



Tomasz Janicki

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy
Katedra Zarządzania
tomasz.janicki@wsb.bydgoszcz.pl

Wojciech Popławski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Wydział Finansów i Zarządzania w Toruniu
Katedra Nauk Społecznych
wojciech.poplawski@wsb.bydgoszcz.pl

DYSFUNKCJE PROJEKTÓW UNIJNYCH NA PRZYKŁADZIE PRZEDSIĘBIORSTW FUNKCJONUJĄCYCH W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

Streszczenie: Fundusze unijne, wykorzystywane najczęściej pod postacią projektów, traktowane są przez wiele organizacji jako dodatkowe źródło kapitału. Ich pozyskanie, choć często niełatwe, może wiązać się z wieloma korzyściami, jak również niepożądanym oddziaływaniem. Artykuł skupia się więc na negatywnym wpływie projektów unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw, czyli tematyce rzadko podejmowanej przez literaturę fachową w tym zakresie. Tekst opisuje najczęściej spotykane dysfunkcje projektów unijnych oraz stara się wykazać przyczyny leżące u podstaw ich występowania.

Słowa kluczowe: dysfunkcje, projekt, Unia Europejska.

Wprowadzenie

Projekty unijne, nazywane także projektami europejskimi, to oddzielna grupa projektów analizowana na gruncie szeroko pojmowanego zarządzania projektami. O odrębności tychże przedsięwzięć w stosunku do tradycyjnie pojmowanych projektów świadczy kilka argumentów [Trocki, Grucza (red.), 2007, s. 14-15]:

1. Projekty te podlegają wspólnym regułom i regulacjom europejskim, często bardzo sformalizowanym.
2. Są realizowane w bardzo dużej liczbie i angażują ogromne zasoby.
3. Następuje w ich obrębie włączenie do ich realizacji szerokich grup uczestników, często stykających się po raz pierwszy z zarządzaniem w ogóle, a z zarządzaniem projektem w szczególności.

4. Uczestnicy tychże projektów wywodzą się z różnych środowisk, mają różne wykształcenie i doświadczenie zawodowe, reprezentują podmioty o odmiennych kulturach organizacyjnych.

Pomimo wyróżnienia czterech specyficznych atrybutów w terminologii najczęściej czynnikiem różnicującym „standardowe” projekty od projektów unijnych jest źródło finansowania projektu. M. Domiter i A. Marciszewska [2013, s. 42] podkreślają, iż projekty unijne są finansowane lub współfinansowane ze środków unijnych, a ich zadaniem jest wspomagać rozwój gospodarczy państw członkowskich. Wtórują im J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc [2011, s. 21], którzy traktują projekty europejskie jako finansowane są ze środków funduszowych UE (pierwsza cecha) oraz realizowane zgodnie z unijną metodologią zarządzania cyklem projektu (druga cecha).

Cykl ten jest z kolei istotny z punktu widzenia procesu prowadzenia badania, gdyż dysfunkcje, o których mowa w tytule, zostały podzielone według faz cyklu życia projektu. Klasyczna koncepcja każe wyróżnić 4 fazy cyklu: definiowania, planowania, wykonawstwa i zakończenia (zob. [Trocki, Grucza, Ogonek, 2009, s. 31-32]). Etapy te ulegają jednak wielu modyfikacjom ze względu na zróżnicowanie projektów i odmienne podejścia metodologiczne w zarządzaniu projektami (zob. [Trocki (red.), 2012, s. 69-70]). Także w obrębie projektów europejskich wyróżnić możemy wiele podejść do ilości etapów w ramach koncepcji zarządzania cyklem projektu. Najczęściej jednak spotkać można sześciofazowy cykl życia, składający się z [Tkaczyński, Świstak, Sztorc, 2011, s. 25 i 29-35]:

1. Programowania – faza rozpoznania stanu faktycznego, która może być związana zarówno z projektem unijnym, jak i programem unijnym.
2. Identyfikacji – faza konceptualizacji projektu i jego wstępnej oceny.
3. Formułowania – uszczegóławianie pomysłów na projekt.
4. Finansowania – ocena projektu przez właściwą instytucję, selekcja projektów i podpisanie umowy na realizację projektu.
5. Wdrożenia – faktyczna realizacja projektu według zapisów wniosku aplikacyjnego stanowiącego załącznik do umowy na realizację i dofinansowanie projektu.
6. Ewaluacji – ocena skuteczności podejmowanych działań projektowych i ich rezultatów.

Pomimo ogólnej akceptacji powyższego podziału, dla celów praktycznych czasami odchodzi się od takiego pojmowania cyklu życia projektu europejskiego. Jednym z przykładów jest propozycja A. Karvounisa [2015, s. 67-70], który wyróżnia dla projektów unijnych jedynie pięć etapów: inicjację, planowanie, formułowanie, wykonanie i zakończenie. Zauważalne jest więc z perspektywy beneficjentów (zwłaszcza przedsiębiorstw) faktycznie realizujących projekty unijne niedopasowanie do rzeczywistości lub nieadekwatne rozbicie na wyżej wskazane

fazy powszechnie znanego modelu cyklu życia projektu europejskiego. W konsekwencji autor niniejszego artykułu także poczynił próbę zmodyfikowania tej koncepcji dla celów badania, co zostało ukazane w dalszych częściach.

Ostatnią kwestią, którą należy zaprezentować przed przystąpieniem do omawiania wyników badania, jest definicja dysfunkcji projektów unijnych. Aspekt ten jest niezmiernie rzadko opisywany na łamach publikacji naukowych, częściej się pojawia w artykułach popularnonaukowych lub raportach tworzonych na zlecenie instytucji zarządzających funduszami unijnymi. Samo słowo *dysfunkcja* oznacza nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych celów, zadań, oczekiwań; zaburzenie, niedostosowanie [www 1]. W konsekwencji na potrzeby niniejszego opracowania pod pojęciem dysfunkcji projektów unijnych będzie się rozumiało wszelkie negatywne konsekwencje realizacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej dla organizacji i jej otoczenia, w każdym z etapów cyklu życia projektu.

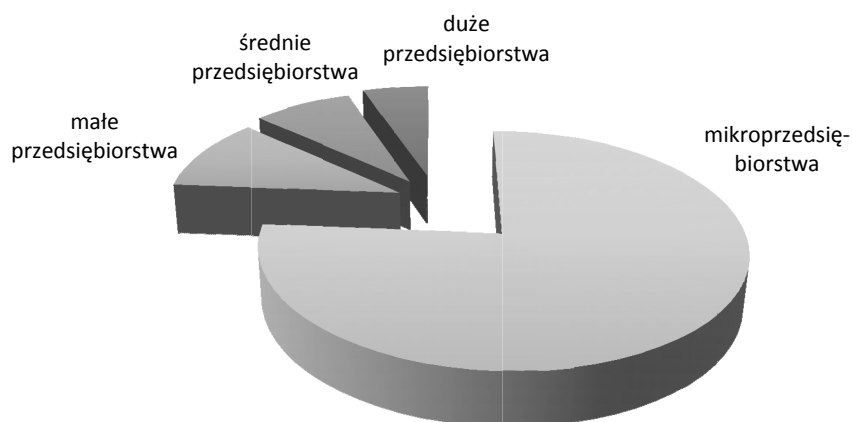
Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że celem artykułu jest wskazanie najistotniejszych dysfunkcji projektów unijnych i powiązanie ich z konkretną fazą cyklu życia projektu.

1. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw i podstawowe informacje o badaniu

Badanie przeprowadzono w okresie czerwiec-lipiec 2015 r. wśród przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim. Miało ono charakter badania internetowego – wykorzystano metodę mailingu. Treść maila odsyłała do elektronicznego kwestionariusza ankiety zamieszczonego na stronie internetowej Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.

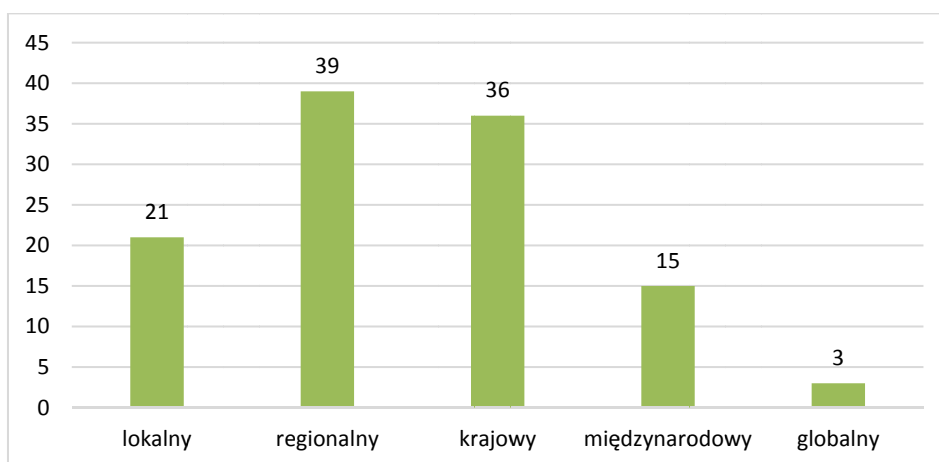
Ostatecznie elektroniczny kwestionariusz ankiety wypełnili respondenci reprezentujący 114 podmiotów gospodarczych. Największą część tychże podmiotów stanowiły mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające od 1 do 9 osób), dalej małe przedsiębiorstwa (zatrudniające od 10 do 49 osób), średnie przedsiębiorstwa (zatrudniające od 50 do 249 osób) i duże przedsiębiorstwa (zatrudniające ponad 250 osób). Podział ten, zaprezentowany na rys. 1, odzwierciedla w części ogólną strukturę przedsiębiorstw funkcjonujących w Polsce w kontekście kryterium ich podziału według wielkości¹.

¹ W 2012 r. w Polsce, podobnie jak w latach poprzednich, wśród wszystkich przedsiębiorstw dominowały jednostki małe, stanowiąc 98,9% całej populacji (mikroprzedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób – 95,8%). Udział jednostek średnich i dużych stanowił odpowiednio 0,9% i 0,2% wszystkich przedsiębiorstw [GUS, 2014, s. 22].

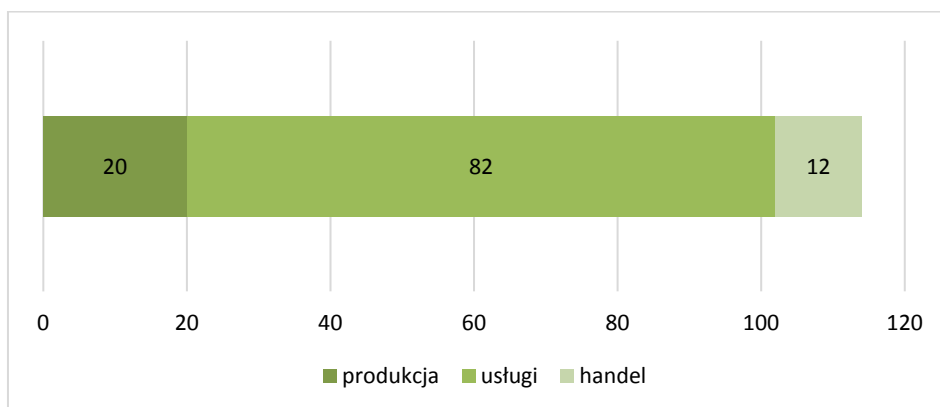


Rys. 1. Struktura przebadanych przedsiębiorstw ze względu na kryterium wielkości

Głównym obszarem ich działalności był rynek regionalny i krajowy, w mniejszym stopniu w badaniu wzięły udział przedsiębiorstwa cechujące się dużym poziomem umiędzynarodowienia (rys. 2). Co więcej, większość przebadanych podmiotów funkcjonuje w branży usługowej (rys. 3). Wśród tychże firm dominowały organizacje z kapitałem w pełni krajowym (łącznie 111 podmiotów).



Rys. 2. Obszary działalności przedsiębiorstw biorących udział w badaniu



Rys. 3. Branże przedsiębiorstw biorących udział w badaniu

Jednym z pierwszych etapów badania naukowego było określenie, przy wykorzystaniu dostępnej literatury i badania pilotażowego, propozycji negatywnych sytuacji pojawiających się przed, w trakcie lub po realizacji projektu unijnego. Zdarzenia te, nazwane przez autora artykułu dysfunkcjami projektów unijnych, zostały dodatkowo pogrupowane w ramach pięciu kategorii odnoszących się do cyklu życia projektu.

Jak wspomniano powyżej, typowy cykl składa się z czterech faz: inicjacji, planowania, realizacji, zakończenia. Jednakże cechą specyficzną projektów unijnych jest również akcentowany wielokrotnie proces ich oceny dokonywany najczęściej przez instytucję, która sprawuje pieczę nad środkami pieniężnymi przekazanymi przez Unię Europejską. Takimi instytucjami (nazywanymi również instytucjami zarządzającymi lub instytucjami pośredniczącymi) mogą być np. urzędy marszałkowskie, wojewódzkie urzędy pracy, ministerstwa, agencje rozwoju regionalnego itp. Proces ten odbywa się zazwyczaj przy udziale ekspertów oceniających wnioski aplikacyjny z danego obszaru (np. obszar formalno-prawny, analiza finansowo-ekonomiczna, obszar aspektów technicznych). Ocena trwa najczęściej kilka miesięcy i stanowi selekcję złożonych wniosków przez potencjalnych beneficjentów ubiegających się najczęściej o ograniczoną pulę środków unijnych. Tym samym istnieje przypuszczenie, że również ten proces stanowi niezmiernie istotną fazę w cyklu życia projektu unijnego. W konsekwencji w ramach kwestionariusza ankiety elektronicznej potencjalne dysfunkcje projektów unijnych zostały podzielone na 5 faz i zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 1. Potencjalne dysfunkcje projektów unijnych zgrupowane według faz cyklu życia projektu

Faza cyklu życia projektu	Przypuszczalne dysfunkcje projektów unijnych
1	2
Faza koncepcyjna (inicjowanie projektu unijnego)	<ul style="list-style-type: none"> • Projekty unijne są tylko i wyłącznie odpowiedzią na potrzeby danej firmy (D.1.1). • Czas ogłoszenia konkursu na składanie wniosków o dofinansowanie projektów unijnych (od momentu ogłoszenia konkursu do ostatniego dnia składania wniosków o dofinansowanie) jest zbyt krótki, co może powodować zaniechanie projektu (D.1.2). • Zapisy dokumentacji konkursowej, które stanowią podstawę tworzonego projektu unijnego, nie są zbieżne z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą (D.1.3). • Duża liczba wymaganych do uzyskania i złożenia dokumentów wraz z wnioskiem o dofinansowanie projektu unijnego wpływa na mniejszą skłonność do aplikowania o środki unijne (D.1.4).
Faza planowania (tworzenie planu projektu unijnego/tworzenie wniosku o dofinansowanie projektu unijnego wraz z załącznikami)	<ul style="list-style-type: none"> • W ramach zaplanowanych zakupów projektowych (kosztów projektowych) uwzględnia się także dobra lub usługi, które w małym stopniu wpływają na osiągnięcie celów projektu (w tym produktów i/lub rezultatów) (D.2.1). • Firmy nie mogą w pełni niwelować problemów (pojawiających się w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej) poprzez wykorzystanie środków unijnych z uwagi na ograniczenie potencjalnych działań (mały zakres potencjalnych działań) wskazanych w dokumentacji konkursowej (D.2.2). • Wartości (wysokość) wskaźników produktów i/lub rezultatów często określa się na poziomach niższych, niż wynika to z analizy możliwości firmy i jej otoczenia (D.2.3). • Budżety projektów unijnych często zawierają wyższe wartości kosztów, niż wynika to z cen rynkowych (D.2.4). • W przypadku korzystania przez przedsiębiorstwo w trakcie planowania projektu unijnego z usług firmy doradczej (konsultingowej), przedsiębiorstwo nie w pełni weryfikuje rezultaty pracy tejże firmy doradczej (D.2.5).
Faza oceny projektu unijnego (weryfikacja i ocena projektu unijnego przez odpowiednią instytucję przyznającą środki unijne na realizację projektu)	<ul style="list-style-type: none"> • Jedną z przyczyn odrzucania projektów unijnych jest brak transparentności zapisów dokumentacji konkursowej (D.3.1). • Wpływ na ocenę projektu unijnego mają także inne czynniki poza formalnymi i merytorycznymi (D.3.2). • Argumentacja oceniających projekt unijny (ekspertów) nie ma często charakteru w pełni profesjonalnego (D.3.3). • Czas dokonywania oceny projektu jest zbyt długi (D.3.4). • Stopień rygorystyczności w trakcie oceny projektu unijnego jest uzależniony od wielkości (puli) dostępnych środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie (im mniej środków, tym większa rygorystyczność w ocenie) (D.3.5). • Brak możliwości składania wyjaśnień, uzupełniania informacji lub poprawy błędów w trakcie oceny projektu wpływa na mniejszą skłonność do aplikowania o środki unijne (D.3.6).

cd. tabeli 1

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> Po ocenie projektu unijnego czas poświęcony na negocjacje dotyczące zapisów (założeń) we wniosku o dofinansowanie prowadzone między potencjalnym realizatorem projektu a podmiotem przyznającym środki unijne nie jest optymalny (D.3.7).
Faza wdrożenia (faktyczna realizacja projektu unijnego)	<ul style="list-style-type: none"> Firmy ponoszą kary finansowe spowodowane różną interpretacją zapisów w dokumentacji konkursowej (D.4.1). Firmy ponoszą kary finansowe spowodowane niespójnymi zapisami w dokumentacji konkursowej (D.4.2). Stawki wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w trakcie realizacji projektów unijnych znacznie przekraczają stawki wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podobnych stanowiskach pracy niezwiązanych z realizacją projektów unijnych (D.4.3). Po zakończeniu projektu unijnego w firmach pojawia się problem zagospodarowania wolnych zasobów pracy wykorzystywanych w trakcie realizacji projektu (D.4.4). Proces rozliczania projektu (w tym wypłata transz dotacji) powoduje problemy z utrzymaniem płynności finansowej (D.4.5). Dokumentacje konkursowe, w oparciu o które realizuje się projekty unijne, są skomplikowane (D.4.6). Zbyt duża ilość środków unijnych przekłada się na niską jakość osiągniętych produktów i/lub rezultatów projektów unijnych (D.4.7). W trakcie wykonywania projektów unijnych podejmowane są przez realizatora projektu działania w celu uniknięcia stosowania dodatkowych procedur o charakterze formalnym (np. zasady konkurencyjności, zasady efektywnego zarządzania, procedur narzuconych przez ustawę Prawo zamówień publicznych) (D.4.8). Jakość usług firm doradczych (konsultingowych) wykorzystywanych do wdrażania projektu unijnego w imieniu podmiotu, który pozyskał unijne pieniądze, nie jest satysfakcjonująca (D.4.9). Osoby kontrolujące realizację projektu unijnego (pracownicy działu kontroli instytucji przekazującej środki unijne na realizację projektu) nie posiadają odpowiednich kwalifikacji i umiejętności zawodowych (D.4.10). Proces kontroli projektu unijnego nie charakteryzuje się dostatecznym stopniem elastyczności (brak odchyleń, odstępstw od odgórnie narzuconego sposobu kontroli projektu) (D.4.11).
Faza zakończenia projektu (faza rozliczenia ostatniego wniosku o płatność oraz okres trwałości projektu unijnego)	<ul style="list-style-type: none"> Końcowe rozliczenie projektu trwa zbyt długo, a tym samym wpływa na kondycję finansową firmy (D.5.1). Produkty i/lub rezultaty projektu unijnego nie są w pełni utrzymywane w okresie trwałości projektu (D.5.2). Trudności w realizacji jednego projektu unijnego wpływają na niższy poziom skłonności do podejmowania się kolejnych projektów unijnych w firmach (D.5.3).

cd. tabeli 1

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> • Zaistniałe negatywne sytuacje zaobserwowane w trakcie realizacji projektu przez daną organizację przekładają się na gorszą ocenę kolejnych wniosków aplikacyjnych składanych przez tę organizację (D.5.4). • Po zrealizowanym projekcie unijnym o charakterze innowacyjnym wytworzona innowacja nie odnosi zazwyczaj sukcesu (rozumianego jako: zaakceptowanie innowacji przez rynek, efektywne wdrożenie innowacji w organizacji itp.) (D.5.5). • Tańsze lub darmowe towary/usługi oferowane w ramach projektu unijnego negatywnie wpływają na sytuację finansową firmy po zakończeniu projektu unijnego (gdy cena tych produktów wraca do normalnego poziomu) (D.5.6). • Uzyskanie dofinansowania na realizację projektu unijnego przez dane przedsiębiorstwo wpływa negatywnie na całą branżę (innymi słowy, następuje czasowe „psucie rynku” przez oferowanie tańszych produktów lub usług przez konkurencję, która uzyskała dofinansowanie) (D.5.7). • „Młode” firmy, które uzyskały unijne dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej, mają problemy z utrzymaniem się na rynku po zakończeniu projektu unijnego (po zakończeniu wsparcia ze środków unijnych) (D.5.8).

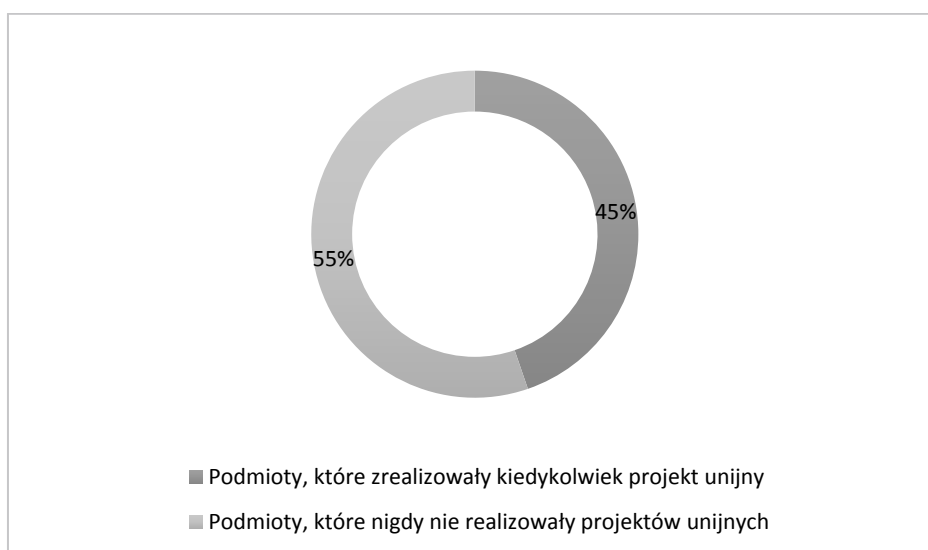
Należy także podkreślić, że wyżej zaprezentowany katalog dysfunkcji nie stanowił zbioru zamkniętego. Każdy z respondentów mógł wskazać podczas wypełniania kwestionariusza inne dysfunkcje istotne w jego opinii (co zostało ukazane w kolejnej części artykułu). Ponadto z uwagi na fakt, iż pytania zamieszczone w kwestionariuszu można było uznać za dotyczące wrażliwych kwestii w badanym przedsiębiorstwie, autorzy badania wykorzystali zmodyfikowaną koncepcję skali Likerta – w ramach dwustopniowej skali (odpowiedzi można było udzielać, wybierając opcje: *Zgadzam się* lub *Nie zgadzam się*) pytano o stopień akceptacji zjawiska, poglądu na dany temat, a nie o to, czy dane zjawisko (negatywna sytuacja) faktycznie wystąpiło w przedsiębiorstwie.

2. Dysfunkcje projektów unijnych – wyniki badania

2.1. Ogólna charakterystyka zrealizowanych projektów

W pierwszej kolejności respondentom zadano pytanie dotyczące tego, czy kiedykolwiek przedsiębiorstwo, w którym pracują, zrealizowało przedsięwzięcie dofinansowane ze środków unijnych. Pytanie to było o tyle istotne, iż w opinii badaczy tylko w odniesieniu do firm posiadających doświadczenie w każdej

fazie realizacji projektów unijnych można uzyskać kompletną informację o całym spektrum dysfunkcji występujących w każdym momencie realizacji projektów. Wśród 114 przedsiębiorstw tylko 51 podmiotów zrealizowało kiedykolwiek tego typu przedsięwzięcie, co uwidacznia rys. 4. W gronie 63 pozostałych podmiotów 2 były w trakcie realizacji pierwszych projektów europejskich. Małą liczbę podmiotów wykorzystujących tego rodzaju wsparcie można tłumaczyć z jednej strony obawą przed problemami towarzyszącymi temu źródłu finansowania lub też awersją, zwłaszcza osób starszych zajmujących stanowiska kierownicze w organizacjach, do każdego zewnętrznego źródła środków finansowych (nie tylko funduszy unijnych, lecz także kredytów, pożyczek, funduszy *private equity* itp.).



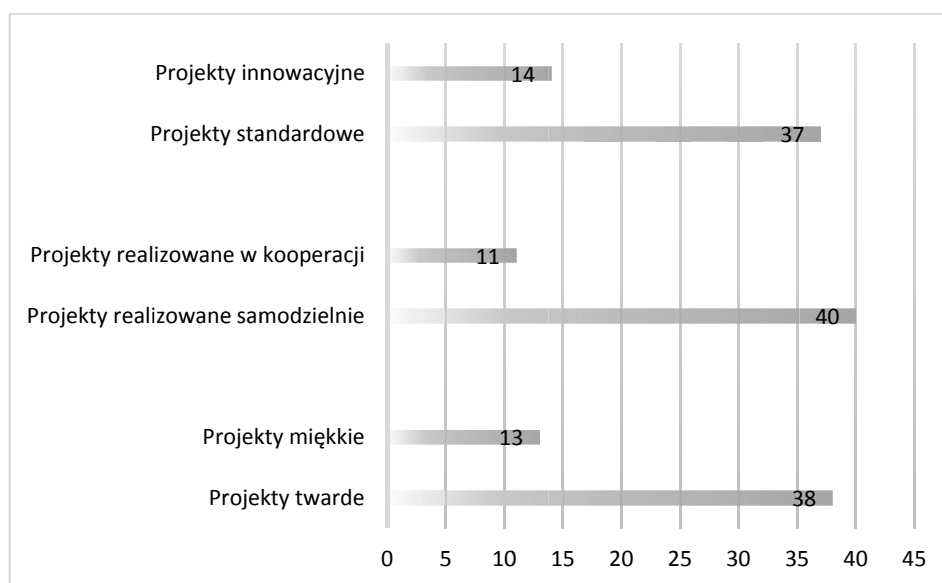
Rys. 4. Procent podmiotów, które zrealizowały kiedykolwiek projekt unijny

Dalsza analiza projektów zrealizowanych przez wyżej wskazane przedsiębiorstwa zilustrowana na rys. 5 ukazała, iż w większości były to projekty standardowe, czyli takie, których celem nie było wygenerowanie innowacji radykalnej (brak wytworzenia towarów, usług, metod produkcyjnych lub organizacyjnych, jak również rozwiązań marketingowych „nowych dla świata”). Projekty te nie wiążą się również ze znacznym stopniem ryzyka poniesienia fiaska. Informacje te nie zaskakują, biorąc pod uwagę fakt, iż dopiero w nowej perspektywie finansowej (na lata 2014-2020) znaczna część środków finansowych ma być alokowana w przedsięwzięcia o dużym stopniu nowości.

Nadto realizacja projektów unijnych opierała się przede wszystkim na zasobach pojedynczych organizacji – rzadko podejmowano działania kooperacji pomiędzy różnymi podmiotami w celu wykonania projektu. Tłumaczyć można

to zjawisko tym, iż w Polsce szczególnie trudno jest zdecydować się na współpracę z zewnętrznymi organizacjami, a nawet czasem z konkurentami w imię wyższych celów (np. ustanowienia wspólnego standardu) [Janicki, 2014, s. 195] – w dalszej kolejności uwidacznia się pośród polskich przedsiębiorców brak skłonności do wspólnych inwestycji i dzielenia się ich efektami.

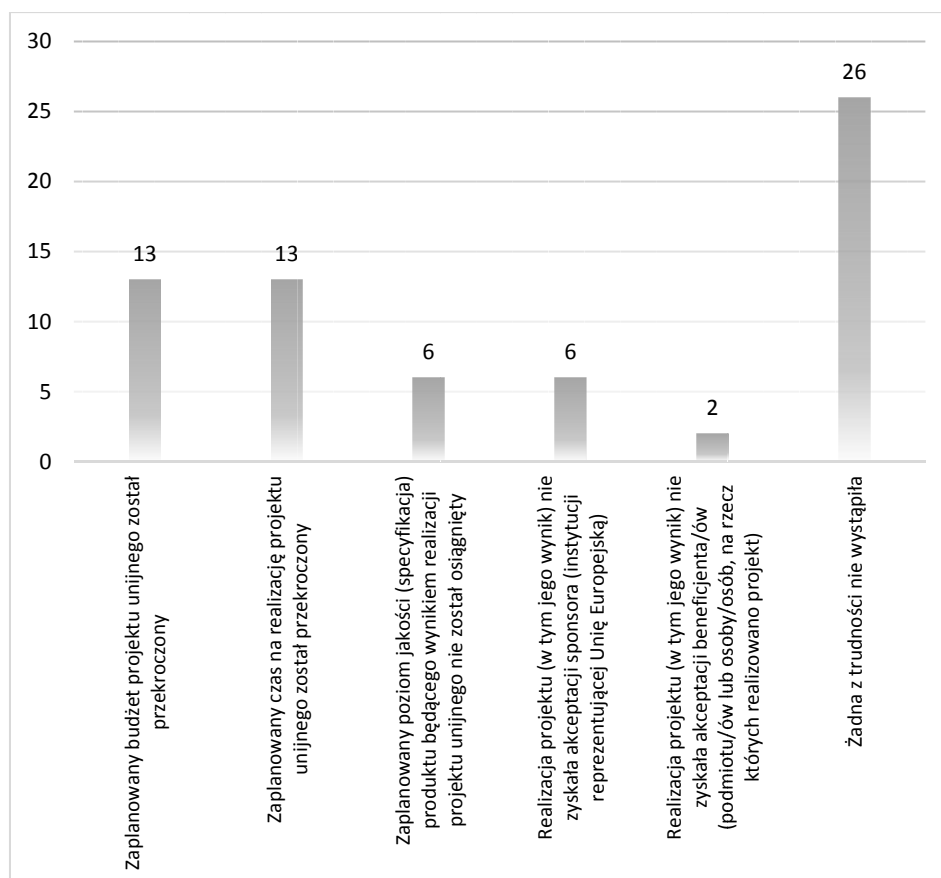
Dodatkowo zrealizowane projekty unijne przez przebadane przedsiębiorstwa to zwłaszcza projekty twarde, czyli projekty inwestycyjne (o charakterze infrastrukturalnym).



Rys. 5. Ogólna charakterystyka projektów realizowanych przez przebadane przedsiębiorstwa

Równie istotny z punktu widzenia tematyki artykułu jest aspekt pojawiania się w trakcie realizacji projektów unijnych trudności, które uniemożliwiają stwierdzenie, że dany projekt zakończył się pełnym sukcesem. Trudności te związane są z pięcioma czynnikami: budżetem projektowym, czasem realizacji projektu, poziomem jakości efektów projektu, akceptacją klienta i akceptacją sponsora [Haffer, 2009, s. 111-112]. W przypadku projektów unijnych klientem jest beneficjent ostateczny (np. samo przedsiębiorstwo realizujące projekt), a największym sponsorem – Unia Europejska (należy pamiętać, że część pieniędzy na realizację projektów unijnych pochodzić może np. z budżetu państwa lub od podmiotu wykonującego tenże projekt na swoją rzecz). Respondentom zadano pytanie, czy w okresie wykonywania projektu unijnego wystąpiła którakolwiek trudność związana z wyżej wymienionymi czynnikami – ich odpowiedzi

ilustruje rys. 6. Warto dodać, iż odpowiedzi zaprezentowane na wykresie nie sumują się do 51, gdyż w ramach jednego projektu mogła pojawić się więcej niż jedna trudność.



Rys. 6. Trudności, które wystąpiły podczas realizacji projektu unijnego

W niespełna połowie przypadków respondenci stwierdzili występowanie danego problemu, wskazującego, iż projekt nie zakończył się pełnym sukcesem. Najczęściej wskazywali na kwestie przekraczania zaplanowanego budżetu projektu oraz czasu. Jest to o tyle ciekawe, że instytucje zarządzające funduszami unijnymi nie są skore do zwiększania dofinansowania powyżej kwot widniejących w zaakceptowanym wniosku aplikacyjnym, stanowiącym załącznik do umowy na realizację projektu. Częściej jednak przychylają się do prośby o wydłużenie czasu realizacji projektu. Kolejny aspekt dotyczy poziomu jakości i razem z poprzednimi tworzy tzw. trójkąt ograniczeń, zwany także złotym trój-

kątem lub żelaznym trójkątem. Na dalszych miejscach uplasowały się trudności dotyczące akceptacji efektów projektu przez klienta lub sponsora. To właśnie te trudności są konsekwencją występowania różnorodnych dysfunkcji opisanych w dalszej części artykułu.

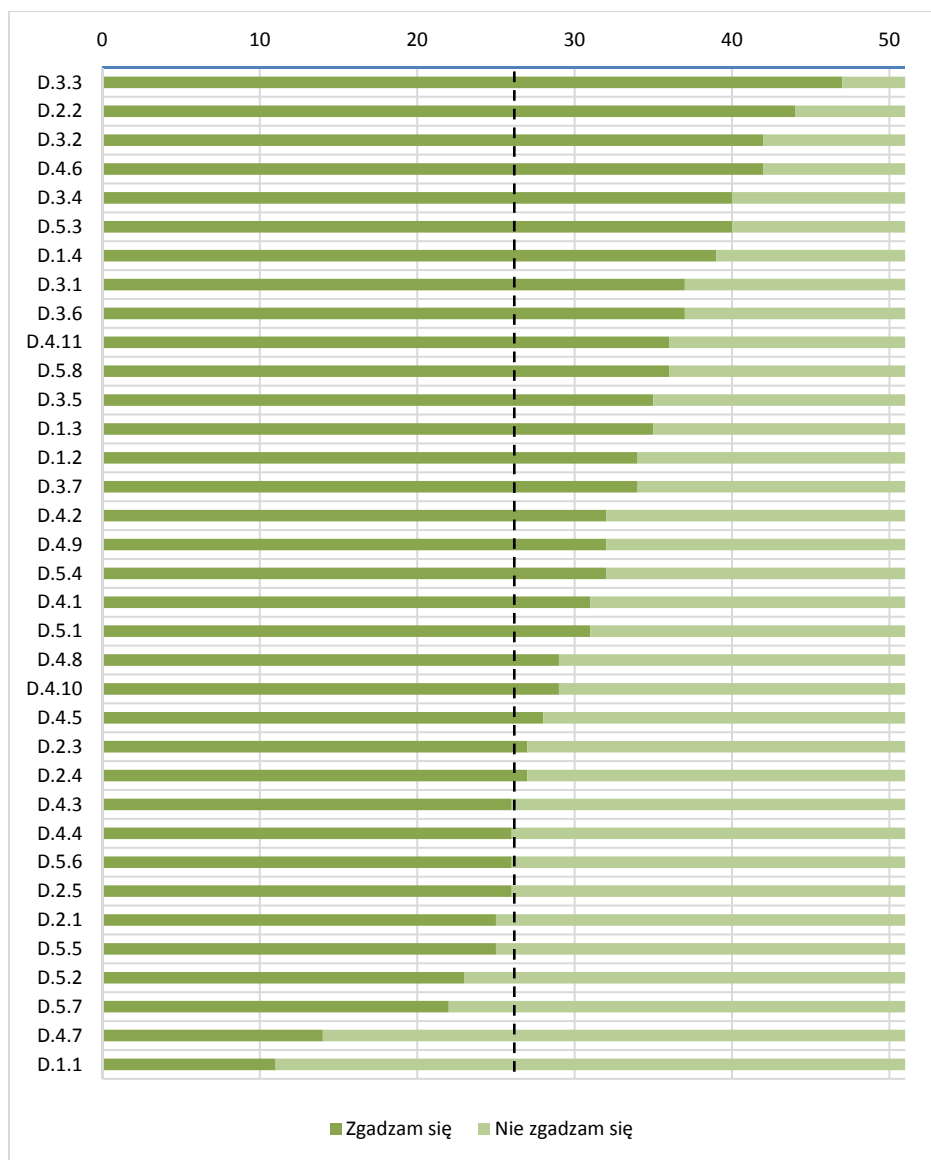
2.2. Charakterystyka poszczególnych dysfunkcji

Statystyczny wynik występowania dysfunkcji prezentuje rys. 7, który dla zwiększenia czytelności został zmodyfikowany – usunięto pełne sformułowania poszczególnych dysfunkcji i posłużono się ich numerycznymi odpowiednikami podanymi w tabeli 1. Czterdzieści potwierdzeń występowania danej dysfunkcji lub więcej osiągnęły takie zjawiska, jak:

1. Argumentacja oceniających projekt unijny (ekspertów) nie ma często charakteru w pełni profesjonalnego (D.3.3).
2. Firmy nie mogą w pełni niwelować problemów (pojawiających się w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej) poprzez wykorzystanie środków unijnych z uwagi na ograniczenie potencjalnych działań (mały zakres potencjalnych działań) wskazanych w dokumentacji konkursowej (D.2.2).
3. Wpływ na ocenę projektu unijnego mają także inne czynniki poza formalnymi i merytorycznymi (D.3.2).
4. Dokumentacje konkursowe, w oparciu o które realizuje się projekty unijne, są skomplikowane (D.4.6).
5. Czas dokonywania oceny projektu jest zbyt długi (D.3.4).
6. Trudności w realizacji jednego projektu unijnego wpływają na niższy poziom skłonności do podejmowania się kolejnych projektów unijnych w firmach (D.5.3).

Warto zauważyć, iż większość z powyższych dysfunkcji dotyczy działań niezależnych formalnie od wnioskodawcy (przedsiębiorstwa pragnącego pozyskać dofinansowanie), czyli będących w gestii organów administracyjnych rozdzielających fundusze unijne i nadzorujących proces ich wykorzystywania. Słowo *formalnie* zostało użyte celowo, gdyż w opinii respondentów sukces oceny wniosku aplikacyjnego (opisanego słownie projektu) może być czasami uzależniony od nieformalnych powiązań świata biznesu ze sferą publiczną. Jednym z tego typu przykładów był przypadek zaistniały w Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Zajmuje się ona pośrednictwem w rozdzielaniu unijnych pieniędzy przedsiębiorcom, którzy złożyli odpowiednie wnioski. Śledczy z CBA ustalili, iż w niektórych wypadkach w zatwierdzeniu wniosku o dofinansowanie bardzo po-

magala „dobrowolna” wpłata na rzecz jednej z partii politycznych [www 2]. Brak zdaniem respondentów odpowiednich kompetencji ekspertów oceniających wniosków, zawężony zakres możliwości wydatkowania funduszy, złożoność dokumentacji konkursowych czy przeciągające się wielomiesięczne oceny wniosków to najczęściej pojawiające się trudności wpływające na niższą efektywność wykorzystania pomocy unijnej wśród przedsiębiorców Kujaw i Pomorza.



Rys. 7. Dysfunkcje projektów unijnych w opinii respondentów

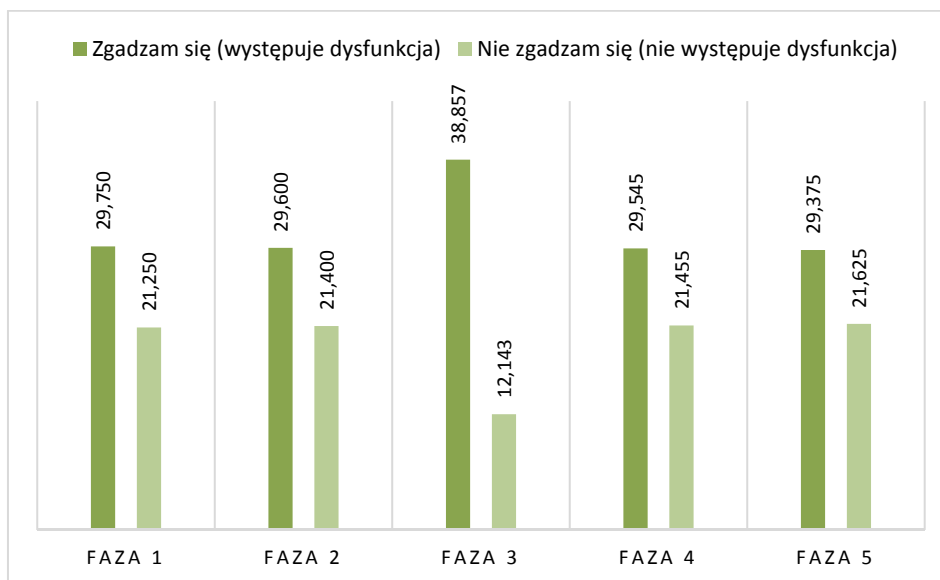
Z kolei najrzadziej respondenci wskazywali na występowanie następujących dysfunkcji:

1. Projekty unijne są tylko i wyłącznie odpowiedzią na potrzeby danej firmy (D.1.1).
2. Zbyt duża ilość środków unijnych przekłada się na niską jakość osiąganych produktów i/lub rezultatów projektów unijnych (D.4.7).
3. Uzyskanie dofinansowania na realizację projektu unijnego przez dane przedsiębiorstwo wpływa negatywnie na całą branżę (innymi słowy, następuje czasowe „psucie rynku” przez oferowanie tańszych produktów lub usług przez konkurencję, która uzyskała dofinansowanie) (D.5.7).
4. Produkty i/lub rezultaty projektu unijnego nie są w pełni utrzymywane w okresie trwałości projektu (D.5.2).
5. Po zrealizowanym projekcie unijnym o charakterze innowacyjnym wytworzona innowacja nie odnosi zazwyczaj sukcesu (rozumianego jako: zaakceptowanie innowacji przez rynek, efektywne wdrożenie innowacji w organizacji itp.) (D.5.5).
6. W ramach zaplanowanych zakupów projektowych (kosztów projektowych) uwzględnia się także dobra lub usługi, które w małym stopniu wpływają na osiągnięcie celów projektu (w tym produktów i/lub rezultatów) (D.2.1).

Wynik ten informuje, iż projekty unijne są także, zdaniem ankietowanych, odpowiedzią na problemy i potrzeby nie tylko przedsiębiorstw, lecz również ich otoczenia (np. lokalnej społeczności). Także mało istotną dysfunkcją okazała się korelacja pomiędzy dużą ilością środków unijnych a jakością rezultatów i produktów osiągniętych dzięki tym środkom. Również potencjalny efekt psucia rynku i pojawienia się zjawiska defaworyzowania konkurencji nieubiegającej się o takie wsparcie w opinii respondentów występował incydentalnie. Rzadko występujące okazały się również sytuacje odnoszące się do fazy zakończenia projektu europejskiego, tj. brak utrzymywania zakładanych we wniosku aplikacyjnym wskaźników rezultatów i produktów oraz nieskuteczne wdrażanie innowacji. Ponadto za sporadycznie występującą uznano dysfunkcję uwzględniania mało istotnych z punktu widzenia osiągnięcia efektów projektu ponadplanowych kosztów projektowych (zakupów projektowych).

Co więcej, otrzymane wyniki obrazują dwie dodatkowe konstatacje. Po pierwsze, dla większości potencjalnych dysfunkcji wskazanych w kwestionariuszu ankiety respondenci częściej wyrażali opinię, iż one występują, co ilustruje przerywana linia wyznaczająca średnią liczbę odpowiedzi (na poziomie 25,5 stwierdzeń – połowa z 51 wypowiedzi) na rys. 7. Przypuszczać więc można, że problem występowania dysfunkcji projektów unijnych jest duży i pojawia się

w każdej fazie cyklu ich życia. Po drugie, typowy, czterofazowy cykl życia projektów ulega zniekształceniu. Wstępnie wprowadzona faza numer 3 (oceny projektu unijnego) nabiera niebagatelного znaczenia. To właśnie na tym etapie średnio występuje najwięcej dysfunkcji w przekonaniu respondentów, co ilustruje rys. 8.



Rys. 8. Średnie występowanie dysfunkcji w kolejnych fazach cyklu życia projektów unijnych

Dodać należy, iż do innych niż wymienione w kwestionariuszu dysfunkcji respondenci zaliczyli również na przykład:

1. Kryteria dostępu lub interpretacje spełniania poszczególnych kryteriów rozmiągają się z sytuacją społeczną, a w przypadku projektów zamkniętych dla przedsiębiorstw zmuszają firmę do działań dodatkowych, jakich przedsiębiorstwo nie prowadzi.
2. Zbyt duża biurokracja, brak możliwości składania wniosków elektronicznie.
3. W europejskim Funduszu Spójności można zauważyć, że coraz częściej instytucje ogłaszające konkursy chcą połączyć wsparcie dla jak najtrudniejszej grupy społecznej (np. bezrobotni długotrwale, ale niezarejestrowani w PUP, dodatkowo korzystający z pomocy społecznej itp.) z jak najwyższymi efektami prozatrudnieniowymi; na etapie dokumentacji konkursowej wygląda to „niewinnie” – problemy zaczynają się przy realizacji takich projektów, nie rzadko dochodzi do tego, że na osiągnięciu rezultatów najmniej zależy właśnie uczestnikom.

4. Najmniej wiarygodną częścią projektu, ale bardzo istotną przy jego ocenie, są prognozy; im mniej realistyczne prognozy, tym lepsza ocena. Zachowanie ostrożności przy prognozowaniu nie jest atutem, gdyż obniża wskaźniki; rozwój kraju na poziomie 2-3% to sukces, rozwój firmy w wyniku realizacji projektu unijnego na poziomie 5% to klęska.
5. W okresie programowania 2007-2013 wytyczne dotyczące realizacji projektów UE były zbyt rozproszone w różnych dokumentach i zbyt często się zmieniały.
6. Część wskaźników jest narzucana, a jednocześnie nie jest bezpośrednio zależna od podmiotu realizującego projekt.
7. Dość poważną sprawą jest w ogóle zasadność przeprowadzania projektów dla osób bezrobotnych, które i tak pracy podjąć nie chcą, a motywacją do udziału w szkoleniu jest np. możliwość zjedzenia posiłku zapewnianego podczas kursu finansowanego ze środków unijnych; są to często osoby rekrutowane z przypadku lub metodą „jeśli nie pójdziesz na projekt, to zabierzemy ci zasiłek”.
8. Nierealne warunki przystąpienia do działań współfinansowanych ze środków unijnych w ramach projektów, np. Zorganizowanie cateringu z obiadem 2-daniowym, ciasteczkami o wielkości 6-7 cm, zapewnienie sali z 4 oknami skierowanymi w określone kierunki itd. – wymagania często były sporządzone pod konkretnego wykonawcę.

Podsumowanie

Zaprezentowane wyniki badania ukazują z jednej strony cały wachlarz najistotniejszych dysfunkcji projektów europejskich, z drugiej strony informują o poziomie tego problemu wśród przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim. Świadczy o tym także skala dodatkowych spostrzeżeń wskazywanych w kwestionariuszu przez respondentów. Fakt ten wraz z zaprezentowanymi powyżej wynikami każe przypuszczać, iż problem pojawiania się dysfunkcji projektów unijnych w skali kraju wespół z ich konsekwencjami jest niebagatelny. Tym samym dalsze badania, mające szerszy charakter, mogą pozwolić wyodrębnić typowe dysfunkcje pojawiające się z dużym prawdopodobieństwem w każdym polskim przedsiębiorstwie, co umożliwi skuteczne niwelowanie zarówno ich samych, jak i ich negatywnego wpływu.

Literatura

- Domiter M., Marciszewska A. (2013), *Zarządzanie projektami unijnymi. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- GUS (2014), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.*, Warszawa.
- Haffer J. (2009), *Skuteczność zarządzania projektami w przedsiębiorstwach działających w Polsce*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Janicki T. (2014), *Kształtowanie struktur organizacyjnych w przedsiębiorstwach realizujących projekty innowacyjne w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Karvounis A. (2015), *The insider. A Project Manager's Approach to the European Programmes 2014-2020*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E. (2011), *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Trocki M., red. (2012), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., red. (2007), *Zarządzanie projektami europejskimi*, PWE, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K. (2009), *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa.
- [www 1] <http://sjp.pl/dysfunkcja> (dostęp: 17.08.2015).
- [www 2] <http://www.naszlidzbark.pl/ogolna/sledztwo-w-sprawie-korupcji-w-wmarr-kolejny-raz-przedluzone/> (dostęp: 12.08.2015).

DYSFUNCTIONS OF EU PROJECTS ON THE EXAMPLE OF COMPANIES OPERATING IN THE KUJAWSKO-POMORSKIE

Summary: EU funds are often used in the form of projects and are considered by many organizations as an additional source of capital. Their acquisition may involve a number of benefits, as well as undesirable impacts. The article focuses on the negative impact of the EU projects for the companies. This subject is rarely taken by the professional literature in this field. The text describes the most common dysfunctions of EU projects and indicate the reasons for their occurrence.

Keywords: dysfunctions, project, the European Union.