

ANNA JĘDRZYCHOWSKA

*Ryzyko związane z realizacją
miękkich projektów realizowanych ze środków unijnych*

Risk associated with the implementation of projects from EU funds

Abstrakt: Pozyskiwanie wsparcia zewnętrznego ze środków Unii Europejskiej, łączy się ze spełnieniem kryteriów określonych przez Komisję Europejską oraz przez krajowe instytucje zarządzające. Kryteria te – z jednej strony – mają zapewnić zgodność finansowanych działań z politykami wspólnotowymi, z drugiej stanowią, element oceny projektów. Efektywne wykorzystanie środków UE zależy od wielu czynników, a wśród nich – w znacznym stopniu - od doboru właściwej metody planowania i skutecznego zarządzania zasobami. Możliwość pozyskania funduszy jest także uwarunkowana posiadaną przez podmiot wiedzą i doświadczeniem na temat optymalnych metod oceny projektów dofinansowanych z tego źródła. W metodyce zarządzania projekty europejskie są definiowane jako zbiory czynności podejmowanych dla osiągnięcia jasno określonych celów, w wyznaczonym terminie i za pomocą przeznaczonego na ich realizację budżetu.

Celem artykułu jest zatem wskazanie na czynniki ryzyka, na które na każdym etapie realizacji narażony jest realizowany projekt miękki, finansowany ze środków pomocowych UE. Taka analiza może na dalszym etapie posłużyć do identyfikacji narzędzi finansowych, które mogą stanowić zabezpieczenie i poprawę bezpieczeństwa (głównie finansowego) realizacji tego typu projektów.

1. FAZY REALIZACJI PROJEKTU

Phase of the project

Realizację projektu można w ogólności podzielić na 3 fazy: aplikację, realizację oraz rozliczenie końcowe. Na każdym z tych etapów można wskazać typowe ryzyka, na które

narażona jest realizacją projektu, a w konsekwencji także realizujący go podmiot. Poniżej przybliżone zostaną te fazy oraz towarzyszące im ryzyka.

W procesie wnioskowania o wsparcie unijne najważniejszą rolę pełni dobrze przemyślany i opracowany projekt, którego koncepcja, opisana w dokumentacji aplikacyjnej, wykazuje spójność z unijną polityką rozwoju regionalnego i strategią rozwoju danego województwa. Wsparcie z funduszy strukturalnych mogą uzyskać projekty spełniające wymogi i realizujące cele określone w dokumentacji programowej. W fazie wstępnej przeszkodą może być brak precyzji uregulowań normatywnych, prowadzący w praktyce do zróżnicowanej interpretacji przepisów i wytycznych przez podmioty zaangażowane w system zarządzania funduszami strukturalnymi.

W składanej dokumentacji aplikacyjnej (najczęściej: wniosek oraz harmonogram rzeczowo-finansowy) projektodawcy muszą określić, w jaki sposób realizowany przez nich projekt przyczyni się do osiągnięcia zakładanych celów, a także wykazać potencjał - techniczny, finansowy i merytoryczny - niezbędny do realizacji oraz trwałego utrzymania danego przedsięwzięcia. Jednym z najważniejszych elementów wniosku jest określenie źródeł finansowania projektu, tj. określenie czy całość realizowanego przedsięwzięcia będzie finansowana ze środków własnych czy też podmiot będzie się posiłkował zewnętrznymi źródłami finansowania, tj. np. kredytami i pożyczkami.

Składający wniosek o dofinansowanie jest zobowiązany ponadto do przedstawienia rozkładu wydatków w poszczególnych fazach wykonania projektu. Niektóre typy projektów są finansowane w całości z funduszy strukturalnych, inne wymagają od przedsiębiorcy pewnego procentowo ujętego wkładu własnego. Projektodawca powinien zatem określić całkowite koszty, zarówno koszty kwalifikowane, jak i niekwalifikowane. Koszty kwalifikowane stanowią podstawę określenia procentowego udziału funduszy unijnych w finansowanie konkretnego projektu. Środki pochodzące z funduszy strukturalnych UE współfinansują realizowane przedsięwzięcie i przekazywane są projektodawcom jako zaliczka, bądź jako refundacja procentowo określonej części poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu. Pojęcie kosztów kwalifikowanych oznacza wydatki, które spełniają kryteria zasadności wyznaczone przez Instytucję Zarządzającą programem, w którego ramach udzielane jest wsparcie, zgodnie z przepisami Wspólnoty Europejskiej dotyczącymi kwalifikowalności wydatków, zaś ich poniesienie jest merytorycznie uzasadnione wymogami projektu¹.

Zaprezentowane w dokumentacji aplikacyjnej dane muszą być wiarygodne, zaś założenia realne do osiągnięcia, bowiem przedstawione dokumenty stają się załącznikami do umowy o dofinansowanie, a tym samym zawarte w nich zobowiązania są wymagalne i warunkują otrzymanie środków finansowych. Pełna odpowiedzialność za projekt spoczywa na projektodawcy i w jego gestii leży wywiązanie się z wszelkich wymogów wynikających z dokumentacji programowej i zapisów umowy o dofinansowanie. Należy

¹ Wspólnotowe zasady dotyczące kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych zostały określone w *Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r.* Pomniejsze regulacje przygotowane są dla poszczególnych programów operacyjnych.

pamiętać, że jedynie prawidłowe i terminowe, czyli zgodne z warunkami umowy o dofinansowanie i specyfiką projektów unijnych, zrealizowanie przedsięwzięcia gwarantuje finansowanie ich ze środków UE.

Nie bez znaczenia jest również przygotowanie rzetelnej dokumentacji badawczej, stanowiącej ma diagnozę problemu, którego rozwiązaniu ma służyć wdrażany projekt, a także zmniejszeniem ryzyka jego niepowodzenia. Dobrze przygotowana diagnoza może w znacznym stopniu urealnić potrzeby oraz rezultaty projektu. Wiąże się to ze spełnieniem zasady programowania. Nakłada ona obowiązek podejmowania decyzji na podstawie wieloletnich programów rozwoju i innych dokumentów planistycznych obejmujących wszystkie informacje niezbędne dla sprawnego i efektywnego osiągnięcia zamierzonych celów. W przygotowaniu wniosku aplikacyjnego pomocne może być studium raportów o zrealizowanych dotychczas projektach oraz analiza ich niepowodzeń.

Planowanie realizacji projektu może odbywać się przy wykorzystaniu narzędzi stworzonych przez specjalistów od zarządzania, przykładowo - techniki harmonogramu. Jest to technika stosunkowo prosta i dotyczy nie tylko samego planowania, ale także kierowania projektem. Korzystając z tego rodzaju metody, poszczególne czynności przedstawia się w postaci dwuwymiarowego wykresu graficznego, gdzie odcięta (oś pozioma), przedstawia czas trwania poszczególnych czynności, natomiast rzędna (oś pionowa), czynności projektu². W trakcie realizacji projektu należy trzymać się zasady zgodnego z harmonogramem terminowego wykonania poszczególnych faz życia projektu. Działania powinny być uszeregowane w czasie według określonych z góry zadań (z zastrzeżeniem jednak pewnej, czasem niezbędnej elastyczności działania), ponieważ pozwala to zidentyfikować i zdiagnozować pojawiające się zagrożenia, często pozostające poza determinantami wewnętrznymi. Do tych ostatnich można zaliczyć inflację, zmiany w prawie itd. Nie respektując ogólnej zasady trzymania się harmonogramu podmiot ryzykuje rozproszaniem posiadanych zasobów oraz innymi zakłóceniami prawidłowej realizacji projektu.

Z uwagi na konieczność montażu finansowego projektu, należy zwrócić również uwagę na właściwe zarządzanie finansowe projektami, zwłaszcza w pomiotach o niewielkich dochodach.

Projektodawca zobowiązany jest realizować projekt zgodnie z umową, na której treść składa się w szczególności opis projektu zawarty we wniosku o dofinansowanie. Warunki takiej umowy nie mogą w toku realizacji projektu ulec zasadniczej zmianie, dlatego też tak ważne jest fachowe i realne oszacowanie kosztów przedsięwzięcia przez wnioskodawcę. Gdy kwota dofinansowania jest wyższa niż faktycznie poniesione koszty wykonania projektu, dofinansowanie zostaje proporcjonalnie zmniejszone z zachowaniem proporcji udziału procentowego zawartego w umowie. Na etapie planowania kosztów trudno z dostateczną dokładnością oszacować realne koszty np. na wynajęcie sal na szkolenia, prowadzoną promocję, ponieważ mogą one ulec zmianie ze względu na

² Szerzej: E. Bukłaha, *Planowanie projektu europejskiego*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 131 i nast.

czynniki zewnętrzne. Pewne nadwyżki środków może wnioskodawca wykorzystać - za zgodą instytucji pośredniczących - na inne, ściśle związane z realizacją projektu, cele, ale pole manewru jest tutaj niewielkie. Z punktu widzenia negatywnych konsekwencji dla projektodawcy problemem jest błędne szacowanie kosztów przez ich zaniżenie. W przypadku zaniżenia kosztów projektodawca nie otrzymuje zwiększonych środków na wyrównanie różnicy lecz sam musi uzupełnić brakującą kwotę.

W trakcie realizacji projektu istnieje możliwość stosowania pewnych zasadnych przesunięć pomiędzy określonymi w umowie kategoriami wydatków kwalifikowanych. Dopuszczalna modyfikacja może obejmować wysokość maksymalnie do 10 proc. kwoty przypadającej na każdą kategorię. Dokonywanie takich przesunięć nie wymaga informowania podmiotów nadzorujących, pod warunkiem że: przesunięcia nie zwiększają wysokości środków na wynagrodzenia personelu w ramach danego zadania, bądź też nie wpływają na wysokość i przeznaczenie przyznanej pomocy publicznej w ramach projektu.

Nie są natomiast absolutnie możliwe przesunięcia pomiędzy kosztami bezpośrednimi a kosztami pośrednimi. Jeżeli w trakcie realizacji projektu pojawi się konieczność wprowadzenia dalej idących zmian w budżecie projektu, mogą wchodzić w rachubę postanowienia dotyczące zmiany umowy, na którą musi wyrazić zgodę instytucja nadzorująca. Umowa może zostać rozwiązana, jeżeli projektodawca nie wypełni wynikających z niej istotnych zobowiązań. Istotne odstępstwo od zawartej umowy może dotyczyć m.in. zmiany celu projektu bez zgody instytucji nadzorującej, zwlekania z rozpoczęciem realizacji projektu w terminie określonym umową lub naruszenia kontraktu w inny sposób. W takich przypadkach beneficjentowi nie przysługuje żadne odszkodowanie.

Zasadniczą kwestią związaną z realizacją projektu jest postawienie w nim realnych zadań i przedstawienie adekwatnego dla nich kosztorysu. Weryfikacja możliwości realizacyjnych wniosku dotyczy dostępności środków finansowych na realizację przedsięwzięcia i realności założeń budżetowych z punktu widzenia zdolności podmiotu do regulowania zobowiązań w terminie - płynność finansowa. Płynność finansowa projektu powinna zostać zachowana w odniesieniu do całkowitych kosztów projektu, a więc zarówno kosztów kwalifikowanych, jak i niekwalifikowanych³. Oznacza to zdolność do regulowania zobowiązań w wyznaczonym przez podmiot realizujący projekt w terminie i wykazuje ścisły związek z realnością zaplanowanego budżetu.

Zasady finansowania projektów unijnych, oznaczają dla beneficjenta:

- w przypadku projektów refinansowanych - konieczność zgromadzenia całości środków niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, tj. środków na prefinansowanie kosztów kwalifikowanych podlegających refundacji (do momentu jej uzyskania) oraz środków na pokrycie tych wydatków, które nie są objęte wsparciem,
- w przypadku projektów finansowanych zaliczkowo - utworzenia rezerwy środków finansowych możliwych do uruchomienia na cel realizacji bieżących działań projektu

³ Zob.: Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 19 września 2008 r.

w sytuacji opóźnień związanych z rozliczaniem wcześniejszych transz dotacji, a co za tym idzie opóźnień w przekazaniu wnioskodawcy kolejnych.

Zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie, projektodawca, jako podmiot odpowiedzialny za projekt, musi zapewnić płynność finansową na każdym etapie jego realizacji - od momentu rozpoczęcia prac przygotowawczych aż do zakończenia projektu.

Środki na finansowanie projektu mogą pochodzić zarówno z zasobów własnych projektodawcy, jak i z zewnętrznych źródeł takich jak, np. dotacje budżetowe, dotacje celowe z funduszu krajowego czy wreszcie kredyt bankowy lub emisja papierów dłużnych. Dobór optymalnego udziału poszczególnych komponentów finansowych jest jedną z najważniejszych decyzji.

Zasadnie podnosi się w literaturze⁴ znaczenie kontroli cząstkowej, pozwalającej na zestawienie tego, co do danego momentu osiągnięto, z tym, co powinno być zrealizowane. Monitorowanie⁵ i związane z nim przekazywanie odpowiednich sprawozdań z realizacji projektu ma znaczenie nie tylko dla instytucji nadzorujących, ale także dla samego projektodawcy. Systematyczne przedstawianie wiarygodnych informacji dotyczących wdrażania projektu jest podporządkowywane celowi, jaki stanowi zagwarantowanie zgodności jego wykonania z przyjętymi założeniami. Monitorowanie finansowe dotyczy oceny prawidłowości zarządzania środkami z funduszy europejskich sprawności ich wydatkowania. Monitorowanie rzeczowe ma wobec finansowego charakter szerszy, ponieważ obejmuje swoim zakresem ocenę wartości wskaźników realizacji celów projektu zawartych w dokumentacji projektowej. Zasadnie przyjmuje się, że celem monitorowania jest dążenie do zagwarantowania zgodności projektu z przyjętymi założeniami i celami oraz bieżące wykrywanie nieprawidłowości i korygowanie działań w pożądanym kierunku. W świetle powyższego należy przyjąć, że proces monitorowania ma charakter ciągły z reguły pokrywający się z okresem wdrażania projektu, a w niektórych wypadkach dotyczy także czasu po zakończeniu wykonania projektu. Monitorowanie pełni zatem także funkcje diagnostyczne dla samego podmiotu realizującego projekt. Służy bowiem racjonalizacji działań. Pozwala przede wszystkim na minimalizację zagrożeń i kosztów, a w konsekwencji lepsze wykorzystanie zasobów, także przez - jeżeli okaże się to niezbędne - dokonanie pewnych przesunięć finansowych.

Z monitorowaniem ściśle powiązana jest kontrola projektu przez instytucję nadzorującą. Jej celem jest zestawienie istniejącego stanu z założonym, wykrywanie nieprawidłowości oraz przekazywanie odpowiednich wniosków i zaleceń. Jednym z kluczowych elementów kontroli jest kontrola zarządzania finansami i wydatkowania środków zgodnie z założonym harmonogramem.

⁴ J. Roszkowski, A. P. Wiatrak, *Zarządzanie projektem - istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 124.

⁵ Przez monitorowanie rozumie się proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji ilościowych i jakościowych dotyczących wdrażania projektów, którego celem jest zapewnienie zgodności realizacji takiego przedsięwzięcia z wcześniej założonymi celami. Szerzej: M. Zysińska, *Ewaluacja, monitorowanie i kontrola projektów europejskich*, [w:] *Zarządzanie projektem...*, s. 225 i nast.

2. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM PROJEKTU

Risk management project

Zarządzanie ryzykiem projektu to ustawiczny proces polegający na identyfikacji ryzyka, starannej analizie oraz reakcji na jego wystąpienie. Wynik analizy ryzyka, czyli dookreślenie przyczyn zjawiska, stanowi punkt wyjścia dla opracowania metod postępowania służących zmniejszeniu zagrożeń dla pomyślnej realizacji przedsięwzięcia.

W każdym modelu zarządzania musi być miejsce na elementy dotyczące współdziałania osób realizujących projekt. Optymalny model współpracy na różnych poziomach zarządzania projektem należy wiązać z zasadą współodpowiedzialności za podjęte wspólne przedsięwzięcie⁶. Przygotowanie adekwatnej strategii zarządzania ryzykiem dotyczyć może każdej fazy życia projektu, gdyż może ono faktycznie wystąpić na różnych etapach jego realizacji. Każdy projekt jest zamkniętą całością o cyklicznym charakterze. Najczęściej przebieg procesu zarządzania ryzykiem ujmuje się następująco⁷: rozpoznanie charakteru ryzyka wraz z ustaleniem jego przyczyn i odpowiednią selekcją zagrożeń⁸ wartościowaniem użyteczności rozwiązań alternatywnych i ostatecznym wyborem metody rozwiązania problemu.

Właściwa identyfikacja ryzyka umożliwia przygotowanie odpowiedniej strategii. Nie-duża jego skala pozwala je wyeliminować w drodze dopuszczalnej modyfikacji projektu, niewielkich przesunięć środków lub dających się to pogodzić z celami realizacyjnymi projektu, przesunięć kolejności wykonania zaplanowanych zadań czy (dopuszczalnej w pewnych granicach) korekty przyjętych wskaźników. W niektórych wypadkach usprawnienie przepływu informacji między wykonawcami może być adekwatnym środkiem niwelowania ryzyka zatorów prawidłowej realizacji projektu.

Niewątpliwie konieczne są wszelkie bieżące reakcje na pojawiające się zagrożenia dla realizacji projektów. Szybka i adekwatna do skali ryzyka reakcja na nie jest lepszym środkiem niż naprawianie szkód powstających w wyniku nawarstwienia się problemów. Najogólniej ujmując, zarządzanie ryzykiem składa się z dwóch podstawowych elementów: zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami ryzyka planowania oraz zabezpieczenia od skutków ryzyka towarzyszącego wdrażaniu projektu. Wymienia się przykładowo następujące potencjalne źródła ryzyka:

- 1) unieważnienie projektu,
- 2) istotne opóźnienia w realizacji projektu,

⁶ Zob. na temat modeli zarządzania A. K. Koźmiński, *Zarządzanie systemowe*, Warszawa 1971, s. 75 i nast.

⁷ J. Roszkowski, A. P. Wiatrak, *Zarządzanie projektem - istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 121.

⁸ Ocena i właściwa ocena ryzyka stanowi bardzo istotny element strategii zarządzania, ponieważ pozwala ustalić rozmiar i charakter zagrożeń dla wykonania projektu i umożliwia na bazie tej diagnozy dobierać środki sanacyjne. Jedną z metod zarządzania ryzykiem jest samoocena ryzyka dokonana przez wnioskodawcę i zespół zarządzający projektem. Szerzej: K. Czerwiński, [w:] B. Bakalarska, K. Czerwiński (red.), *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i funduszu spójności*, InfoAudit, Warszawa 2004, s. 168.

3) przekroczenie budżetu projektu (w związku z jego zaniżeniem we wniosku lub ryzykami zakłócenia jego wykonania wynikającymi z czynników zewnętrznych⁹).

Stosowaną metodą wyjścia z ewentualnej niekorzystnej sytuacji finansowej jest utworzenie pewnej rezerwy w zasobach z możliwością ich wykorzystania na wypadek niekorzystnego zdarzenia utrudniającego lub uniemożliwiającego realizację projektu.

Przy określaniu ryzyka wewnętrznego znajomość pewnych prawidłowości może mieć pomocne znaczenie dla projektodawcy. Do tej grupy zalicza się¹⁰ m.in. prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka z powodu: skomplikowania przepisów regulujących przedmiotową materię, delegowania funkcji, braku doświadczeń kadry kierowniczej projektu oraz jej zdolności organizacyjnych i kompetencji. W przypadku zatrudnienia menedżera pochodzącego z zewnątrz może dojść do zderzenia się różnych oczekiwań: personelu (zespołu) realizującego projekt oraz stylu kierowania nim różniącego się od dotychczasowych doświadczeń podmiotu w tym zakresie.

3. INSTRUMENTY FINANSOWE POMOCNE W ZABEZPIECZENIU PROJEKTU

Financial products to help in securing the project

W zależności od charakteru projektu i jego złożoności pojawić się może problem ryzyka związanego z przyszłym wykonaniem, a przede wszystkim jego finansowaniem. Biorąc je pod uwagę, projektodawca musi przygotować optymalny montaż finansowy oraz wykorzystać odpowiednie instrumenty zabezpieczające przed ewentualnymi zagrożeniami planowej realizacji projektu wykraczającymi poza zwykłe ryzyko. Przez zabezpieczenie środków na prefinansowanie kosztów kwalifikowanych i tych niepodlegających refundacji podmiot ma potencjalne szanse na zagwarantowanie płynności finansowej na każdym etapie realizacji projektu. W tym celu może wykorzystać różne instrumenty ekonomiczne, m.in. leasing¹¹ lub kredyt (np. pomostowy albo współfinansujący), oraz akredytywę dokumentową zobowiązującą bank do udzielenia zabezpieczenia finansowego. Przy planowaniu inwestycji z udziałem pomocy unijnej należy określić finansowanie wkładu własnego w projekcie oraz zabezpieczyć zdolność kredytową dla całej inwestycji. Konsekwencją wzmiankowanego niedoszacowania środków jest pojawiające się często ryzyko utraty płynności finansowej przedsięwzięcia. Zaradzić temu można przez finansowanie pomostowe zapewniające podmiotowi realizującemu

⁹ Ryzyko zewnętrzne może mieć różny charakter, np. dotyczy zmian sytuacji politycznej lub gospodarczej albo systemu prawnego. Z reguły ten rodzaj ryzyka jest poza kontrolą projektodawcy.

¹⁰ K. Czerwiński, [w:] B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i funduszu spójności*, InfoAudit, Warszawa 2004, s. 169.

¹¹ Koszty poniesione w związku z leasingiem kwalifikują się do współfinansowania z funduszy strukturalnych przy spełnieniu określonych warunków. Gdy okres umowy leasingu wykracza poza okres płatności w ramach pomocy wspólnotowej, za koszty kwalifikowane uważa się jedynie raty leasingu przypadające do zapłaty przed końcową datą płatności w ramach pomocy wspólnotowej. Szerzej: B. Grucza, *Kwalifikowalność wydatków w projekcie europejskim*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 187.

projekt uzyskanie kredytu pomostowego oferowanego przez różne instytucje finansowe (z drogą kredytową wiążą się jednak dodatkowe koszty realizacji projektu, ponieważ do kosztów kwalifikowanych nie są zaliczane odsetki od kredytu) lub w wyniku otrzymania zaliczki z instytucji unijnych.

Kredyt pomostowy jest źródłem finansowania, wpierającym podmiot w zachowaniu płynności finansowej w trakcie realizacji projektu. Zapewnia środki finansowe na realizację projektu w okresie od momentu wydatkowania do momentu ich refundacji, czyli umożliwia sfinansowanie tzw. „luki czasowej”. Przyznawany jest do wysokości udzielonego wsparcia, o które ubiega się wnioskodawca na okres do uzyskania przez beneficjenta środków z dotacji (do dnia uzyskania refundacji). Jeżeli wnioskodawca nie dopełni warunków określonych umową, m.in. odnoszących się do terminowego składania sprawozdań finansowych wraz z wnioskami o kolejne transze środków, pomoc zostanie wstrzymana (zawieszona). Mając na uwadze powyższe niebezpieczeństwa, bank niechętnie zabezpiecza się jedynie cesją wierzytelności z tytułu umowy o dotację, ale dokonuje często dodatkowych zabezpieczeń na majątku wnioskodawcy. O kredyt na inwestycje dofinansowywane ze środków unijnych ubiegać się można również przed otrzymaniem dofinansowania.

Kredyt współfinansujący jest przeznaczony na finansowanie kosztów projektu, które nie podlegają refundacji, tj. kosztów niekwalifikowanych oraz tej części kosztów kwalifikowanych, która stanowi wkład własny beneficjenta i nie podlega refundacji.

Podmiotom, które nie dysponują majątkiem własnym, wychodzi naprzeciw Fundusz Poręczeń Unijnych¹², obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Celem działania Funduszu jest wspieranie polskich przedsiębiorców, samorządów i ich związków realizujących w Polsce projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Poręczenia i gwarancje udzielane są wykonawcy przedsięwzięcia będącego beneficjentem środków unijnych na zabezpieczenie kredytu bankowego lub emisji obligacji finansujących wkład własny oraz nakłady podlegające refinansowaniu z UE. Poręczenia i gwarancje udzielane są także przedsiębiorcom, którzy uczestniczą w realizacji przedsięwzięcia współfinansowanego z UE jako wykonawcy i podwykonawcy zawartych umów np. firmom budowlanym i projektowym. Z pomocy FPU potencjalnie mogą korzystać wszystkie podmioty realizujące przedsięwzięcia z udziałem środków unijnych.

Projekt ubezpieczyć można m.in. na wypadek szkód finansowych związanych z projektem poniesionych przez wnioskodawcę oraz od odpowiedzialności cywilnej na wypadek szkód pozostających w związku z realizacją projektu. Wybór rodzaju ubezpieczenia jest w zasadzie dowolny ale powinien mieć charakter racjonalny, tj. uzasadniony charakterem i rodzajem projektu oraz skalą potencjalnych zagrożeń związanych z planowaniem oraz realizacją przedsięwzięcia. Gwarancje ubezpieczeniowe stanowią zabezpieczenie na wypadek istotnych zakłóceń w realizacji. Dotyczą one jednak głównie projektów inwestycyjnych, a nie projektów tzw. miękkich.

¹² Fundusz Poręczeń Unijnych został powołany ustawą z 16 kwietnia 2004 r. Znowelizowana ustawa o FPU z 6 lipca 2006 r. obowiązuje od 7 października 2006 r.

Efektywne wykorzystanie pozyskanych środków zależy w dużym stopniu od doboru właściwej metody planowania, a następnie realizacji projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych, czyli od właściwej metodyki zarządzania nimi. Podsumowując można powiedzieć, że każde przedsięwzięcie odniesie sukces, kiedy uda się wykształcić właściwe kompetencje związane z umiejętnościami samodzielnego i skutecznego poruszania się w sferze zarządzania projektami europejskimi, niezależnie od ciągle zmieniających się reguł, wytycznych i procedur poszczególnych konkretnych programów. Oznacza to, że chodzi o stworzenie pewnej nowej, zorientowanej na projekty kultury działania.

4. POZAFINANSOWE ASPEKTY REALIZACJI PROJEKTÓW

Non-financial aspects of project implementation

Efektywne zarządzanie ryzykiem jest ustawicznym procesem przewidywania, diagnozowania i radzenia sobie z zagrożeniami prawidłowej realizacji projektu. Podstawą realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych są oczywiście pieniądze. Zbytним uproszczeniem byłoby spojrzenie na wykonanie projektu pod tym jedynie kątem. Po zrealizowaniu fazy wstępnej projektu, tj. z jego opracowaniu, złożeniu i przyjęciu, należy brać pod uwagę trudności, które mogą się pojawić na etapie realizacji. Wykonanie projektu wiąże się z udziałem wielu podmiotów działających na różnych poziomach organizacyjnych z ich współdziałaniem zmierzającym do pomyślnej realizacji założonego celu. Im więcej stopni zarządzania i delegowania uprawnień, tym wyższy stopień niepewności co do realizacji przedsięwzięcia¹³. Problemy w praktyce mogą wiązać się z nieodpowiedzialnym zachowaniem kontrahentów, np. firm wykonujących zlecenia dla projektodawcy. Wnioskodawca powinien przy ich doborze działać zgodnie z wymogami staranności zawodowej i efektywności gospodarczej. Przede wszystkim powinien unikać niesprawdzonych wykonawców, aby w ten sposób zabezpieczyć się przed skutkami ryzyka niewykonania lub nienależytego wykonania założonych projektem celów. Zależnie od stopnia złożoności i rodzaju projektu w grę mogą wchodzić nie tylko wykonawcy, ale również partnerzy (każdy partner, wchodząc do partnerstwa, oprócz swoich zasobów i umiejętności wnosi także własne oczekiwania, co do kształtu realizacji projektu, jego celu czy podziału budżetu)¹⁴. Wraz ze wzrostem liczby wykonawców oraz partnerów projektu rośnie ryzyko związane z problemem skoordynowania wszystkich wysiłków zmierzających do efektywnej realizacji przedsięwzięcia. Brak rzetelnej, lojalnej współpracy między kooperantami może stanowić istotne zagrożenie dla terminowej i właściwej realizacji projektu.

¹³ B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i funduszu spójności*, In-foAudit, Warszawa 2004, s. 169.

¹⁴ Szerzej: P. Wachowiak, *Kierowanie zespołem projektowym*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 249.

Ze specyficznym ryzykiem wiąże się realizacja tzw. projektów miękkich (szkoleniowych), ponieważ dotyczą one rozwoju zasobów ludzkich. Celem naczelnym wzmiankowanych programów jest proces budowania szeroko rozumianego społeczeństwa informacyjnego. Współfinansowane mogą zostać różnego rodzaju wskazane wyżej szkolenia spójne, gdy chodzi o ich główne założenia z polityką zatrudnienia i właściwego wykorzystania zasobów ludzkich. Programy te dotyczą aktualizowania posiadanej przez uczestników wiedzy oraz zdobywania przez jednostki nowych umiejętności, zwłaszcza informatycznych. W Polsce jest zbyt nikła świadomość konieczności uzupełniania wiedzy, ustawicznego kształcenia. Stan ten przekłada się na trudności wnioskodawców z kompletowaniem grup docelowych oraz w związku z dużą fluktuacją uczestnictwa osiągnięcia założonych rezultatów szkoleń. Istotna jest tutaj zwłaszcza odpowiednia, wyprzedzająca realizację części szkoleniowej wniosku, promocja tego rodzaju programów i konkretnych projektów, pozwalająca dotrzeć do właściwego potencjalnego adresata i przyciągnąć go do oferty. Siłą przyciągającą do tego typu projektów staje się wysoko wykwalifikowana kadra prowadząca. W zakresie tego ostatniego wymogu należy uwzględnić nie tylko kwalifikacje prowadzącego szkolenie ujmowane w sensie formalnym, ale w nie mniejszym stopniu umiejętności nawiązywania przez niego kontaktów interpersonalnych. Dotyczy to posługiwania się przez prowadzących zrozumiałym dla docelowej grupy odbiorców językiem i atrakcyjnej formy prowadzenia warsztatów.

Efektywna komunikacja (wymiana informacji) jest jednym z zasadniczych warunków sukcesu całego przedsięwzięcia i warunkiem szybkiej reakcji na pojawiające się przy realizacji projektu problemy. Kompetentne i doświadczone kierownictwo musi mieć świadomość znaczenia sprawnego obiegu informacji w układzie horyzontalnym i wertykalnym dla koordynacji działań związanych z wykonaniem projektu i umacnianiem współdziałania zespołu. Nie da się przecenić znaczenia pionu kierowniczego zespołu projektowego, w skład którego wchodzi przeważnie kierownik (koordynator) projektu, księgowy, analityk prawnik. Dla realizacji projektów niezmiernie ważna jest stabilność zespołu. Nie zawsze wnioskodawcy mają świadomość na etapie planowania, że budowanie zespołu projektowego i koordynowanie jego pracy jest zadaniem bardzo trudnym.

5. PODSUMOWANIE

Summary

Przygotowanie i realizacja projektu z udziałem funduszy strukturalnych jest przedsięwzięciem złożonym, wymagającym terminowego i skutecznego działania zgodnie z założonymi celami i przyjętymi parametrami. Efektywne zarządzanie projektami wymaga określonych kompetencji zespołu realizującego i określonych umiejętności zespołu. Na szeroko rozumiane kompetencje składają się kwalifikacje, doświadczenie

oraz cechy osobowościowe¹⁵. Kompetencje kierownictwa zespołu stanowią synonim profesjonalnego i starannego działania, dotyczą m.in. umiejętnego i skutecznego konstruowania projektów. Odnoszą się one także do respektowania uniwersalnych zasad dotyczących każdego działania innowacyjnych, których przestrzeganie warunkuje przygotowanie dobrego, tzn. dostosowanego do możliwości i potrzeb beneficjenta, projektu. Do tych zasad należą: jasna strategia, orientacja na rozwiązywanie konkretnych problemów lub wykorzystanie konkretnych szans, przejrzysta i logiczna struktura celów i działań, realistyczny harmonogram, przejrzysty i adekwatny do założonych celów budżet. Istotne są umiejętności dotyczące trafnego przekładania zakładanych celów strategii na format konkretnego projektu, sformułowanego zgodnie z zasadami i wymogami programu, w ramach którego dany projekt ma być realizowany i finansowany.

Korzystanie ze środków unijnych wymaga już w pierwszym etapie – aplikacji o środki, znajomości i rozumienia programów operacyjnych oraz pomocniczych w praktyce wytycznych. Drugi obszar to kompetencje i umiejętności operacyjnego zarządzania projektem. Tutaj pewne osobiste predyspozycje kierownictwa odgrywają ważną rolę. Praca nad projektami i ich wdrożeniem to odznaczające się spójnością celów i środków działanie zbiorowe inspirowane i kierowane przez kompetentne kierownictwo. Przywództwo wymaga umiejętności dyplomatycznych i kierowniczych - są one niezbędne do tego, aby doprowadzić projekt do końca mimo różnych przeciwności i poważnych nieraz ograniczeń. Jeśli menedżer tych umiejętności nie posiada, projekt zagrożony jest dołączeniem do długiej listy tych, które nie odniosły sukcesu, przekroczyły swój budżet lub zostały zrealizowane z opóźnieniem. Podmiot realizujący projekt powinien zapewnić odpowiednie zasoby potrzebne do jego realizacji i zakończenia.

Dodatковым zabezpieczeniem realizacji projektu są dobrze dobrane instrumenty finansowe (przykładowo kredyty czy ubezpieczenia), które wspierają podmiot w zachowaniu płynności, zasilają jego finanse czy też dają ochronę na wypadek nierzetelnego wykonania podzadań projektu przez podwykonawców.

LITERATURA

Literature

- J. Bachtler, 2001, *Quod erat demonstrandum. Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4 (7), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Sekcja Polska Regional Studies Association, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- B. Bakalarska, K. Czerwiński (red.), 2004, *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i funduszu spójności*, InfoAudit, Warszawa.

¹⁵ Szerzej: P. Wachowiak, *Kierowanie zespołem projektowym*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 239 i nast.

- W. Behres, P.M. Hawranek, 1993, *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*, United Nations Industrial Development Organisation, Warszawa.
- D. Bielecka, 2003, *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1 (23), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Sekcja Polska Regional Studies Association, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- K. Bondyra, 1998, *Kapitał społeczny regionów*, [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.) *Jaka Europa?: regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- K. Czerwiński, 2003, *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, InfoAudit, Szczecin.
- E. Denek, 2001, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek (red.) *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- M. Dutkowski, 2003, *Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych - problemy stosowania i główne błędy interpretacji*, [w:] H. Rogacki (red.) *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- W. Dziemianowicz, 2004, *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- M. Fonesca, J. Maier, *Chances of the new EU Regional Policy for peripheral areas - the case studies of LEADER*. Paper presented to the Regional Studies Association Conference „Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality”, Angers, 15-16 April 2004.
- K. Olejniczak, M. Olejniczak, 2004, *Ewaluacja projektów i programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 2, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek, 2000, *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice - Białystok.
- P. Roberts, 2003, *Partnership, programmes, and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of Structural Funds regional programmes*, „Progress in planning” nr 59, ss. 1-69, Pergamon.
- J. Roszkowski, A. P. Wiatrak, 2005, *Zarządzanie projektem - istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- M. Trocki, B. Grucza (red.), 2007, *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa.

SUMMARY

Obtaining external support from the European Union, is combined with the benchmarks set by the European Commission and by national governing. These criteria on

the one hand to ensure that activities funded with Community policies, on the other are part of the evaluation. Effective use of EU funds depends on many factors, among them - to a large extent - from the selection of appropriate methods of planning and efficient management of resources. The methodology of the management of European projects are defined as sets of actions taken to achieve clearly defined objectives, within the prescribed period and by their execution of assigned budget. Possibility of raising funds is also conditioned by an entity possessed expertise and experience on the best methods for evaluation of projects founded from this source.

The purpose of this article is therefore an indication of the risk factors for which at each stage of the project is implemented vulnerable “soft”, financed from EU funds. Such analysis can subsequently be used to identify financial tools that can provide security and improve security (mainly financial) of implementing such projects.

dr Anna Jędrzychowska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu