

KRZYSZTOF DZIADEK

Politechnika Koszalińska

KONTROLA JAKO NARZĘDZIE WYKRYWANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI W WYKORZYSTANIU FUNDUSZY UNIJNYCH

Wprowadzenie

Realizacja inwestycji za pomocą środków publicznych pochodzących z funduszy unijnych niesie ze sobą obowiązki związane m.in. z księgowym wyodrębnianiem operacji dotyczących realizowanego projektu, opracowywaniem dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków w ramach podejmowanego przedsięwzięcia, ze składaniem okresowych sprawozdań (w formie wniosków o płatność) informujących o postępie w realizacji projektu, stosowaniem procedur i przepisów prawa krajowego oraz wspólnotowego w zakresie dotyczącym korzystania ze środków finansowych Unii Europejskiej (UE). Obowiązki wprowadzono w celu zapewnienia przejrzystości finansowania projektów unijnych, prawidłowości (legalności oraz dopuszczalności) i racjonalności ponoszonych wydatków kwalifikowanych oraz realizowanych prac, a także minimalizacji ryzyka popełnienia nadużyć (oszustw) przez beneficjentów.

Weryfikacja wywiązywania się przez beneficjentów z ww. obowiązków odbywa się za pomocą kontroli. W programach operacyjnych często wypłata środków pomocowych uzależniona jest od wyników kontroli. Wszelkie nieprawidłowości wykryte podczas kontroli mogą przedłużyć okres oczekiwania na wypłatę kwoty dofinansowania, a w ostateczności doprowadzić także do rozwiązania umowy o dofinansowanie i zwrotu wypłaconych wcześniej dotacji wraz z odsetkami. Ponadto negatywny wynik kontroli może skutkować wyłączeniem

beneficjenta z możliwości ubiegania się o dofinansowanie z funduszy unijnych na okres trzech lat.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty kontroli przeprowadzanych podczas realizacji projektów unijnych, rodzajów oraz zakresu kontroli. Ponadto wskazano na nieprawidłowości, które są najczęściej stwierdzane przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych.

1. Definicja nieprawidłowości

Zgodnie z art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹, za nieprawidłowość należy uważać „jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej (KE) za nieprawidłowość należy uznać również sytuację, w której wystąpiło naruszenie jakichkolwiek przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy przepisy prawa krajowego są bardziej restrykcyjne od przepisów prawa wspólnotowego².

Szczególnym rodzajem nieprawidłowości jest podejrzenie nadużycia. Zgodnie z art. 27 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³ podejrzenie nadużycia oznacza „nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego

¹ Dz. Urz. UE L z 2006 r., nr 210.

² Stanowisko KE zostało wyrażone podczas posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (CoCoLaF) z dnia 11.04.2002 r. w dokumencie *Wymogi powiadamiania o nieprawidłowościach: praktyczne ustalenia*.

³ Dz. Urz. UE L z 2006 r., nr 371.

działania, w szczególności nadużycia określonego w ust. 1 lit. a) Konwencji sporządzonej na mocy artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁴ (dalej: Konwencja).

Artykuł 1 lit. a) Konwencji wskazuje na nadużycia finansowe, narażające interesy finansowe Wspólnot Europejskich w zakresie wydatków. Polegają one na celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:

- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które mają na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu;
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, powodując tym samym szkodę interesów Unii Europejskiej i krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej;
- niewłaściwego wykorzystania środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

2. Istota, rodzaje oraz zakres kontroli projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Wszystkie państwa członkowskie realizujące programy pomocowe finansowane z budżetu UE mają obowiązek, zgodnie z założeniami art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, opracować i wdrożyć systemy sprawnego zarządzania wykorzystaniem środków publicznych z UE i kontroli tego wykorzystania.

Ogólnie rzecz biorąc kontrola, projektów dofinansowanych z funduszy unijnych ma na celu sprawdzenie zgodności ich realizacji z wymogami narzuconymi przez umowę o dofinansowanie oraz przepisy dotyczące pomocy publicznej. Instytucje przeprowadzające kontrolę weryfikują, czy przedmiot dofinansowania (sprzęt, towary, usługi) został faktycznie zakupiony i dostarczony, roboty budowlane wykonane, a zadeklarowane wydatki rzeczywiście poniesione. Ponadto sprawdzana jest zgodność informacji przedstawionych we wnioskach o płatność (np. wartość poniesionych kosztów kwalifikowanych), sprawozdawczych (np. stan realizacji wskaźników bądź podejmowane działania promocyjno-informacyjne),

⁴ Dz. Urz. UE C z 1995 r., nr 316.

jak i deklaracji poczynionej w dokumentacji aplikacyjnej (np. posiadane certyfikaty bądź patenty wdrażane w ramach projektu) ze stanem faktycznym⁵.

Jednym z celów podejmowanych czynności kontrolnych powinno być zapobieganie nieprawidłowościom, wykrywanie ich oraz informowanie Komisji Europejskiej o nich oraz przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych związanych ze zgłoszonymi nieprawidłowościami⁶.

Wykrywanie nieprawidłowości w realizacji projektów unijnych może odbywać się podczas niezależnych od siebie kontroli wykonywanych przez instytucje krajowe i instytucje Wspólnoty Europejskiej⁷:

- kontroli wdrażania programu operacyjnego,
- kontroli wyrывkowej,
- kontroli wykonywanej przez upoważnione instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje krajowe.

Kontrola wdrażania programu operacyjnego jest organizowana przez Instytucję Zarządzającą w celu potwierdzenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych przez beneficjentów w ramach danego programu operacyjnego, a także właściwego wykonania przez nich obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie. Beneficjenci mogą spodziewać się co najmniej dwóch wizyt kontrolnych w ramach tego rodzaju kontroli: pierwszej – po złożeniu pierwszego wniosku o płatność, drugiej – po zakończeniu i finalnym rozliczeniu projektu, kiedy następuje weryfikacja przede wszystkim osiągniętych wskaźników⁸.

Czynności sprawdzające w ramach kontroli wdrażania programu operacyjnego są wykonywane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie instrumentów wsparcia ze środków UE, tj. Instytucję Zarządzającą, Instytucję Pośredniczącą, Instytucję Wdrażającą. W okresie budżetowym w latach 2007–2013 prawo do podejmowania kontroli realizacji projektu przyznano także Instytucji Certyfikującej oraz Instytucji Pośredniczącej certyfikacji. Należy w tym miejscu zazna-

⁵ J. Różycka, M. Jaworski: *Jak przebiega kontrola dofinansowanego projektu?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 40(2926), s. C2.

⁶ H. Kędziora: *Nieprawidłowości przy rozliczaniu dotacji unijnych*. http://samorząd.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/fundusze_unijne/artykuly/386418,nieprawidlowosci_przy_rozliczaniu_dotacji_unijnych.html.

⁷ *Kontrola w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – podstawowe zasady działań kontrolnych, wykrywanie nieprawidłowości i ich konsekwencje*, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 3–4.

⁸ M. Burnat-Mikosz, M. Kućma: *Kto i jak może kontrolować?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 40(2926), s. C1.

czyć, iż instytucje uprawnione do przeprowadzania kontroli wdrażania programu operacyjnego mogą zlecać dokonywanie czynności sprawdzających poprawność realizacji umów o dofinansowanie przez beneficjentów podmiotom zewnętrznym. Do tych podmiotów należy zaliczyć przede wszystkim firmy audytowe.

Kontrola wyrywkowa jest wykonywana przez instytucje, które nie uczestniczą w systemie wdrażania programów operacyjnych oraz są niezależne od Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej oraz Wdrażającej. Jak sama nazwa wskazuje, kontrola wyrywkowa dotyczy wybranych beneficjentów, wytypowanych do kontroli na podstawie metodologii dobranej przez instytucje kontrolujące. W Polsce tego typu kontrolę sprawuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej za pomocą urzędów kontroli skarbowej (UKS).

Oprócz kontroli wdrażania programu operacyjnego i kontroli wyrywkowej, beneficjenci funduszy unijnych mogą mieć do czynienia z kontrolami wykonywanymi przez instytucje unijne: Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy, oraz instytucje krajowe: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (weryfikuje poprawność stosowania przez beneficjentów prawa zamówień publicznych), Najwyższa Izba Kontroli (sprawdza m.in. poprawność gospodarowania środkami publicznymi).

Rodzaje kontroli projektu dofinansowanego środkami z UE zaprezentowano na rysunku 1.

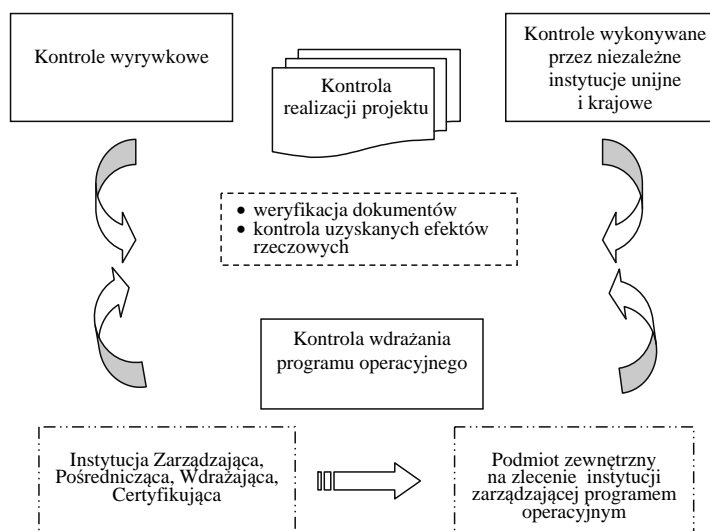
Czynności sprawdzające w ramach prowadzonej kontroli mogą dotyczyć: weryfikacji pełnej dokumentacji projektowej wykonywanej w siedzibie beneficjenta oraz kontroli uzyskanych efektów rzeczowych w miejscu fizycznej realizacji projektu⁹.

Weryfikacja dokumentów sprowadza się do sprawdzenia przedkładanych dokumentów pod względem formalnym i merytorycznym oraz porównania ich z wcześniej składanymi oświadczeniami, głównie w formie wniosków o płatność wraz kopiami właściwie opracowanych dokumentów księgowych i pozaksięgowych oraz sprawozdań z realizacji projektu. Podczas kontroli mogą zostać podane czynnościom sprawdzającym następujące dokumenty¹⁰:

- oryginały faktur, w tym faktur proforma oraz wyciągów bankowych,
- rejestry zakupu VAT i deklaracje VAT-7,

⁹ *Ibidem*, s. C1.

¹⁰ J. Różycka, M. Jaworski: *Jak przebiega kontrola...*, s. C2.



Rys. 1. Rodzaje kontroli realizacji projektu unijnego

Źródło: opracowanie własne.

- rozrachunki z dostawcami,
- wydruki potwierdzające prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej,
- wyciągi z ewidencji środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych,
- dokumenty OT oraz protokoły odbioru robót, dostaw i usług,
- dokumentacja dotycząca kredytu lub leasingu,
- dokumenty potwierdzające posiadane patenty, certyfikaty, wzory przemysłowe, wzory użytkowe wykazane we wniosku o dofinansowanie,
- dokumentacja ofertowa wraz z protokołami wyboru dostawców,
- umowy z dostawcami, zamówienia, protokoły z negocjacji,
- dokumentacja dotycząca oceny oddziaływania na środowisko,
- dokumenty potwierdzające realizację wskaźników,
- dane odnośnie do urządzeń zakupionych w ramach projektu, obejmujące m.in. informacje o roku produkcji, nazwie producenta, numerze seryjnym urządzenia,
- dokumenty związane z działaniami promocyjno-informacyjnymi (tablica informacyjna, odpowiednie oznaczenie urządzeń),

- korespondencja listowna oraz mailowa z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie pomocy z UE.

Kontrola w miejscu realizacji projektu polega na porównaniu przedstawionych przez beneficjenta dokumentów lub oświadczeń ze stanem faktycznym. W tym przypadku organ kontrolujący bada, czy beneficjent rzeczywiście posiada zakupiony w ramach projektu sprzęt, maszyny i urządzenia. Ponadto sprawdza (tworząc jednocześnie dokumentację fotograficzną), czy dokonano stosownych oznaczeń środków trwałych, informujących o współfinansowaniu ze środków publicznych, wymaganych z tytułu zapisów w umowie o dofinansowanie, które dotyczą informacji i promocji¹¹. Podobnie bada się zewnętrzne oznaczenia miejsca realizacji projektu. Wówczas kontrolowane jest miejsce oznaczenia tablicy informacyjnej, prawidłowość zawartych w niej informacji, zgodność ze wzorem itp.

3. Najczęściej występujące nieprawidłowości stwierdzane podczas kontroli przedsięwzięć wspartych dotacjami z UE

Praktyka wskazuje, że nieprawidłowości ujawniane podczas kontroli często powtarzają się u różnych beneficjentów. Oto przykłady najczęściej wykrywanych nieprawidłowości¹²:

- nieprzebrnięcie ustawy Prawo zamówień publicznych lub zasady konkurencyjnego wyboru ofert,
- niedotrzymywanie harmonogramu realizacji projektu bez uzyskania uprzedniej zgody instytucji będącej stroną umowy o dofinansowanie,
- wprowadzenie zmian w projekcie bez uprzedniej akceptacji instytucji udzielającej wsparcia,
- źle lub zbyt ogólnie opisane dokumenty,
- błędne dokonywanie płatności np. poprzez centra rozliczeniowe, wykorzystywanie kompensat,
- nieosiągnięcie wskaźników (rezultatu i produktu) zadeklarowanych we wniosku,
- przedstawienie do refundacji kosztów niezwiązanych z realizacją projektu lub niekwalifikujących się do wsparcia (spoza listy kosztów lub poniesionych niezgodnie z harmonogramem rzeczowym),

¹¹ *Ibidem*, s. C2.

¹² M. Burnat-Mikosz, M. Kućma: *Kto i jak może kontrolować?...*, C3.

- nieterminowość w składaniu wniosku o płatność,
- stosowanie niewłaściwego kursu przy przeliczeniach walutowych,
- podpisy osób nieuprawnionych na dokumentacji,
- niewywiązywanie się z obowiązku informowania opinii publicznej o tym, iż projekt został sfinansowany z udziałem środków unijnych.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji projektu finansowanego środkami publicznymi z UE sporządza się informację pokontrolną, w której wskazuje się zidentyfikowane nieprawidłowości oraz zalecenia dla beneficjenta, które powinny zostać wykonane w wyznaczonym terminie. Beneficjent w ciągu 14 dni powinien podpisać i odesłać zalecenia pokontrolne instytucji zlecającej czynności sprawdzające lub w terminie 7 dni zgłosić zastrzeżenia (tym samym odmówić podpisania zaleceń pokontrolnych). W przypadku niezachowania wymienionych terminów instytucja zarządzająca programem operacyjnym może rozwiązać umowę o dofinansowanie oraz wymagać zwrotu nienależnie wypłaconych kwot wraz z odsetkami.

Uwagi końcowe

Od wyników kontroli zależy, czy zostanie zatwierdzony projekt i wypłacona kwota dofinansowania. Kontrole realizacji projektu mogą być z góry zapowiedziane przez organy zlecające kontrolę lub wykonywane bez zapowiedzi, dlatego beneficjenci powinni dużo wcześniej się do nich przygotować.

Bardzo ważne jest, aby podczas kontroli była dostępna kompetentna osoba (najlepiej kierownik projektu lub osoba posiadająca stosowne upoważnienie), przygotowana do składania odpowiednich wyjaśnień i wyczerpujących odpowiedzi. Należy pamiętać, że każda informacja podana podczas kontroli będzie ważyc o wypłacie dofinansowania lub zablokowaniu wypłaty środków pomocowych.

Literatura

Burnat-Mikosz M., Kućma M.: *Kto i jak może kontrolować?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 40(2926).

Kędziora H.: *Nieprawidłowości przy rozliczaniu dotacji unijnych*, http://samorzad.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/fundusze_unijne/artykuly/386418,nieprawidlowosci_przy_rozliczaniu_dotacji_unijnych.html.

Konwencja sporządzona na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. UE z 1995 r., C 316.

Kontrola w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – podstawowe zasady działań kontrolnych, wykrywanie nieprawidłowości i ich konsekwencje, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L z 2006 r., nr 210.

Rozporządzenie Komisji (WE) 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. UE L z 2006 r., nr 371.

Różycka J., Jaworski M.: *Jak przebiega kontrola dofinansowanego projektu?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 40(2926).

CONTROL AS A TOOL FOR DETECTING IRREGULARITIES IN EU PROJECTS

Summary

Detecting irregularities in EU projects carried out by means of the control performed by national and EU institutions. The article presents the essence, types and scope of the control of EU projects. Moreover this paper shows, most frequently irregularities in EU projects detected during the control of EU funds.

Translated by Krzysztof Dziadek