

Anna Korombel, Katarzyna Wojciechowska

Ryzyko występujące w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej z punktu widzenia mikrofirmy realizującej projekt : studium przypadku

Ekonomiczne Problemy Usług nr 102, 249-256

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA KOROMBEL

Politechnika Częstochowska

KATARZYNA WOJCIECHOWSKA

Domene sp. z o.o.

**RYZYKO WYSTĘPUJĄCE W PROJEKTACH WSPÓLFINANSOWANYCH
ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
Z PUNKTU WIDZENIA MIKROFIRMY REALIZUJĄCEJ PROJEKT
– STUDIUM PRZYPADKU**

Wprowadzenie

Analiza ryzyka w projektach współfinansowanych ze środków unijnych i projektowanie reakcji na zagrożenie często warunkują osiągnięcie założonych rezultatów. Projekt jest bardzo złożonym i zmiennym w czasie procesem. Ma na niego wpływ wiele czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Czynniki te oddziałują na siebie wzajemnie, wywołując często trudne do przewidzenia sytuacje. W tym kontekście identyfikacja ryzyka, jako ciągłego procesu, będącego częścią planowania i wdrażania projektu, umożliwi prawidłową reakcję na niebezpieczeństwa, zanim zagrożą one osiągnięciu wyznaczonych celów.

W realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej duży wpływ na zapewnienie skuteczności w osiąganiu celów projektu, przy określonym limicie środków i w wyznaczonym czasie, ma poprawny przebieg fazy przygotowawczej – zdefiniowanie projektu i planowanie. Uzyskanie zamierzonych efektów wymaga sprawnej realizacji także pozostałych etapów zarządzania projektem, w tym właściwego doboru osób zaangażowanych w jego realizację, umiejętnego wdrażania projektu i jego monitorowania. Unia Europejska nie narzuca projektodawcom konkretnej metodyki wspomagającej zarządzanie. Przygotowanie projektu zgodnie ze sprawdzonymi wzorcami metodycznymi jest jednak zawsze pozytywnie oceniane, zmniejsza bowiem ryzyko niepowodzenia projektu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy realizowanego przez firmę X w latach 2006–2008 projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (Priorytet 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy), autorki przedstawiły ryzyko wewnętrzne (związane m.in. ze specyficzną sytuacją przedsiębiorstwa i etapem jego rozwoju, kompetencjami i motywacją zespołu projektowego), które zmaterializowało się na poszczególnych etapach procesu i wystąpienie którego miało bardzo duży wpływ na ocenę końcową projektu. Wystąpienie ryzyka i brak reakcji właścicieli firmy X spowodowały zakwestionowanie kwalifikowalności niektórych wydatków podczas końcowego rozliczenia projektu. W efekcie firma X została zobowiązana do zwrotu około 20% przyznanej dotacji. Autorki przedstawiły również sposoby reakcji

na ryzyko, co umożliwiłyby właścicielom firmy X zakończenie z sukcesem realizowanego projektu.

1. Charakterystyka firmy X oraz projektu

Firma X w momencie rozpoczęcia starań o pozyskanie środków z Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) w wysokości 1,14 mln zł (całkowita wartość projektu wynosiła około 1,45 mln zł) była przedsiębiorstwem stosunkowo młodym (rok działalności), o niestabilnym systemie organizacyjnym i pozycji rynkowej. Przedmiotem działalności firmy X było prowadzenie szkoleń „miękkich”. Projekt miał obejmować wiele szkoleń otwartych z zakresu sprzedaży, zarządzania, obsługi klienta oraz negocjacji, skierowanych do 500 pracowników wszystkich typów przedsiębiorstw (mikro, małych, średnich i dużych). W firmie, spółce cywilnej, zatrudnione były dwie osoby (współwłaściciele) z dużym doświadczeniem trenerskim, ale niewielkim w prowadzeniu firmy. Głównym motywem działań właścicieli było sfinansowanie części działalności firmy X ze środków przeznaczonych na realizację projektu (najem powierzchni biurowej, wynagrodzenia pracowników), a także ułatwione pozyskanie nowych klientów ze względu na konkurencyjną cenę szkoleń dofinansowanych w ramach SPO RZL, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa dofinansowanie wynosiło od 60% do 80% całkowitej wartości szkolenia. W rezultacie, głównym celem projektu nie było rozwiązywanie problemów beneficjentów ostatecznych, a rozwiązywanie problemów firmy X, co rzutowało na rzetelność konstrukcji projektu, prawidłowość wyznaczenia celów i rezultatów, a także na opis środków, mających zagwarantować osiągnięcie celów projektu, a przede wszystkim spowodowało nieadekwatność działań zaplanowanych w projekcie do możliwości ich realizacji przez zespół projektowy.

2. Analiza ryzyka występującego na etapie planowania projektu

Podczas realizacji projektu właściciele firmy X planowali zatrudnić asystenta, podwykonawców (firmy: A, B i C, które miały być partnerami w projekcie, odpowiedzialnymi za prowadzenie części szkoleń) oraz dodatkowych sześciu trenerów. Część zadań związanych z realizacją projektu podzielili między siebie. Trenerzy w ramach projektu mieli prowadzić szkolenia z ramienia firmy X na podstawie umów cywilno-prawnych. To pozwoliło im współpracować również z innymi podmiotami na rynku szkoleń, co powodowało ich mniejsze zaangażowanie w realizację projektu. Firma X, ani żaden z partnerów mających z nią współpracować, nie miała doświadczenia ani w aplikowaniu o środki wspólnotowe, ani w przygotowaniu i prowadzeniu projektu ze środków unijnych. Nieumiejętność konstruowania budżetu projektu i niezajomość przepisów spowodowały błędy w wyliczaniu wartości niektórych kosztów, na przykład dotyczących wysokości podatku VAT.

Identyfikacja ryzyka – wskazanie czynników ryzyka

Na podstawie powyższej charakterystyki wyróżniono cztery najważniejsze czynniki ryzyka, które ujawniły się na etapie planowania projektu:

- A1. Wystąpienie nieprawidłowości podczas przygotowania wniosku – niejasno zostały określone cele, rezultaty i sposoby ich osiągnięcia, nie określono standardów oceny jakości realizacji projektu.
- A2. Bardzo słabe przygotowanie organizacyjne firmy do wdrażania przedsięwzięcia – brak stabilnego zaplecza kadrowego.
- A3. Błędne oszacowanie kosztów zatrudnienia personelu w projekcie (przyjęto założenie, że projekt będzie finansował zatrudnienie w firmie – przyjęto zbyt niskie kwoty w stosunku do zakresu obowiązków, wynikających z realizacji projektu i bieżącej działalności firmy X, co spowodowało dużą rotację).
- A4. Błędne oszacowanie kosztów materiałowych, dotyczące wysokości podatku VAT.

W sytuacji, kiedy niniejsza analiza przeprowadzana jest po zakończeniu realizacji projektu, wiadomo już, że prawdopodobieństwo wystąpienia w przypadku każdego z przedstawionych czynników ryzyka wyniosło 100%, natomiast skutki wystąpienia wszystkich rodzajów ryzyka były bardzo dotkliwe.

Planowanie reakcji

Zaproponowane przykłady działań, które mogły zniwelować skutki zidentyfikowanego ryzyka przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1
Sposoby reakcji na zidentyfikowane ryzyko na etapie planowania projektu

Ryzyko	Odpowiedź na ryzyko		
	Działania	Osoba odpowiedzialna	
A1.	Redukcja	Przeszkolenie zespołu konstruującego projekt planowania i realizacji/zarządzania projektem Przygotowanie projektu zgodnie z zasadami, prawidłowe określenie celów, rezultatów i środków potrzebnych do ich osiągnięcia	właściciel firmy, kierownik projektu
	Transfer	Zlecenie przygotowania projektu firmie zewnętrznej, specjalizującej się w tym zakresie	właściciel firmy
A2.	Zabezpieczenie	Zatrudnienie wykwalifikowanego kierownika projektu Umocowanie struktury organizacyjnej firmy przed rozpoczęciem realizacji projektu	właściciel firmy
A3.	Zabezpieczenie	Rezygnacja z obciążania personelu zespołu projektowego dodatkowymi obowiązkami w ramach jednego wynagrodzenia.	właściciel firmy
		Przyjęcie w budżecie projektu wynagrodzenia adekwatnego do zakresu obowiązków	kierownik projektu
A4.	Zabezpieczenie	Skonsultowanie wysokości podatku VAT w odniesieniu do poszczególnych pozycji budżetu z biurem księgowym firmy X	kierownik projektu

Źródło: opracowanie własne.

3. Analiza ryzyka występującego na etapie doboru zespołu projektowego i partnerów projektu

Od momentu rozpoczęcia starań o pozyskanie środków z SPO RZL do początku jego realizacji, w firmie X występowała duża rotacja osób zaangażowanych w realizację projektu, poczynając od odejścia ze spółki jednego ze współników (podczas rozpoczynania realizacji projektu) i zastąpienia go inną osobą, przez rezygnację z realizacji projektu firm A i B – partnerów, po odstąpienie od objęcia funkcji kierownika projektu osoby, która na etapie konstruowania projektu została do tego wyznaczona. Wszystkie te osoby/podmioty zostały zastąpione innymi, które, co istotne, nie brały udziału w konstruowaniu projektu, a także nie miały doświadczenia w realizacji projektów. Brzemienne w skutkach okazało się szczególnie zatrudnienie na stanowisku kierownika projektu osoby mieszkającej bardzo daleko (300 km od siedziby firmy X), co znacznie utrudniało komunikację i kontrolę realizacji projektu. Ponadto osoba ta nie miała kwalifikacji do objęcia tego stanowiska (brak doświadczenia i predyspozycji osobowościowych). Błędem było również powierzenie jej jednocześnie stanowiska dyrektora zarządzającego firmą X, co spowodowało znaczne zwiększenie zakresu obowiązków.

Identyfikacja ryzyka – wskazanie czynników ryzyka

Na podstawie powyższej charakterystyki wyróżniono trzy najważniejsze czynniki ryzyka, które ujawniły się na etapie doboru zespołu projektowego i partnerów:

- B1. Duża rotacja partnerów i członków zespołu projektowego.
- B2. Błędny dobór kierownika projektu – brak doświadczenia w zarządzaniu zespołem projektowym i znajomości zasad realizacji projektu, oddalone miejsce zamieszkania.
- B3. Zbyt duża ilość obowiązków przypisana kierownikowi – łączenie obowiązków kierownika projektu i dyrektora zarządzającego firmą X.

Planowanie reakcji

Dla ryzyka B1–B3, które wystąpiły na drugim etapie analizowanego projektu, autorki zaproponowały odpowiednie sposoby reakcji przedstawione w tabeli 2.

4. Analiza ryzyka występującego na etapie realizacji projektu

Błędy popełnione na etapie planowania projektu oraz doboru zespołu projektowego okazały się mieć negatywne konsekwencje na etapie realizacji projektu. Największym problemem okazał się brak kontroli kierownika projektu nad zespołem projektowym i realizacją zadań. Źle skonstruowana struktura organizacyjna firmy i podział zadań członków zespołu projektowego doprowadziły do sytuacji, w której kierownik projektu podlegał właścicielowi firmy w kwestii podejmowania decyzji dotyczących projektu, a jednocześnie był jego bezpośrednim zwierzchnikiem, ponieważ właściciel w zespole projektowym był odpowiedzialny za monitoring i ewaluację osiągnięcia rezultatów przeprowadzonych szkoleń. Powodowało to liczne konflikty i problemy z egzekwowaniem wykonania obowiązków przez

poszczególnych członków zespołu. Ważnym czynnikiem okazało się przypisanie właścicielowi firmy całości uprawnień w kwestii decydowania o sprawach dotyczących projektu, co implikowało konieczność konsultowania się kierownika projektu z właścicielem podczas podejmowania decyzji, nawet o marginalnym znaczeniu. Wpłynęło to negatywnie na autorytet kierownika i sprawność zarządzania projektem.

Tabela 2
Sposoby reakcji na zidentyfikowane ryzyka na etapie doboru zespołu projektowego i partnerów projektu

Ryzyko	Odpowiedź na ryzyko		Osoba odpowiedzialna
	Działania		
B1.	Zabezpieczenie	Zadbanie o odpowiednie zaangażowanie, motywację wszystkich osób/podmiotów biorących udział w realizacji projektu	właściciel firmy, kierownik projektu
	Unikanie	Rezygnacja ze współpracy z osobami/podmiotami o niskiej motywacji do uczestnictwa w realizacji projektu.	właściciel firmy
B2.	Zabezpieczenie	Przeszkolenie kierownika projektu z zakresu realizacji i zarządzania projektem	właściciel firmy
	Unikanie	Rezygnacja z zatrudnienia osoby nie posiadającej odpowiednich kwalifikacji i rekrutacja osoby posiadającej doświadczenie w zarządzaniu projektem	
B3.	Unikanie	Powierzenie funkcji kierownika projektu i dyrektora zarządzającego różnym osobom – w przypadku reakcji na czynnik B2 przeszkoleniem kierownika projektu.	właściciel firmy
	Akceptacja	Powierzenie funkcji kierownika projektu i dyrektora zarządzającego tej samej osobie – w przypadku reakcji na czynnik B2 zatrudnieniem osoby posiadającej doświadczenie w realizacji projektów.	

Zródło: opracowanie własne.

Niedoświadczenie i niekompetencja kierownika projektu powodowały nieprzestrzeganie podstawowych założeń dotyczących realizacji projektu: nieuwzględnianie wszystkich założeń zawartych we wniosku, harmonogramie i umowie o dofinansowanie, np. niespełnianie wymagań dotyczących przestrzegania Prawa Zamówień Publicznych, braki w dokumentowaniu kwalifikowalności uczestników projektu, nieprzestrzeganie podstawowych zasad promocji projektu, a także brak monitoringu osiągnięcia rezultatów projektu i błędne dane zamieszczane w sprawozdaniach z realizacji projektu, brak procedur dotyczących komunikacji, kwalifikowania wydatków i ich opisu, niezgodność kwot rozliczanych we wnioskach o płatność z kwotami księgowanymi w wydzielonej ewidencji księgowej projektu. Chaos powiększał brak dostatecznych środków finansowych firmy X, gwarantujących płynność wydatkowania środków w ramach projektu w przypadku opóźnienia przekazywania kolejnych transz dofinansowania.

Sytuację dodatkowo komplikowała ciągła rotacja na stanowisku asystenta projektu, ponieważ właściciel, chcąc sfinansować działalność firmy z budżetu projektu założył, że wynagrodzenie za prace organizacyjne w ramach projektu będzie jednocześnie wynagrodzeniem za prace dotyczące bieżącej działalności firmy. Niezad-

wolnienie z wynagrodzenia, nieadekwatnego do zakresu obowiązków, spowodowało, że w czasie 24 miesięcy realizacji projektu stanowisko asystenta obejmowało siedem osób. Utrudniało to znacznie pracę zespołu projektowego, szczególnie kontrolę nad dokumentacją projektu i poprawnością organizacji szkoleń.

Identyfikacja ryzyka – wskazanie czynników ryzyka

Na podstawie powyższej charakterystyki wyróżniono sześć najważniejszych czynników ryzyka, które wystąpiły na etapie realizacji projektu i których skutki miały decydujący wpływ na rozliczenie projektu:

- C1. Realizacja projektu nieuwzględniająca wszystkich założeń zawartych we wniosku, harmonogramie realizacji i umowie o dofinansowanie projektu, nieprzestrzeganie Ustawy Prawo Zamówień Publicznych.
- C2. Brak systematycznego monitoringu realizacji projektu i tym samym brak wiedzy o występowaniu niezgodności w trakcie projektu z założeniami i dokumentami programowymi.
- C3. Nieprawidłowa struktura organizacyjna i podział obowiązków: brak uprawnień decyzyjnych kierownika projektu – kierownik projektu nie był osobą decyzyjną w przypadku podejmowania decyzji dotyczących projektu.
- C4. Nieodpowiednio przechowywana dokumentacja projektowa, braki w dokumentacji.
- C5. Problemy z poprawnością organizowania szkoleń w zakresie ich dokumentacji,
- C6. Brak płynności finansowej.

Tabela 3

Sposoby reakcji na zidentyfikowane ryzyko na etapie realizacji projektu

Ryzyko	Odpowiedź na ryzyko		
		Działania	Osoba odpowiedzialna
C1.	Redukcja	Zapoznanie się kierownika projektu z całą dotyczącą go dokumentacją i realizacja projektu zgodnie z jego założeniami, dokumentami programowymi, wytycznymi i odpowiednimi ustawami	kierownik projektu
C2.	Redukcja	Stworzenie odpowiednich narzędzi, procedur i zasad umożliwiających bieżący, sprawny monitoring projektu we wszystkich obszarach realizacji	kierownik projektu
C3.	Unikanie	Rezygnacja właściciela firmy z pełnienia funkcji członka zespołu projektowego	właściciel firmy
	Zabezpieczenie	Przekazanie obowiązku podejmowania decyzji kierownikowi projektu z zastrzeżeniem konieczności konsultacji z właścicielem firmy w sprawach kluczowych – określenie obszarów kluczowych	właściciel firmy, kierownik projektu
C4.	Redukcja	Stworzenie odpowiednich procedur regulujących obieg i zasady archiwizacji dokumentacji projektowej, zapoznanie pracowników z tymi zasadami i kontrola ich przestrzegania	kierownik projektu
C5.	Redukcja	Stworzenie odpowiednich procedur (zgodnych z wnioskiem i umową o dofinansowanie) regulujących zasady organizacji szkoleń, zapoznanie pracowników z tymi zasadami i kontrola ich przestrzegania	kierownik projektu
C6.	Zabezpieczenie	Zabezpieczenie płynności finansowej przez organizację dodatkowych środków np. kredytu, pożyczki	właściciel firmy

Źródło: opracowanie własne.

Planowanie reakcji

W tabeli 3 zaprezentowano możliwe sposoby reakcji na ryzyko C1–C6, występujące na etapie realizacji projektu.

Podsumowanie

Przedstawiony projekt, pomimo realizacji wszystkich zaplanowanych szkoleń i przeszkolenia nawet większej niż zakładana liczby beneficjentów ostatecznych, nie zakończył się pełnym sukcesem. Przeprowadzona kontrola projektu przez Instytucję Wdrażającą oraz przeprowadzony audyt przez firmę zewnętrzną wykazały znaczne nieprawidłowości. Firma X została zobowiązana do zwrotu ponad 20% wartości przyznanej dotacji. Wykryte nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim uznania części wydatków za niekwalifikowalne, z powodu:

- niezgodności wyboru części usług z Ustawą Prawo Zamówień Publicznych,
- niezgodności części faktycznie poniesionych wydatków z wydatkami wykazanymi we wnioskach o płatność,
- braków w dokumentacji potwierdzającej kwalifikowalność niektórych wydatków.

Źródłem niepowodzenia w tym wypadku była niewłaściwa motywacja projektodawców – głównym powodem aplikowania o środki unijne było dofinansowanie bieżącej działalności przedsiębiorstwa, a nie rozwiązanie problemów beneficjentów ostatecznych. To przesłoniło fakt istnienia olbrzymiego ryzyka związanego z podjęciem realizacji projektu pomimo ewidentnego nieprzygotowania finansowego i kadrowego, tak organizacyjnego, jak i merytorycznego. Projektodawcy często skupiają się wyłącznie na przygotowaniu poprawnie skonstruowanego wniosku o dofinansowanie projektu, nie uwzględniając rzeczywistych możliwości organizacji do zrealizowania wszystkich założonych działań. Tak ważne jest dlatego przeprowadzenie analizy ryzyka na każdym z etapów planowania i realizacji projektu, co pozwala ona na zidentyfikowanie istotnych obszarów ryzyka i sprawne zaplanowanie skutecznych sposobów reakcji.

Zaproponowane przez autorki sposoby reakcji na występujące w projekcie ryzyko wewnętrzne pozwolą innym podmiotom aplikującym o środki unijne uniknąć popełnienia tak istotnych błędów. Przedstawiony projekt realizowany był w okresie programowania 2004–2006, w ramach SPO RZL. W kolejnym okresie, 2007–2013, w którym odpowiednikiem Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki (znacznie rozszerzony w stosunku do SPO RZL), za pomocą wprowadzenia odpowiednich narzędzi ograniczono możliwość popełniania błędów, występujących w poprzednim programie na etapie konstruowania, a następnie realizacji projektu. Nowe wersje Generатора Wniosków Aplikacyjnych i Generатора Wniosków Płatniczych uniemożliwiają obecnie popełnienie części błędów (generatory same przeliczają część działań i walidują wnioski) lub znacznie ułatwiają osobie analizującej wniosek samodzielne zidentyfikowanie popełnionych błędów. Niewątpliwie doświadczenia zdobyte w latach 2004–2006 wyczuliły zarówno pracowników Instytucji Zarządzających i Wdrażających, jak i projektodawców na często pojawiające się problemy. Za-

ostrzono również kryteria stosowane podczas oceny merytorycznej składanych wniosków, aby realizowane projekty jak najlepiej odpowiadały na realne potrzeby beneficjentów, a także po to, aby wyeliminować projekty, co do których istnieje duże ryzyko niepowodzenia. Wprowadzone zmiany i ulepszenia nie zdołały jednak wyeliminować ryzyka – było to wręcz niemożliwe. Zawsze aktualne będzie zagrożenie, że nie wszystkie informacje zawarte przez projektodawcę we wniosku o dofinansowanie są zgodne ze stanem faktycznym lub, że projektodawca nie zrealizuje części działań, które przewidział. Dlatego autorki mają nadzieję, że przedstawione rozważania przyczynią się do zwiększenia skuteczności realizowanych projektów ze środków Unii Europejskiej zarówno w obecnym, jak i w przyszłych okresach programowania.

RISK OCCURRING IN PROJECTS CO-FINANCED FROM THE EUROPEAN UNION FUNDS FROM THE POINT OF VIEW OF MICRO-COMPANY IMPLEMENTING THE PROJECT

Summary

The aim of this paper is to analyse risks occurring during the process of applying for and implementing a project co-financed from European Union funds under Sector Operational Programme Development Of Human Resources. The authors, on the basis of a project implemented by micro-company X, indicated at each of the three stages of the project – at the preparation stage, selection of the project team and project implementation – key risks and potential ways of responding to each of the risks. The findings of the risk analysis conducted can help entities in achieving expected results during obtaining funds under the current Operational Programme Human Resources 2007-2013.

Translated by Anna Korombel