Commerce (OGC).

² Sońta-Drażczkowska E.: Zarządzanie wieloma projektami. PWE, Warszawa 2012.

³ Grey R.J.: Alternative approach to programme management. “International Journal of Project Management”, Vol. 15, No. 1, 1997.

⁴ Bradley K.: Podstawy metodyki Prince 2. Centrum Rozwiązań Menadżerskich, Warszawa 2003; Duncan W.R.: A Guide to the Project Management Body of Knowledge: PMBOK Guide, PMI, Upper Darby, PA, 1996; Davidson Frame J.: Zarządzanie projektami w organizacjach. WIG-Press, Warszawa 2001; Kerzner H.: Advanced Project Management. Helion, Gliwice 2005.

Tabela 1

Zestawienie wybranych definicji według PMI i OGC

Definicja Źródło	PROJEKT ZARZĄDZANIE PROJEKTEM	PROGRAM ZARZĄDZANIE PROGRAMEM	PORTFEL ZARZĄDZANIE PORTFELEM PROJEKTÓW
	PMI w PMBok®Guide	Działanie podejmowane w celu wytworzenia niepowtarzalnego wyrobu lub usługi.	Grupa projektów powiązanych, zarządzanych i koordynowanych w taki sposób, aby osiągnąć korzyści niemożliwe do osiągnięcia w przypadku indywidualnego zarządzania każdym projektem.
Zastosowanie wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik wykorzystywanych w procesie realizacji wymagań projektowych.		Scentralizowane, skoordynowane zarządzanie skierowane na osiągnięcie celów i korzyści strategicznych danego programu.	Scentralizowane zarządzanie, które obejmuje zebranie, identyfikację, priorytetyzację, selekcję, autoryzację, równoważenie, zarządzanie, kontrolę projektów (składników portfela), aby osiągnąć założone cele biznesowe.
Prince 2 Office of Government Commerce	Organizacja stworzona na pewien czas w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów biznesowych, zgodnie z konkretnym uzasadnieniem biznesowym.	Grupa projektów, które mają dostarczyć zdefiniowaną zmianę w organizacji. Cele programu z reguły dotyczą poziomu strategicznego, tak aby organizacja mogła osiągnąć korzyści i usprawnić sposób prowadzenia działalności.	Ogół inwestycji w organizacji (lub w danym obszarze organizacji) wspierający zmiany konieczne do osiągnięcia celów strategicznych organizacji.
		Zarządzanie programami ułatwia organizację, kierowanie i monitorowanie zmian, których końcowe rezultaty związane są z celami określonymi w strategii biznesu.	Zarządzanie portfelem projektów, którego celem jest osiągnięcie korzyści o znaczeniu strategicznym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: PMI, A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK®Guide). Newtown Square, PA 2008; Prince 2 Manual, OGC 2002.

W polskiej literaturze należy zwrócić uwagę na precyzyjną definicję autorów Trockiego, Gruczy i Ogonka,⁵ którzy określają projekt jako niepowtarzalne (realizowane jednorazowo), złożone przedsięwzięcie, zawarte w skończonym przedziale czasu – z wyróżnionym początkiem i końcem – realizowanym zespołowo (wielopodmiotowo), w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności przedsiębiorstwa, za pomocą specjalnych metod oraz

⁵ Trocki M., Grucza B., Ogonek K.: Zarządzanie projektami. PWE, Warszawa 2003.

technik. Natomiast pojęcie programu, jest dwojako interpretowane przez tych autorów. Po pierwsze, jest traktowane jako równorzędne z pojęciem projektu. W tej interpretacji programy rozumiane są jako projekty realizowane w dziedzinach niekomercyjnych, np. w administracji publicznej. Po drugie, pojęcie programu jest niekiedy traktowane jako nadrzędne w stosunku do projektów. Według tej interpretacji programy są bardziej złożone, drogie i obciążone większym ryzykiem, wiążą się ze zmianami w działalności przedsiębiorstwa, priorytetach i ideach, są trudne do zaplanowania i zdefiniowania, angażują większą liczbę zmieniającego się personelu, są bardziej uwarunkowane politycznie w swoim charakterze, częściej kończą się niepowodzeniem, trudniej opracować miary ich sukcesu oraz stwarzają większe problemy utrzymania motywacji, zaangażowania i wiary kierownictwa.

Zarządzanie projektami można określić jako zespół działań kierowniczych związanych z realizacją projektów oraz zbiór wykorzystywanych w tych działaniach zasad, metod i środków⁶. Zarządzanie programami obejmuje identyfikację i zarządzanie powiązaniem między projektami, priorytetyzację wykorzystania zasobów oraz redukcję łącznego wysiłku związanego z zarządzaniem całością zadań tworzących program.⁷

Zarządzanie portfelem projektów (ZPP) stanowi bardzo ważny element łączący strategię organizacji z procesem zarządzania pojedynczymi projektami. Nazywane jest również brakującym ogniwem łączącym strategię z planem realizacji projektów w firmie.⁸

Portfel projektów to zbiór projektów (przedsięwzięć ograniczonych w czasie, realizowanych dla stworzenia unikalnego produktu, usługi lub rezultatu) i programów oraz innych prac, zgrupowanych razem dla umożliwienia efektywnego zarządzania tymi pracami, dla realizacji strategicznych celów biznesowych.⁹

Portfel projektów definiowany jest również jako widok projektów, programów i innych działań związanych z pracami realizowanymi w organizacji.¹⁰ Projekty i programy wchodzące w skład portfela mogą, choć nie muszą, być współzależne lub bezpośrednio powiązane. W skład portfela wchodzi zarówno projekty i programy aktualnie realizowane, będące zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania, propozycje projektów oczekujących na zatwierdzenie do realizacji, jak i projekty okresowo zatrzymane, które mogą być kontynuowane w przyszłości¹¹ (rys. 2).

⁶ Ibidem.

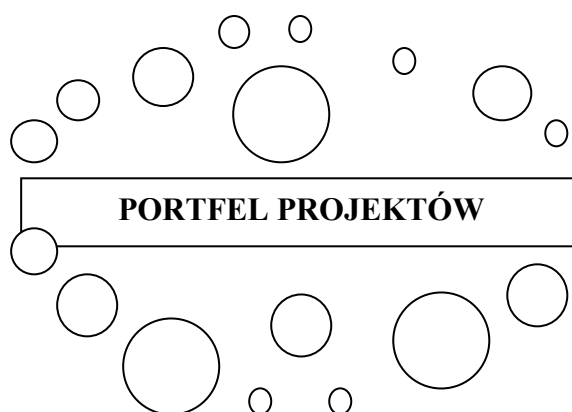
⁷ Turner J.R., Keegan A.: *The Versatile Project-based Organization: Governance and Operational Control*. "European Management Journal", No. 17(3).

⁸ Spalek S., Bodych M.: *PMO Praktyka zarządzania projektami i portfelem projektów w organizacji*. Helion, Gliwice 2012.

⁹ PMI, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK®Guide)*. Newtown Square, PA 2008.

¹⁰ Spalek S., Bodych M.: *op.cit.*

¹¹ Stawicki J.: *Zarządzanie portfelem projektów*, [w:] Trocki M., Sońta-Drączkowska E. (red.): *Strategiczne zarządzanie projektami*. Wydawnictwo Bizarre, Warszawa 2009.



Rys. 2. Wizualizacja mapy portfela projektów – każdy element (bąbelek) stanowi osobny projekt w organizacji

Fig. 2. The map visualisation of projects portfolio – each element (bubble) is a separate project in the organization

Źródło: Spałek S., Bodych M.: PMO Praktyka zarządzania projektami i portfelem projektów w organizacji. Helion, Gliwice 2012.

Zarządzanie portfelem projektów jest to scentralizowane zarządzanie jednym lub wieloma portfelami zawierającymi zidentyfikowane, uszeregowane, zatwierdzone, zarządzane i kontrolowane projekty, programy i inne zadania, aby osiągnąć strategiczne cele biznesowe.¹²

Podsumowując tę część rozważań w artykule, dotyczącą definiowania najważniejszych pojęć należy stwierdzić, że literatura przedmiotu z ostatnich lat pozwala zauważyć, że w wielu publikacjach pojęcia zarządzania portfelem projektów, programem lub zarządzania w środowisku multiprojektowym traktowane są jako bliskoznaczne, a prezentowany zakres problemów, narzędzi zarządzania lub metod badawczych jest w istocie bardzo podobny¹³. Przedstawione definicje portfela projektów, a także zarządzania portfelem projektów pozwalają na uniknięcie istotnego błędu, polegającego na utożsamianiu ZPP z zarządzaniem wieloma projektami, czyli stosowaniem podejść i technik typowych dla zarządzania pojedynczym projektem na poziomie zbioru projektów. Celem ZPP jest zapewnienie większej, łącznej wartości tworzonej przez cały portfel projektów niż suma wartości tworzonej przez każdy projekt, realizowany indywidualnie.

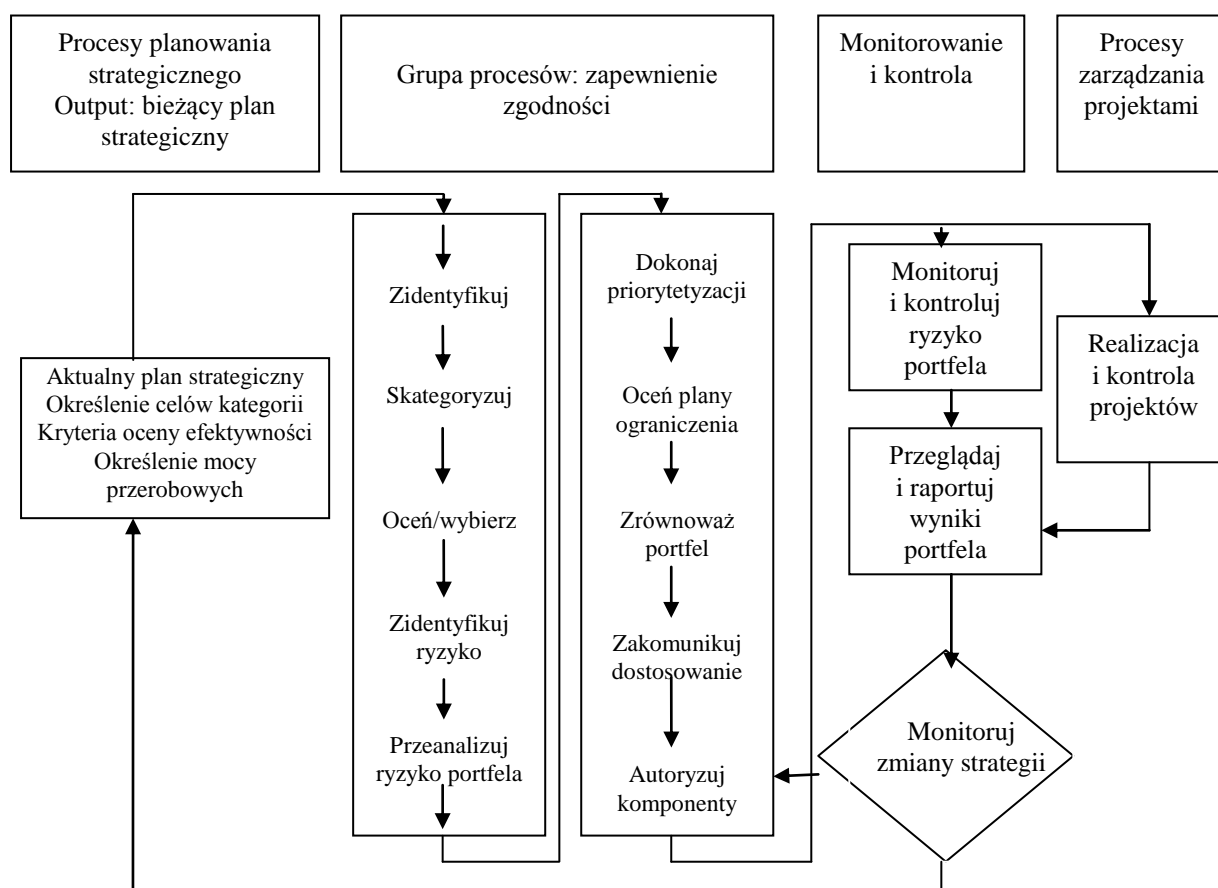
3. Charakterystyka procesu zarządzania portfelem projektów

Zarządzanie portfelem projektów jest procesem kompleksowym. Wymaga podziału na etapy, które nadają mu logiczny i możliwy do analizy charakter. W literaturze przedmiotu

¹² PMI, op.cit.

¹³ Kozarkiewicz A.: Zarządzanie portfelem projektów. PWN, Warszawa 2012.

można spotkać różne modele procesu zarządzania portfelem projektów. PMI przygotował i opublikował standard ZPP (rys. 3), będący najczęstszą podstawą prac nad procesami ZPP, podejmowanymi w różnych organizacjach.



Rys. 3. Procesy zarządzania portfelem projektów według standardu PMI

Fig. 3. Processes of projects portfolio management according to PMI standard

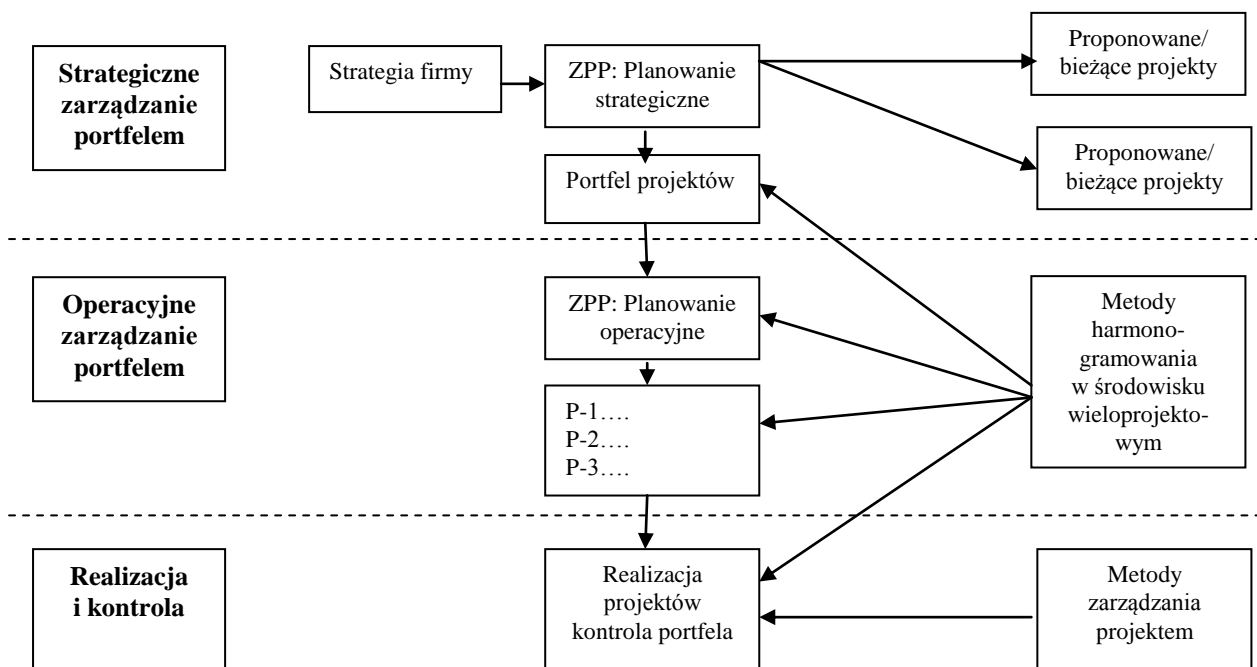
Źródło: PMI, The Standard for Portfolio Management. Newton Square, Pensylwania 2008.

Metodyka PMI zakłada, że elementem podstawowym w całym procesie ZPP jest aktualny plan strategiczny przedsiębiorstwa jako output planowania strategicznego. W podejściu tym wyodrębniono dwie tzw. grupy procesów:

- procesy zapewnienia zgodności, w ramach których dokonuje się identyfikacji komponentów portfela, kategoryzacji, oceniania i doboru do portfela,
- procesy monitorowania i kontroli, w ramach których dokonywany jest okresowy przegląd wskaźników realizacji portfela projektów dla zapewnienia zgodności z celami strategicznymi.

Ponadto, wyodrębniono procesy realizacji komponentów, czyli procesy realizacji projektów i programów wchodzących w skład portfela.¹⁴ J. Stawicki i R. Müller opracowali zintegrowany system ZPP, który obejmuje trzy etapy (rys. 4):

- strategiczne zarządzanie portfelem, którego najważniejszym zadaniem jest zapewnienie zgodności portfela ze strategią oraz wdrożenie systemu wyboru i priorytetyzacji projektów,
- operacyjne zarządzanie portfelem, które koncentruje się na metodach harmonogramowania w środowisku wieloprojektowym,
- realizacja i kontrola poszczególnych projektów portfela, który obejmuje zastosowanie powszechnie znanych metod i standardów zarządzania projektami.



Rys. 4. Zintegrowany system zarządzania portfelem projektów

Fig. 4. The integrated system of projects portfolio management

Źródło: Sońta-Drączkowska E.: Zarządzanie wieloma projektami. PWE, Warszawa 2012.

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć jeszcze model zarządzania portfelem projektów, opracowany przez Archera i Ghasemzadeha,¹⁵ jak również model Coopera,

¹⁴ Stawicki J.: op.cit.

¹⁵ Archer N.P., Ghasemzadeh F.: An Integrated Framework for Project Portfolio Selection. "International Journal of Project Management", No. 17(4).

Edgetta i Kleinschmidta.¹⁶ Modele te prezentują ogólne przekonanie badaczy, co do natury i istoty procesu zarządzania portfelami projektów i pokazują, jak ważną rolę w tym procesie odgrywa analiza celów strategicznych organizacji.¹⁷

4. Planowanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Planowanie strategiczne można zdefiniować jako systematyczną metodę radzenia sobie ze zmianami, budowania konsensusu, obejmującego całą społeczność oraz tworzenia lepszej przyszłości gospodarczej. Jest więc ona twórczym procesem, którego celem jest identyfikacja najważniejszych zjawisk oraz uzgodnienia wiarygodnych celów, zadań i strategii dla realizacji określonych priorytetów.¹⁸

Strategia w jst to plan, sposób, kierunek działania, droga postępowania oraz określenie działań zmierzających do realizacji postawionych celów. Istota strategii może być ujmowana poprzez dwa podejścia: podmiotowe i przedmiotowe. W ujęciu podmiotowym strategię określa się jako zbiór zasad (kryteriów), na podstawie których powinny być podejmowane decyzje kluczowe dla rozwoju jst. W ujęciu przedmiotowym strategię należy traktować, jako wewnętrznie spójny zbiór rozwiązań (wynikających z zastosowania podmiotowych zasad), determinujących charakter działań przedsięwziętych aktualnie i w przyszłości w danej jednostce przestrzennej przez władze lokalne.¹⁹ Strategia rozwoju jst to długookresowy program, zawierający zbiór celów, jej rozwoju (strategicznych i operacyjnych) oraz określający takie kierunki i priorytety działania (zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne dla osiągnięcia wyznaczonych celów, w określonym horyzoncie czasu.²⁰

Zarządzanie strategiczne w jst rozumiane jest jako kierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju jst oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, także kontroli wykonania przyjętych ustaleń.

¹⁶ Cooper R.G., Edgett S.J., Kleinschmidt E.J.: Portfolio Management in New Product Development: Lessons from the leaders II. "Research Technology Management", Nov/Dec 1997.

¹⁷ Kozakiewicz A.: op.cit.

¹⁸ Berman E.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego. Municipium, Warszawa 2000.

¹⁹ Biniecki J., Szczupak B.: Strategia rozwoju lokalnego, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001.

²⁰ Ziółkowski M.: Proces formułowania strategii rozwoju gminy. Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

W literaturze można odnaleźć wiele podejść (modeli) budowania strategii rozwoju jst. Z punktu widzenia problematyki niniejszego artykułu interesujące jest podejście zaprezentowane przez M. Ziółkowskiego, który wyróżnia następujące etapy tego procesu:²¹

- Etap 1: Diagnoza stanu istniejącego.
- Etap 2: Analiza możliwości rozwoju.
- Etap 3: Misja i strategiczne cele rozwoju.
- Etap 4: Warianty strategii rozwoju i wybór strategii optymalnej.
- Etap 5: Strategiczne programy działania: określenie zadań i działań operacyjnych, formułowanie programów realizacyjnych.

Dla zapewnienia skuteczności implementacji planów strategicznych muszą być one wsparte rozwiązaniami, przenoszącymi się na zapisy na niższe poziomy organizacji, tj. poziomy taktyczny i operacyjny. Poziom taktyczny planowania jest bezpośrednio związany i przyporządkowany wdrożeniu planu strategicznego.²²

5. Klasyfikacja projektów w jst

Obecnie model samorządu terytorialnego w Polsce kształtują trzy ustawy, są to: Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r., Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.²³

Na podstawie tych ustaw jst realizują zadania, które można sklasyfikować w dwie grupy zadań:

- Grupa 1: zadania własne i zadania zlecone.
- Grupa 2: zadania obowiązkowe i zadania nieobowiązkowe (dobrowolne).

W rozdziale 2 niniejszego artykułu zostały zdefiniowane takie pojęcia jak: projekt, program i portfel. Powstaje więc pytanie, jakie zadania realizowane przez jst mają cechy projektów? Co należy określić mianem programu, a co portfela projektów w jst oraz jakie kryteria należy uwzględnić dokonując klasyfikacji projektów?

²¹ Ziółkowski M., Goleń M.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, [w:] Suchocka-Krysiak H. (red.): Zarządzanie gospodarką i finansami gminy. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.

²² Dziurbejko T.: Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2006.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

J. Davidson Frame wskazuje na cztery charakterystyczne cechy projektów, które odróżniają je od innych przedsięwzięć,²⁴ tj.:

- projekty są zorientowane na cel,
- projekty polegają na skoordynowanym podejmowaniu powiązanych ze sobą działań,
- projekty mają skończony czas trwania, a także początek i koniec,
- wszystkie projekty są do pewnego stopnia wyjątkowe.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej jest zatem podstawowym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego i temu ogólnemu celowi służą podejmowane projekty. Można więc powiedzieć, że projekty w jednostkach samorządu terytorialnego są przeprowadzane w celu zapewnienia właściwej infrastruktury dla zaspokojenia potrzeb społecznych. Projekty w jst rozumiane są jako przedsięwzięcia pozwalające na zrealizowanie celów strategicznych jst, poprzez wykorzystanie sił jst i szans tkwiących w jej otoczeniu, a przewycięzaniu słabości jst i zagrożeń w jej otoczeniu. Projekty pozwalają na wzmocnienie korzystnych lub osłabienie niekorzystnych relacji pomiędzy czynnikami wewnątrz i otoczenia oraz na zbudowanie nowych wartości (tj. innowacyjność).

Projekty realizowane przez jst można sklasyfikować według kryterium sposobu realizacji, sposobu finansowania projektów oraz charakteru projektu.

Według kryterium sposobu realizacji projekty w jst można podzielić na:

- projekty wewnętrzne, przez co należy rozumieć projekty realizowane dla potrzeb Urzędu jst jako organizacji, np. zmiany organizacyjne, wdrożenie systemu komputerowego dla potrzeb urzędu,
- projekty zewnętrzne, przez co należy rozumieć projekty, które są realizowane przez Urząd jst na terenie jst. Będą to zazwyczaj projekty infrastrukturalne, przeprowadzane w celu zapewnienia właściwej infrastruktury dla zaspokojenia potrzeb społecznych. Projekty te można podzielić na projekty infrastruktury technicznej, w tym komunalnej oraz na projekty infrastruktury społecznej. Przykładem projektów z zakresu infrastruktury komunalnej są: budowa dróg, chodników, wodociągów, oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej. Natomiast przykładem projektów z zakresu infrastruktury społecznej są: budowa sal sportowych, domów kultury, bibliotek.

Według kryterium sposobu finansowania projekty można podzielić na:

- projekty zewnętrzne, czyli realizowane na terenie jst, finansowane z zewnętrznych źródeł; rodzajem takich projektów są projekty unijne,
- projekty własne, czyli realizowane ze środków własnych jst.

²⁴ Davidson Frame J.: Zarządzanie projektami w organizacjach. WIG-Press, Warszawa 2001.

Według kryterium charakteru projektu można je podzielić na:

- projekty koncepcyjne,
- projekty infrastrukturalno-przestrzenne,
- projekty instytucjonalne,
- projekty informacyjno-promocyjne,
- projekty analityczno-badawcze,
- projekty edukacyjne,
- projekty finansowe,
- projekty akcje, imprezy i wydarzenia.

6. Propozycja modelu przełożenia strategii jst na zarządzanie portfelem projektów

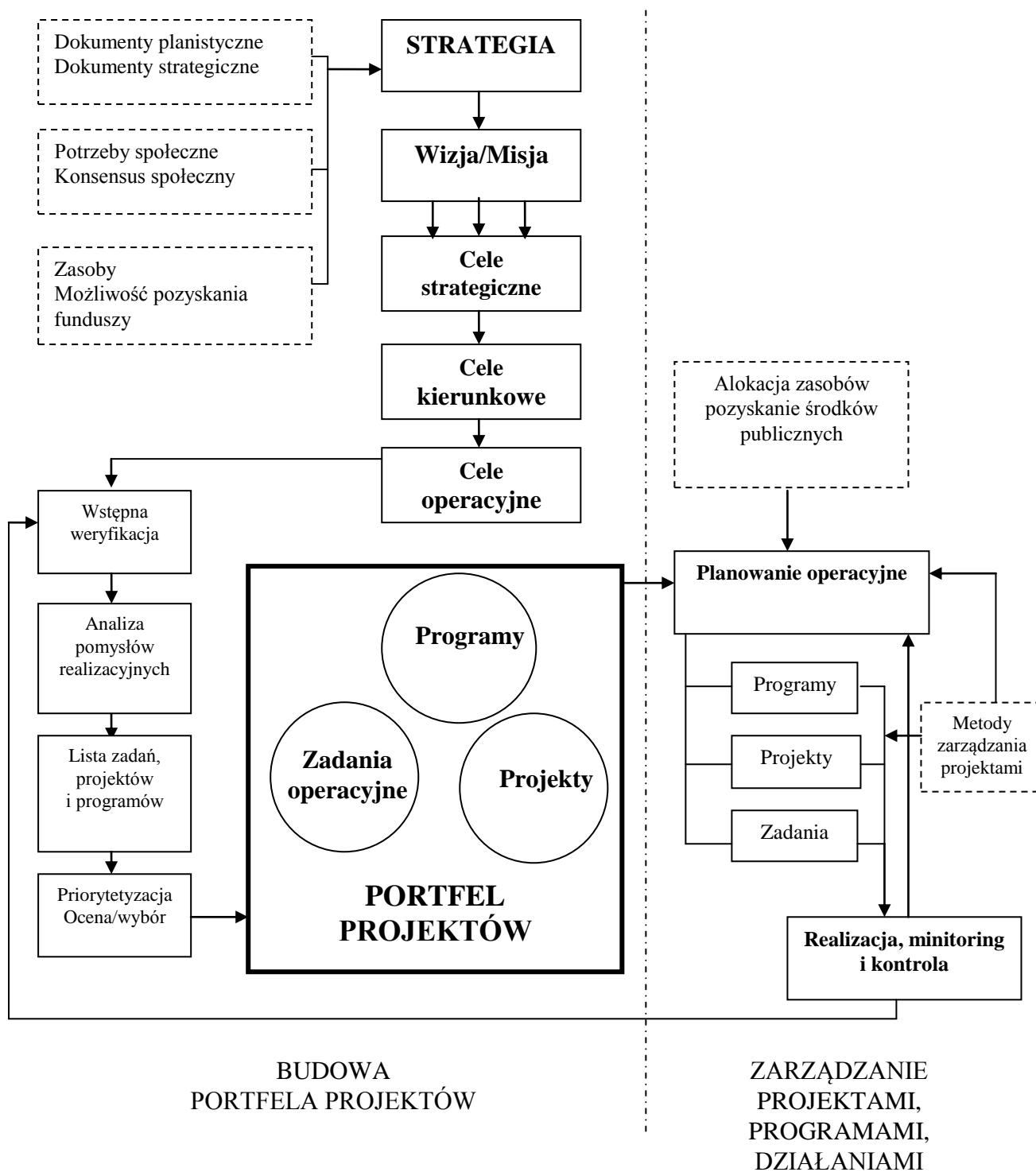
U podstaw skuteczności implementacji strategii jednostki samorządu terytorialnego leży proceduralna i instrumentalna sprawność oraz efektywność samych zabiegów planowania i zarządzania projektami. Za krytyczny warunek tej skuteczności należy uznać umiejętność selekcji i wyboru „właściwych” projektów, konstrukcję efektywnego ich portfela oraz umiejętność zarządzania nim. Podejście portfelowe – zarządzanie portfelem projektów – stanowi łącznik pomiędzy planowaniem strategicznym – poziomem planu strategicznego oraz wynikającymi z operacjonalizacji strategii celami – a poziomem zarządzania projektem lub zarządzania programem, będącymi narzędziami realizacji tej strategii. Z przeprowadzonego studium literatury w zakresie zarządzania portfelowego wynika, że wśród teoretyków, a także praktyków w ostatnich latach wzrasta zainteresowanie tym podejściem, które znajduje zastosowanie nie tylko w sektorze organizacji komercyjnych, lecz przede wszystkim w organizacjach sektora publicznego, w szczególności powinno znaleźć implementację w jednostkach samorządu terytorialnego. Konieczność stosowania podejścia portfelowego w procesie wdrażania strategii w jednostkach samorządu terytorialnego wynika, po pierwsze z faktu, wielkości i różnorodności strategicznych problemów jst. Problemy te wymagają tworzenia, planowania i realizacji wielu programów oraz projektów o bardzo zróżnicowanym przedmiocie, zakresie i celach. Po drugie, z braku możliwości realizacji wszystkich zidentyfikowanych programów i projektów z racji ograniczonych zasobów i środków publicznych, które należałoby zablokować na ich realizację. Zastosowanie zarządzania portfelem projektów w jst wskazuje na konieczność:

- selektywnego doboru i rekomendacji projektów, których realizacja przynosi maksimum korzyści dla realizacji strategicznych celów,
- efektywnej alokacji ograniczonych zasobów lokalnych poprzez racjonalny wybór kierunków i sposobów wydatkowania środków publicznych,
- koncentracji na kluczowych aspektach rozwoju poprzez umiejętne ustalanie, planowanie i kontrolę priorytetów programów i projektów,
- maksymalizację synergicznych efektów realizowanych projektów i ponoszonych z tego tytułu wydatków kapitałowych,
- właściwej równowagi między projektami.²⁵

Przeprowadzone rozważania pozwalają na zaproponowanie wstępnego, ogólnego modelu zarządzania portfelem projektów, który powinien przyczynić się do skutecznej implementacji strategii jednostki samorządu terytorialnego (rys. 5). Portfel projektów w jst stanowi widok projektów, programów i innych działań związanych z istotą jst, w których zostały zawarte zdefiniowane cele strategiczne.

W zaproponowanym modelu implementacji strategii jst poprzez zarządzanie portfelem projektów założono realizację dwóch grup procesów, tj. procesów budowania portfela projektów i procesów zarządzania projektami, programami i działaniami. Pierwsza grupa procesów obejmuje takie działania, jak identyfikację i weryfikację składników portfela, priorytetyzację, ocenę i wybór projektów, programów i zadań operacyjnych, stanowiących portfel projektów. Drugą grupę procesów stanowią procesy planowania operacyjnego, realizacja, monitoring i kontrola realizacji poszczególnych projektów, programów i zadań. Opracowany model stanowi wstępny, wyjściowy model do dalszych badań autora.

²⁵ Drobnik A., Frenkiel W.: Planowanie portfela projektów w skali lokalnej, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.



Rys. 5. Wstępny (ogólny) model zarządzania portfelem projektów w jednostce samorządu terytorialnego

Fig. 5. The preliminary (general) model of projects portfolio management in the local government unit

Źródło: Opracowanie własne.

7. Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań literaturowych w zakresie zarządzania portfelowego wynika, że w ostatnich latach wzrasta zainteresowanie i stosowanie tego podejścia nie tylko w sektorze organizacji komercyjnych, lecz również w organizacjach sektora publicznego. Zarządzanie portfelem projektów powinno znaleźć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach implementacji strategii, gdyż stanowi bardzo ważny element łączący strategię z procesem zarządzania pojedynczym projektem.

W artykule zaproponowano wstępny, ogólny model zarządzania portfelem projektów w jst dla zapewnienia skuteczności wdrożenia strategii, który obejmuje realizację dwóch grup procesów: budowy portfela projektów i zarządzania projektami, programami i działaniami.

Zasadniczymi obszarami wyzwań lub problemów w implementacji strategii jst poprzez zarządzanie portfelem projektów można wskazać ograniczone zasoby w jst oraz priorytyzację w zbiorze projektów, programów i działań.

Bibliografia

1. Archer N.P., Ghasemzadeh F.: An Integrated Framework for Project Portfolio Selection, "International Journal of Project Management", No. 17(4).
2. Berman E.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego. Municipium, Warszawa 2000.
3. Biniecki J., Szczupak B.: Strategia rozwoju lokalnego, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
4. Bradley K.: Podstawy metodyki Prince 2. Centrum Rozwiązań Menadżerskich, Warszawa 2003.
5. Cooper R.G., Edgett S.J., Kleinschmidt E.J.: Portfolio Management in New Product Development: Lessons from the leaders II. "Research Technology Management", Nov/Dec 1997.
6. Davidson Frame J.: Zarządzanie projektami w organizacjach. WIG-Press, Warszawa 2001.
7. Drobniak A., Frenkiel W.: Planowanie portfela projektów w skali lokalnej, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
8. Duncan W.R.: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. PMBOK Guide, PMI, Upper Darby, PA 1996.

9. Dziurbejko T.: Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2006.
10. Grey R.J.: Alternative approach to programme Management. "International Journal of Project Management", Vol. 15, No. 1, 1997.
11. Kerzner H.: Advanced Project Management. Helion, Gliwice 2005.
12. Kozarkiewicz A.: Zarządzanie portfelem projektów. PWN, Warszawa 2012.
13. PMI, A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK®Guide). Newtown Square, PA 2008.
14. Klasik A., Kuźnik F. (red.): Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
15. Prince 2 Manual, OGC 2002.
16. Sońta-Drączkowska E.: Zarządzanie wieloma projektami. PWE, Warszawa 2012.
17. Spalek S., Bodych M.: PMO Praktyka zarządzania projektami i portfelem projektów w organizacji. Helion, Gliwice 2012.
18. Stawicki J.: Zarządzanie portfelem projektów, [w:] Trocki M., Sońta-Drączkowska E.: Strategiczne zarządzanie projektami. Wydawnictwo Bizarre, Warszawa 2009.
19. PMI, The Standard for Portfolio Management. Newton Square, Pensylwania 2008.
20. Trocki M., Gucza B., Ogonek K.: Zarządzanie projektami. PWE, Warszawa 2003.
21. Trocki M., Gucza B.: Zarządzanie projektem europejskim. PWE, Warszawa 2007.
22. Turner J.R., Keegan A.: The Versatile Project-based Organization: Governance and Operational Control. "European Management Journal", No. 17(3).
23. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
24. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
26. Ziółkowski M.: Proces formułowania strategii rozwoju gminy. Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.
27. Ziółkowski M., Goleń M.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, [w:] Suchocka-Krysiak H. (red.): Zarządzanie gospodarką i finansami gminy. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.

Abstract

The study of literature in the area of portfolio management shows a growing interest and implementation of this approach in recent years, not only in the commercial organizations, but also in public sector organizations. Projects portfolio management should be applied in local government units within the strategy implementation, because it is a key element of the strategy joining the strategy with the process of separate project management.

The author proposed the preliminary general model of the projects portfolio management in local government units to ensure the effective strategy implementation, which includes the execution of two groups of processes: the construction of projects portfolio and the management of projects, programs and actions.