

*Paweł Romaniuk*  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## ISTOTA PRAWIDŁOWEGO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI UNIJNYMI WRAZ Z POTENCJALNYM RYZYKIEM ICH NIEZREALIZOWANIA

### Abstract

#### **The essence of proper management of union projects with potential risk of failure**

The process of managing EU projects, already in the new EU financial perspective for 2014–2020, is an activity very important for a properly functioning public sector entities. Each managing EU funds must be aware that the correct identification of all possible risks in the implementation of EU projects can contribute to more efficient control over all processes connected with it and give a greater level of acceptance of the diagnosis of hazards that may occur at any time. Effective management of the project co-funded by the EU has several aspects. It is both the ability to manage staff, skilful co-operation between the partners implementing the project and financial management, allocated for the project. Depending on the nature of the project and its complexity, the phone may risk associated with future performance, and especially the financing of the project. Thus, properly prepared procedures absorption of such measures with EU procedures, project management, supply ensuring the correctness of their spending.

**Key words:** management, public management, local government, public administration, risk

### Streszczenie

Proces zarządzania projektami unijnymi, w nowej już perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, jest działaniem niezwykle ważnym dla prawidłowo funkcjonujących jednostek sektora finansów publicznych. Każdy zarządzający środkami unijnymi musi zdawać sobie sprawę, iż prawidłowe zidentyfikowanie wszelkich możliwych ryzyk w realizacji projektów unijnych może się przyczynić do sprawniejszej kontroli nad wszelkimi procesami z nim związanymi oraz zwiększać poziom akceptacji zdiagnozowanych zagrożeń, które mogą pojawić się w każdym momencie. Efektywne zarządzanie projektem współfinansowanym ze środków unijnych ma kilka aspektów. Jest to zarówno umiejętność zarządzania personelem, dobra współpraca pomiędzy partnerami realizującymi dany projekt, jak i zarządzanie finansami przyznanymi dla danego przedsięwzięcia. W zależności od charakteru projektu i jego złożoności może się pojawić ryzyko związane z przyszłym wykonaniem, a przede wszystkim finansowaniem takiego projektu. Stąd właściwie przygotowane procedury absorpcji takich środków wraz z procedurami zarządzania projektami unijnymi zapewniają prawidłowość ich wydatkowania.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, administracja publiczna, ryzyko

## Wprowadzenie

Efektywne i spójne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej zależy od wielu elementów. Wśród nich w dużym stopniu można wskazać odpowiedni dobór właściwej metody planowania, a także skutecznego zarządzania wszystkimi posiadanymi przez jednostkę zasobami (między innymi zasobem ludzkim, materialnym, informacyjnym, czasowym, finansowym). Odpowiedzialność za osiągnięcie sukcesu realizacji projektu w dużej mierze zależy od umiejętnego zarządzania takim projektem przez beneficjenta – duży nacisk powinno się kłaść na przygotowanie projektu oraz osiągnięcie wskazanych rezultatów.

Każdy podmiot, który ubiega się o środki unijne, może mieć bez wątpienia problemy natury finansowej związane z realizacją danego projektu. Problemy takie mogą się pojawić już w początkowym etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie w ramach różnych programów unijnych. W początkowym okresie programowania w latach 2007–2013 problemem, z którym najczęściej borykali się beneficjenci, był brak precyzyjnych uregulowań prawnych. Prowadziło to w konsekwencji w praktyce do bardzo zróżnicowanej i niespójnej interpretacji przepisów prawnych wraz z wytycznymi, które utrudniały sprawny proces realizacji projektów unijnych.

Trzeba także pamiętać, że opracowanie każdego projektu wiąże się z dokładnym wskazaniem podmiotu go realizującego, precyzyjnym ustaleniem czasu realizacji takiego projektu oraz zakresu przedmiotowego współfinansowania danego przedsięwzięcia. Potencjalny beneficjent w początkowym okresie realizacji projektu powinien szczegółowo określić całkowite koszty związane z realizacją danego przedsięwzięcia. Chodzi tutaj przede wszystkim o koszty kwalifikowane (podlegające refundacji) oraz koszty niekwalifikowane (będące częścią budżetu projektu, ale niepodlegające zwrotowi). Składający wniosek o dofinansowanie projektu jest także zobowiązany do przedstawienia dokładnego planu wydatków na poszczególne etapy realizacji projektu. Co więcej, zakres przedmiotowy realizacji danego przedsięwzięcia determinuje wysokość dofinansowania. Niektóre rodzaje projektów są finansowane w całości z funduszy unijnych, a inne wymagają od beneficjentów wkładu własnego.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty zarządzania projektem unijnym, realizowanego zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Autor wskazuje także – opierając się na własnych doświadczeniach audytora wewnętrznego, literaturze przedmiotu oraz praktycznych przykładach – określone zachowania potencjalnych beneficjentów środków unijnych w różnych stadiach realizacji projektu unijnego wraz z potencjalnymi zagrożeniami i ryzykiem pojawiającymi się w trakcie „życia” danego projektu.

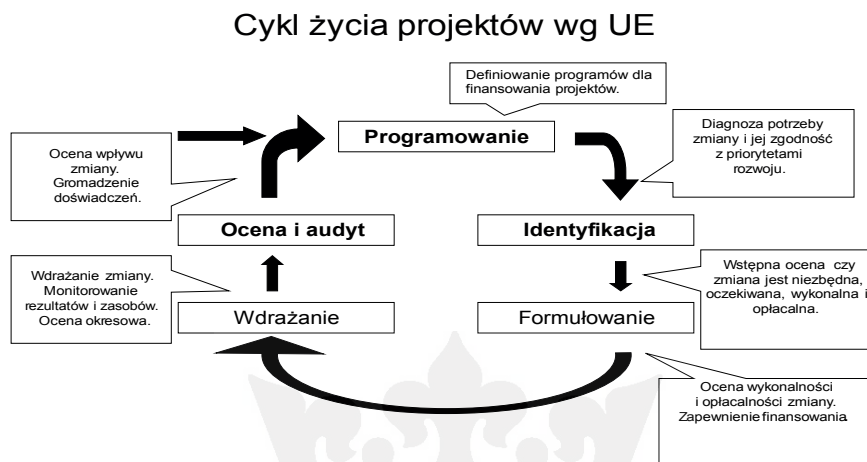
## Znaczenie etymologiczne pojęcia „projekt”

Podjmując próbę określenia etymologicznego pojęcia „projekt”, należy wskazać, że już od bardzo odległych czasów aż do współczesności pojęcie to pojawiało się dość często w różnej literaturze oraz towarzyszyło nieustannie każdej ludzkiej aktywności. Współczesność dostarcza informacji, że każdego dnia realizowane są tysiące różnorodnych projektów. Należą do nich między innymi projekty informatyczne, budowlane, badawcze, naukowe oraz projekty unijne. Choć w większości jednostek sektora finansów publicznych, a także w firmach prywatnych wciąż ważną rolę odgrywają działania powtarzalne i systematyczne (rutynowe), to jednak działania o charakterze nietypowym, jednorazowym – czyli właśnie realizacja projektów – nabierają coraz ważniejszego znaczenia dla rozwoju cywilizacji [Łada, Kozarkiewicz-Chlebowska, 2005, s. 7]. Co ciekawe, realizacja projektów, bez względu na ich treść, stała się bardzo istotnym elementem funkcjonowania każdej organizacji. Przez pojęcie projektu rozumie się pewne działanie, na które składa się zespół określonych czynności. Do tych elementów można zaliczyć datę rozpoczęcia projektu, specyficzne cele i rezultaty, wskazanie odpowiedzialności, opracowanie precyzyjnego budżetu wraz ze szczegółowym harmonogramem działań oraz termin zakończenia [Tarczydło, 2009, s. 92–93].

Dokonując analizy powyższych czynników, można zauważyć, iż projekt to wielkoobszarowe i wielozadaniowe zlecenie, dla którego najczęściej określa się precyzyjne wymagania związane z wydajnością, kosztami, zakresem i czasem realizacji. Zarządzanie projektem unijnym w odróżnieniu od działań rutynowych charakteryzuje się mimo wszystko swoją niepowtarzalnością. Dodatkowo projekty unijne powinny mieć jasno sprecyzowany cel, który musi być spójny z założeniami programowymi. Każdy projekt realizowany przez różnych beneficjentów jest ulokowany w określonym środowisku, wspomagany otoczeniem rynkowym oraz technologicznym, gdzie kontaktuje się z dalszym otoczeniem. Zarządzanie projektem jest problemem bardzo złożonym, gdyż musi pogodzić wszystkich jego interesariuszy. Co więcej, w zarządzaniu musi się zapewnić realizację celów projektu oczekiwanych przez beneficjenta; powinno też być tożsame z założeniami programowymi, zaś środki muszą zostać ściśle przeznaczone na założenia projektowe [Bizon-Górecka, 2010, s. 331–333].

Projekt unijny to konkretne przedsięwzięcie, dofinansowane ze środków wspólnotowych. Obejmuje on swoim zakresem określony obszar działania, rozwoju lub także doskonalenia danej organizacji (publicznej lub prywatnej), dla której został przygotowany [Tarczydło, 2009, s. 91–93]. Co istotne, projekty współfinansowane ze środków unijnych cechuje wysoka złożoność, niepowtarzalność, niejednokrotnie innowacyjność oraz dość spore obciążenie ryzykiem.

Przedstawiony cykl życia projektów według Komisji Europejskiej określa główne etapy realizacji projektu, począwszy od programowania, kończąc na ocenie, która jest wspierana instytucją audytu. W ten sposób poprawnie identyfikowany cykl życia powoduje lepsze zrozumienie istoty zarządzania przedsięwzięciem współfinansowanym ze środków unijnych.



Rycina 1. Cykl życia projektów według UE

Źródło: European Commission (2004), *Project Cycle Management Guidelines*, vol. 1, EuropeAid Cooperation Office, Brussels, March, s. 19.

## Uwarunkowania zarządzania projektem unijnym

Podczas realizacji każdego projektu unijnego mogą się pojawić problemy związane z przyszłym wykonaniem takiego projektu. Szczególnie ryzyko dotyczy finansowania takiego przedsięwzięcia. Mając świadomość zagrożeń, każdy beneficjent środków unijnych musi przygotować najbardziej realny budżet. Beneficjenci muszą również wykorzystać wszystkie możliwe narzędzia zabezpieczające przed ewentualnymi zagrożeniami planowej realizacji projektu. Trzeba pamiętać, że ryzyko towarzyszy każdej działalności. Przez odpowiednie zabezpieczenie środków na prefinansowanie kosztów kwalifikowanych oraz tych, które nie podlegają refundacji, każdy beneficjent ma potencjalne szanse na zapewnienie płynności finansowej na każdym etapie realizacji danego projektu. W tym celu można wykorzystać różne instrumenty ekonomiczne, między innymi leasing lub kredyt, a także akredytywę dokumentową, zobowiązującą bank do udzielenia zabezpieczenia finansowego [Grucza, 2007, s. 187].

Zasadniczą kwestią związaną z realizacją każdego projektu jest wskazanie w nim bardzo realnych i możliwych do osiągnięcia celów oraz adekwatnych założeń finansowych (kosztorysu). Dokładna weryfikacja możliwości związanych z realizacją danego projektu dotyczy w dużej mierze dostępności środków finansowych na realizację przedsięwzięcia. Obejmuje ona także realność głównych założeń budżetowych w odniesieniu do możliwości beneficjenta związanych z regulowaniem terminowych zobowiązań finansowych (tak zwaną *płynność finansową*).

Aby zarządzanie projektami unijnymi było skuteczne, potrzeba zespołu osób, szczególnie niezbędnych do realizacji dużych projektów inwestycyjnych. Bez dobrego zespołu nie da się zarządzać żadnym projektem. Na etapie planowania i pisania wniosku o dofinansowanie najistotniejsze staje się wskazanie zespołu – najlepszym rozwiązaniem jest, aby osoba przygotowująca wniosek była jednocześnie koordynatorem przedsięwzięcia. Niezbędne jest zatrudnienie w projekcie chociażby dwóch osób: koordynatora oraz jego asystenta. Osoby te zajmą się nie tylko organizacją działań, ale także, przede wszystkim, nadzorem nad personelem merytorycznym, zajmującym się na przykład przygotowaniem sprawozdań dla instytucji, która przyznała dotację. Warto także uwzględnić w projekcie osobę, która będzie czuwała nad postępem projektu. Takie spojrzenie z zewnątrz pozwoli łatwiej zidentyfikować zagrożenia dla przedsięwzięcia, których zespół podczas bieżącej pracy nie jest w stanie dostrzec. Można również, pod warunkiem, że katalog kosztów kwalifikowanych to przewiduje, zaplanować audyty zewnętrzne, które pozwolą badać na bieżąco postęp projektu na każdym etapie jego realizacji. Warto jednak zainwestować w tego typu działania; realizacja projektów unijnych składa się najczęściej z kilku etapów, natomiast sama inwestycja może być warta kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt milionów złotych. Na etapie składania wniosku o dofinansowanie trzeba precyzyjnie określić sposób zatrudnienia osób zaangażowanych w projekcie, ze wskazaniem zakresów zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników.

Głównym obszarem zarządzania projektem unijnym jest podział czynności. Chodzi tu o relację i wzajemne zależności. Zdecydowanie lepiej i skuteczniej sprawdza się w praktyce zarządzanie z ustaloną hierarchią pracowników w zespole. W przypadku zastosowania tak zwanej struktury płaskiej w zarządzaniu projektem dość często odpowiedzialność za realizowane zadania rozmywa się. Taka sytuacja niestety powoduje, iż wiele zadań nie zostaje zrealizowanych lub są one realizowane tuż przed złożeniem wniosków o płatność. Częstą praktyką polskich beneficjentów jest „dokładanie” osobom, które są już zaangażowane w realizację zadań projektowych, dodatkowych zadań, wynikających z bieżącej działalności instytucji. Takie praktyki niestety prowadzą do błędów, niejednokrotnie trudnych do naprawienia, co może również wpływać na systematyczne prowadzenie działań w zakresie realizacji projektu.

Zarządzanie wszelkimi procesami związanymi z realizacją projektu unijnego wymusza na osobach odpowiedzialnych za wdrażanie danego przedsięwzięcia bardzo dokładne przygotowanie się do takich działań. Co więcej, zanim dany beneficjent powźmie chęć korzystania ze środków unijnych, musi dokonać wnikliwej analizy tego, z którego programu najlepiej skorzystać oraz jaki typ projektu będzie mógł realizować. Informację dotyczącą celu realnego do osiągnięcia można znaleźć w szczegółowym opisie priorytetów, który jest opracowywany indywidualnie dla każdego programu. Każdy obecnie realizowany dzięki wsparciu Unii Europejskiej projekt składa się z określonych etapów – są one zawsze takie same dla wszystkich programów unijnych:

- 1) przygotowanie dokumentacji;
- 2) ocena projektu;

- 3) umowa o dofinansowanie;
- 4) realizacja projektu;
- 5) rozliczenie projektu wraz z wypłatą dotacji na podstawie przedłożonych wniosków o płatność;
- 6) realizacja i utrzymanie celów projektu.

Przygotowanie dokumentacji jest najbardziej czasochłonnym procesem. Obejmuje on przygotowanie wymaganej dokumentacji projektowej. Głównym dokumentem jest tutaj wniosek o dofinansowanie. W zależności od tego, z jakiego programu dany projekt jest realizowany, dołączane są także różne załączniki oraz zaświadczenia. Trzeba także pamiętać, iż przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej – jakże ważnej – można traktować jako zakończenie procesu planistycznego. Należy także dokonać optymalizacji przedsięwzięcia pod kątem realnych potrzeb beneficjenta oraz wymagań stawianych w wybranych instrumentach wsparcia.

Drugi obszar związany z oceną projektu polega na złożeniu wniosku do odpowiedniej instytucji, w której następuje ocena wniosku aplikacyjnego. Oceny takiej dokonują różne instytucje w zależności od specyfiki danego programu. Może to być urząd marszałkowski jednego z 16 województw, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) czy chociażby Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Ocena takich wniosków może być dokonywana w dwóch trybach (ciągłym lub konkursowym). Tryb ciągły charakteryzuje się tym, iż wnioski o dofinansowanie w ramach konkretnego programu są przyjmowane i oceniane na bieżąco. Tryb konkursowy ma natomiast tę specyfikę, że raz na jakiś czas ogłaszany jest nabór wniosków, w którym beneficjenci zgłaszają swoje pomysły. Wówczas konkretny projekt oceniany jest na tle pozostałych złożonych w danym konkursie wniosków. Na tym etapie jest ważne, aby projekt wpisywał się w ramy programowe danego programu. Po złożeniu wniosku o dofinansowanie dokonywana jest ocena takiego projektu pod względem formalnym oraz merytorycznym. Komisja oceniająca projekt pod kątem formalnym dokonuje analizy, czy wniosek jest kompletny, czy posiada wszystkie niezbędne dokumenty, załączniki, pozwolenia oraz czy został złożony w wyznaczonym terminie. Ocena formalna to także stwierdzenie, czy beneficjent jest podmiotem uprawnionym do złożenia projektu. Ocena merytoryczna polega natomiast na dokonaniu oceny dopuszczającej oraz jakościowej badanego projektu.

Jeżeli beneficjent pomyślnie przejdzie ocenę merytoryczną, kolejnym etapem jest podpisanie umowy o dofinansowanie projektu. Podpisana umowa o dofinansowanie projektu zobowiązuje beneficjenta do realizacji dokładnie tego, co było zawarte we wniosku o dofinansowanie. Dla beneficjenta podpisanie umowy jest gwarancją otrzymania dofinansowania, pod warunkiem, że projekt zostanie zrealizowany w sposób, w jaki został zaplanowany. Należy także zaznaczyć, że wniosek o dofinansowanie jest nierozzerwalną, ale jakże ważną częścią umowy o dofinansowanie – umowa ta zawsze jest podpisywana z instytucją publiczną. Każda dokumentacja aplikacyjna jest istotna nie tylko ze względu na możliwość otrzymania wsparcia, lecz także w przypadku rozliczania dotacji, czyli przyzna-

nych na dany projekt środków finansowych. Każdy beneficjent powinien mieć też zagwarantowaną swobodę (mieszczącą się w ramach podpisanej umowy) w zakresie dostosowania realizowanego projektu do zmieniających się uwarunkowań rynkowych, gospodarczych czy prawnych [Burnat-Mikosz, Tylman, Turczyk, 2008, s. 14–16].

Dla każdego beneficjenta niezwykle ważny jest kolejny obszar związany z cyklem danego projektu. Najważniejszym etapem jest sam proces jego realizacji. Każdy beneficjent musi pamiętać, że realizując projekt, należy precyzyjnie przestrzegać harmonogramu rzeczowo-finansowego. Bardzo ważna jest też kwestia związana z przestrzeganiem harmonogramu czasowego realizowanego projektu. Pamiętać także należy, iż w trakcie realizacji projektu jest możliwe wprowadzanie zmian w pewnym zakresie, związanym chociażby z przesunięciem harmonogramu czy korektą w kosztorysie. Wszystkie tego typu zmiany wymagają jednak wcześniejszej zgody instytucji, z którą podpisało się umowę o dofinansowanie projektu [Burnat-Mikosz, Tylman, Turczyk, 2008, s. 17].

Każdy etap realizacji przedsięwzięcia jest poddawany ocenie. W tym procesie badaniom podlega szczególnie sposób wykonania zaplanowanej inwestycji; duży nacisk kładzie się na udowodnienie, iż projekt został zrealizowany zgodnie z przyjętymi założeniami. Po stwierdzeniu prawidłowości realizacji projektu następuje wypłata dotacji na podstawie składanych do instytucji pośredniczącej lub instytucji zarządzającej wniosków o płatność przygotowywanych na podstawie faktycznie (skontrolowanych) oraz rzeczywiście poniesionych wydatków.

Unia Europejska, przekazując środki pomocowe państwom członkowskim, swoją uwagę koncentruje szczególnie na utrzymaniu celów projektów realizowanych przez beneficjentów. Wiąże się to przede wszystkim z możliwością utrzymania rezultatów w określonej perspektywie czasowej. W projektach infrastrukturalnych (tak zwanych twardych) okres trwałości projektu (funkcjonalności) wynosi od 3 do 5 lat. Przez okres trwałości należy rozumieć czas, w którym należy utrzymać cele projektu. Beneficjenci środków unijnych muszą umiejętnie zarządzać celami projektu oraz mieć świadomość kontroli otrzymywanych środków finansowych i utrzymania trwałości projektu. W praktyce przyjęło się, iż dopiero po upływie 5 lat beneficjenci mogą w sposób elastyczny podejmować działania i decyzje związane z dalszą przyszłością danego projektu.

Należy także zwrócić uwagę na kwestie finansowania projektów unijnych. Zarządzanie finansami przy realizacji przedsięwzięć unijnych to nie tylko pilnowanie budżetu, a także współpraca księgowego z koordynatorem projektu, ale w dużej mierze to dokumentowanie tego wszystkiego, na co środki unijne zostały wydatkowane. Zadanie to nie należy do łatwych. Wielokrotnie zdarzało się podczas kontroli projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013, iż beneficjenci byli proszeni o przedstawienie dodatkowych oświadczeń lub dokumentów, które mogłyby potwierdzić faktyczne wydatkowanie środków. Zawsze na początku realizacji projektu należy sporządzić listę dokumentów, które mogą być potwierdzeniem poniesionych wydatków. Dodatkowo beneficjenci powinni się zabezpieczyć w zakresie płynności finansowej. Opóźnienia w płatnościach to częsty scenariusz dla większości podmiotów korzystających ze

środków unijnych w Polsce. Niewielu jest beneficjentów, którzy szybko rozliczyli projekt, otrzymując płatność w czasie wskazanym w umowie o dofinansowanie. Opóźnienia w płatnościach są największym problemem szczególnie dla podmiotów, które swoje inwestycje ściśle uzależniają od otrzymanego unijnego wsparcia. Brak na koncie środków unijnych często powoduje trudności z utrzymaniem płynności finansowej, w szczególności gdy podmiot prowadzący dane przedsięwzięcie jest powołany tylko na czas realizacji danego projektu.

## Zarządzanie ryzykiem projektu

Wszelkie możliwe rozważania dotyczące istoty zarządzania ryzykiem mogą się skupiać na przyczynach i skutkach działania ryzyka. Przyjmuje się, że ryzyko pojawia się wówczas, gdy można je nazwać oraz ocenić za pomocą różnych metod, na przykład statystyki czy szacunków matematycznych. W praktyce zarządzania projektami unijnymi ryzyko stanowi zagrożenie, a dany beneficjent podejmuje określone działania mające na celu zmniejszenie takiego ryzyka. Równocześnie jednak podmioty realizujące projekty unijne powinny mieć pełną świadomość pozytywnego wpływu ryzyka na zarządzanie projektami. Jest to możliwe poprzez zaangażowanie większej liczby pracowników w zarządzanie projektami, czy chociażby wspieranie pracowników procedurami zarządzania ryzykiem [Jajuga, 2007, s. 13]. Można stwierdzić, że ryzyko jest prawdopodobieństwem wystąpienia określonego zdarzenia, którego skutkiem mogą być trudności w osiągnięciu wyznaczonych celów.

Trzeba także mieć świadomość, że każdemu zdarzeniu ekonomicznemu będzie towarzyszyło większe lub mniejsze ryzyko. Realizacja projektu unijnego, a tym samym zarządzanie nim, jest zdarzeniem ekonomicznym, dlatego należy mieć świadomość możliwości pojawienia się zagrożeń. Zarządzanie projektem unijnym to proces polegający przede wszystkim na identyfikacji ryzyka, analizie takiego ryzyka oraz odpowiedniej reakcji ze strony zarządzających projektem.

Proces zarządzania ryzykiem w projektach unijnych najczęściej jest związany z identyfikacją ryzyka, z jakim każdy beneficjent może się zetknąć. O procesie zarządzania ryzykiem w projektach unijnych można jednak powiedzieć wtedy, gdy takie ryzyko można skwantyfikować. Jest to umiejętność polegająca na ilościowym określeniu wartości możliwego ryzyka [Mojsiewicz, 2001, s. 34–36]. W instytucjach zarządzających projektami unijnymi podmiotem odpowiedzialnym za proces zarządzania ryzykiem jest najwyższe kierownictwo danej jednostki, które ma realny wpływ na zarządzanie procesem ryzyka. Współcześnie nauka przedmiotu wyodrębniła cztery podstawowe etapy procesu zarządzania ryzykiem: identyfikację ryzyka, pomiar ryzyka, sterowanie ryzykiem oraz monitorowanie ryzyka.

Wynik przeprowadzonej analizy ryzyka, czyli wskazanie głównych przyczyn jego pojawienia się, może stanowić punkt wyjścia dla opracowania procedur postępowania, w którym za cel stawia się ograniczenie niebezpieczeństw i zagro-



żeń dla pomyślnej realizacji danego projektu. Kwestie związane z analizą ryzyka należy powiązać z umiejętnością i stylem zarządzania projektem. Chodzi tutaj w dużej mierze o umiejętność szybkiego reagowania na zagrożenia połączoną ze zdolnością kierownictwa do uruchamiania aktywności i inicjatywy zespołu kierującego danym przedsięwzięciem.

W każdym współczesnym modelu zarządzania projektami unijnymi musi być miejsce dla współdziałania osób realizujących dany projekt. Najbardziej optymalny model takiej współpracy powinien być utożsamiany z zasadą współodpowiedzialności za podjęte przedsięwzięcie. Co więcej, analizę ryzyka związanego z zarządzaniem projektem unijnym można porównać do wyznaczenia na mapie potencjalnych niebezpieczeństw. Zarządzanie ryzykiem przy realizacji projektów unijnych to nic innego tylko wykorzystanie tej mapy, skoncentrowanej na podejmowaniu właściwych działań korygujących zagrożenia. Zarządzający projektem unijnym muszą mieć pełną świadomość zastosowania strategii zarządzania ryzykiem – ryzyko może dotyczyć każdej fazy „życia” projektu. Wiąże się to z tym, iż takie ryzyko może faktycznie pojawić się na różnych etapach. Każdy, nawet najmniejszy projekt unijny jest zamkniętą całością. Najczęściej przebieg procesu zarządzania ryzykiem związany z projektami unijnymi obejmuje między innymi rozpoznanie ryzyka wraz z ustaleniem jego głównych przyczyn, właściwą selekcję niebezpieczeństw oraz ostateczny wybór rozwiązań problemu lub ograniczenie do minimum skutków występowania takiego ryzyka [Roszkowski, Wiatrak, 2005, s. 121–122].

Planowanie realizacji projektu może się odbywać przy wykorzystaniu właściwej techniki przestrzegania harmonogramu. Jest to technika dość prosta, dotycząca nie tylko samego planowania, ale także umiejętnego zarządzania projektem. Działania takie powinny być wyodrębnione w określonej perspektywie czasowej. Jest to o tyle ważne, że takie ujęcie pozwala na identyfikację oraz właściwą diagnozę pojawiających się niebezpieczeństw oraz zagrożeń. Dla przykładu można wskazać sytuację, w której beneficjent, nie respektując zasady przestrzegania na przykład harmonogramu czasowego, ryzykuje rozproszeniem posiadanych przez siebie zasobów (między innymi ludzkiego, materialnego, informacyjnego), a także jest podatny na zakłócenia związane z prawidłową realizacją projektu. Proces zarządzania ryzykiem to proces określania ryzyka wraz z umiejętnością podejmowania właściwych działań, które stanowią uzasadnioną oraz adekwatną do skali zagrożenia reakcję. Stąd prawidłowa identyfikacja zagrożeń i ryzyk umożliwia przygotowanie przez beneficjentów realizujących projekty unijne odpowiedniej strategii. Niejednokrotnie właściwie opracowana strategia działania może wyeliminować lub zniwelować ryzyka na każdym etapie realizacji projektu. Może to polegać na niewielkich przesunięciach środków, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że takie przesunięcia są zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Może to być także drobna korekta przyjętych wskaźników, która nie wpłynie na prawidłowy proces realizacji projektu. Zdarzają się sytuacje, że w niektórych przypadkach wprowadzenie ulepszenia przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami prac może być właściwym środkiem minimalizowania ryzyka związanego z zatorami prawidłowej realizacji projektu.

Dla procesu wykorzystywanych środków unijnych niezbędne stają się wszelkie bieżące działania i reakcje na pojawiające się niebezpieczeństwa związane z realizacją projektów unijnych. Odpowiednio szybka reakcja w odniesieniu do skali ryzyka nie zawsze jest najlepszym środkiem na naprawienie błędów. Zdarzają się sytuacje, gdy trudności związane z realizacją projektów unijnych powodują nawarstwianie się problemów i generują konieczność podejmowania trudnych decyzji. Należy zatem wszystkie możliwości związane z ograniczaniem ryzyka poddać wnikliwej analizie, przy założeniu, że koszty z tym związane są ujęte w harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz czasowym. Stąd nasuwa się wniosek, jakże pomocny dla realizacji projektów unijnych – należy precyzyjnie przygotować uzasadnienie projektu (uzasadnienie biznesowe), zgodne z metodyką określoną w PRINCE2 – „Skuteczne zarządzanie projektami”. PRINCE2 (ang. Projects in Controlled Environments) to ustrukturyzowana metoda zarządzania projektami unijnymi, która jest oparta na doświadczeniach pochodzących z realizacji tysięcy projektów unijnych. Warto wspomnieć, że metodyka PRINCE2 jest szeroko wykorzystywana w ponad 150 krajach świata, a popyt na nią stale wzrasta. Metodykę tę uważa się dziś za główną naukę zarządzania projektami, co potwierdza ponad 20 000 organizacji już odnoszących korzyści z tego jakże innowacyjnego sposobu zarządzania projektami. Zgodnie z metodyką PRINCE2, popartą obserwacją autora, coraz częściej w instytucjach realizujących projekty unijne dokonuje się analizy ryzyka pod kątem możliwych zagrożeń oraz szans pojawiających się z tego tytułu.

Określone czynności zaradcze zawsze należy podejmować z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do potencjalnego ryzyka realizacji projektu, co nie zawsze bywa możliwe. Stosowanie takiej metody nie powoduje likwidacji ryzyka, ale może zabezpieczyć beneficjenta przed negatywnymi skutkami niezrealizowania projektu (szczególnie dotyczy to zagrożenia finansowego). Można w tym miejscu wskazać kilka źródeł ryzyka, które najczęściej mogą wpłynąć na sposób realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych:

- unieważnienie projektu;
- kluczowe opóźnienia w realizacji projektu;
- przekroczenie określonego budżetu projektu [Czerwiński, Bakalarska, 2004, s. 169].

Na koniec warto wspomnieć, że przygotowanie oraz realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych to działania niejednokrotnie bardzo złożone, wymagające szczególnie terminowego działania, zgodnego z przyjętymi założeniami oraz celami. Ważne są przede wszystkim główne kompetencje w zarządzaniu projektami unijnymi. Zaliczyć możemy do nich kwalifikacje merytoryczne osób zarządzających projektem, doświadczenie oraz cechy osobowościowe. Kompetencje kierownictwa zespołu zarządzającego projektem unijnym stanowią synonim profesjonalizmu oraz minimalizacji pojawienia się zagrożeń (nie zawsze można je przewidzieć). Stąd rodzi się potrzeba doboru takich osób, które dzięki swej osobowości, rzetelności, sumienności, a także wiedzy będą potrafiły umiejętnie zarządzać projektami unijnymi, minimalizując przy okazji poziom ryzyka i potencjalnych niebezpieczeństw towarzyszących absorpcji funduszy unijnych.

## Podsumowanie

Reasumując, można zauważyć, że realizacja projektów unijnych – od momentu wejścia Polski w strukturę Unii Europejskiej – stała się nieodzownym elementem realizacji polityki regionalnej. Każdego roku Polska wykorzystuje środki unijne na poprawę szeroko rozumianej infrastruktury, wspartej ponadto inwestycją w kapitał ludzki, finansowaną ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, czyli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zarządzanie projektami unijnymi jest procesem złożonym i wielowątkowym. Każdy projekt ma swoją specyfikę oraz odnosi się do wytycznych zawartych w zapisach poszczególnych programów unijnych. Środki unijne przeznaczane na realizację danego projektu muszą być natomiast przekazane na cele ściśle określone we wniosku o dofinansowanie.

Beneficjenci, wdrażając oraz realizując inicjatywy wspólnotowe, mogą być narażeni na pojawienie się ryzyk towarzyszących działaniom związanym z zarządzaniem projektami unijnymi. Bardziej jednak liczy się tak zwana wartość dodana, czyli osiągnięcie w dłuższej perspektywie czasowej celów danego projektu, który ma przynieść wymierne korzyści w postaci nowych miejsc pracy czy chociażby infrastruktury użyteczności publicznej, finansowanej ze środków unijnych. Duże znaczenie mają ponadto projekty unijne, dzięki którym możliwe jest realizowanie wielu innowacyjnych przedsięwzięć, które oprócz tego, że wpływają pozytywnie na realizujące je organizacje, to także oddziałują na beneficjentów ostatecznych. W przypadku obecnie realizowanych projektów innowacyjnych, które szczególnie w okresie programowym 2014–2020 będą odgrywały znaczącą rolę, nie brakuje pojawiających się różnych problemów. Jednak są to problemy podobne do tych, które można zidentyfikować podczas realizacji typowego przedsięwzięcia finansowanego ze środków unijnych.

Prawidłowe zarządzanie projektem współfinansowanym ze środków unijnych zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu, a także prowadzi do lepszych wyników, niższych kosztów, krótszego czasu realizacji oraz zdolności do sukcesywnego zwiększania wydajności pracy podczas realizacji nowych przedsięwzięć. Dodatkowo wpływa pozytywnie na zespół pracowników będących zaangażowanymi w pracę przy realizacji projektów, oddziałując bezpośrednio na osiągnięcie zakładanych celów.

Trzeba mieć także świadomość tego, iż zawsze podczas wdrażania i późniejszej realizacji projektu unijnego mogą się pojawić zagrożenia i niebezpieczeństwa, ale korzyści znacznie przewyższają pojawiające się przeszkody. Trzeba wówczas wykorzystać doświadczenia ludzi, którzy podobne przedsięwzięcia już realizowali. Ponadto do skutecznego dostosowania danej organizacji do współczesnego systemu zarządzania projektem należy wykorzystać odpowiednie środki finansowe, techniczne, technologiczne, odpowiednie zasoby ludzkie, być konsekwentnym w działaniu oraz metodycznie i rozsądnie podchodzić do tego typu przedsięwzięć.

## Literatura

- Bizon-Górecka J. (2010), *Wymiary dojrzałości projektowej przedsiębiorstw* [w:] R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja w obliczu nowych wyzwań gospodarczych. Zarządzanie – strategia – analiza*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Burnat-Mikosz M., Tylman B., Turczyk M. (2008), *Mapa przedsiębiorcy 2007–2013. Przewodnik po funduszach europejskich dla przedsiębiorstw*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Warszawa 2008.
- Czerwiński K., Bakalarska B. (2004), *Zasady wykorzystania funduszy inwestycyjnych i funduszu spójności*, InfoAudit, Warszawa.
- European Commission (2004), *Project Cycle Management Guidelines*, vol. 1, EuropeAid Cooperation Office, Brussels, March, s. 19.
- Grucza B. (2007), *Kwalifikowalność wydatków w projekcie europejskim* [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa.
- Jajuga K. (red.) (2007), *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie w zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kożuch B., Kożuch A. (2007), *Podstawy organizacji i zarządzania*, TNWZ–Fundacja WZ, Kraków–Białystok.
- Łada M., Kozarkiewicz-Chlebowska A. (2005), *Podstawy controllingu projektów*, CBP S.C., Kraków.
- Mojsiewicz M. (2001), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Roszkowski J., Wiatrak A.P. (2005), *Zarządzanie projektem – istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Tarczydło B. (2009), *Udział w projekcie unijnym a zmiany w organizacji* [w:] J. Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Rozwój i zmiany w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.