

MARZENA RYDZEWSKA-WŁODARCZYK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

WYBRANE ZAGADNIENIA KONTROLI PROJEKTÓW WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wprowadzenie

Współfinansowanie projektów ze środków funduszy europejskich wymaga funkcjonowania odpowiednich systemów zarządzania tymi środkami i kontroli ich wydatkowania dla zapewnienia wykorzystania środków unijnych zgodnie z określonymi w przepisach i umowach celami i procedurami. Celem funkcjonowania mechanizmów kontrolnych jest również weryfikacja prawidłowości prowadzenia odrębnej księgowości i sprawozdawczości dla tych środków.

Kontrola projektów współfinansowanych ze środków europejskich dotyczy działań podejmowanych przez różne podmioty i w różnych fazach realizacji projektów. Postępowanie kontrolne determinuje zarówno poziom zarządzania środkami, jak i zakres uprawnień podmiotów przeprowadzających badanie sprawdzające prawidłowość wydatkowania środków finansowych, a także rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

Podstawy prawne funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli wydatkowania środków europejskich stanowią przepisy unijne i polskie. Szczegółowe rozwiązania prawne, dotyczące kwalifikowania wydatków, sprawozdawczości, przeprowadzania kontroli, gromadzenia i przekazywania informacji, postępowania w wypadku wykrycia nieprawidłowości i innych zagadnień, zawierają tzw. wytyczne:

- horyzontalne (zarówno unijne i polskie) odnoszące się do zasad ogólnych kwalifikowalności wydatków,
- określające szczegółowe zalecenia w zakresie kontroli projektów w odniesieniu do poszczególnych programów operacyjnych (PO).

Jednym z głównych krajowych dokumentów regulujących generalne zasady kontroli wydatkowania środków z funduszy unijnych są „Krajowe wytyczne

dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”. Regulacje istotne z punktu widzenia przeprowadzania kontroli projektów są też zawarte w „Wytocznych w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym”. Dokument ten określa procedury kontroli zapewnianej przez instytucję zarządzającą (IZ) danym programem operacyjnym.

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena zasad funkcjonowania systemów kontroli wydatkowania środków europejskich zaangażowanych w finansowanie projektów w okresie programowania 2007-2013. W szczególności przedmiotem analizy są procedury i dokumentacja w zakresie kontroli w miejscu realizacji projektu. Przebieg kontroli i zasady przygotowania dokumentacji pokontrolnej zostały przedstawione na przykładzie raportu z czynności kontrolnych projektu finansowanego ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

1. Pojęcie i istota kontroli finansowej projektów współfinansowanych ze środków europejskich

Termin „kontrola” pochodzi od francuskiego słowa *contrôle* i w potocznym znaczeniu oznacza¹:

- sprawdzanie, przegląd czegoś, a także
- nadzór nad kimś lub nad czymś, wgląd w coś.

Kontrola jest też utożsamiana z instytucją lub osobą sprawującą nad czymś nadzór, sprawdzającą coś². Pojęcie kontroli można ponadto definiować jako porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym (postulowanym), ustalanie rozmiarów i przyczyn rozbieżności oraz przekazywanie wyników tego ustalenia właściwym (zainteresowanym) jednostkom. Należy również podkreślić, że kontrola to nadzór nad kimś lub nad czymś, którego celem jest dopilnowywanie, aby kontrolowana osoba, rzecz lub proces funkcjonowały zgodnie z ustalonymi zasadami.

Jako szczególny rodzaj kontroli jest wskazywana kontrola finansowa. Jej przedmiotem są zjawiska i procesy finansowe dotyczące przebiegu procesów gospodarowania środkami finansowymi, a w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych, procesy gospodarowania środkami publicznymi. W tym zakresie kontrola finansowa jest zwykle podejmowana przez państwo (organa

¹ Por. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1999, s. 593.

² Z tego terminu wywodzą się pojęcia: „kontroler”, które oznacza osobę kontrolującą, sprawdzającą coś oraz „kontrolować”, czyli sprawdzać, badać coś, a także mieć nadzór nad kimś lub nad czymś. *Słownik wyrazów obcych... poz. cyt.*, s. 593.

kontrolne państwa) i mierza do zapewnienia zgodności między przebiegiem a wynikiem określonego działania.

W odróżnieniu od kontroli, czy też kontroli finansowej, których istotą jest porównanie istniejącego stanu ze stanem postulowanym, kontrolę projektów³ należy odnosić do procesu kompleksowej oceny całokształtu zagadnień związanych z realizacją projektu wdrażanego przez konkretną instytucję. Przedmiotem zainteresowania kontrolerów są uzyskane w ramach projektu rezultaty, badane z punktu widzenia legalności i gospodarności wydatkowania środków unijnych przez beneficjenta lub kontrolowaną instytucję⁴.

W odniesieniu do projektów współfinansowanych ze środków unijnych istotne znaczenie odgrywiają kontrole wykonywane przez IZ. Przyjmują one formę (por. rysunek 1):

- 1) kontroli systemowej⁵,
- 2) weryfikacji wydatków.

Kontrola systemowa oznacza ocenę efektywności działania systemu zarządzania i kontroli funkcjonującego w ramach danego programu operacyjnego⁶. Celem tej kontroli jest sprawdzenie czy procedury kontrolne i działania instytucji są prawidłowe, zgodne z prawem i czy przynoszą zamierzone rezultaty. Weryfikacja wydatków mierza natomiast do sprawdzenia prawidłowości realizacji projektu⁷, co przybiera formę weryfikowania i poświadczenia, czyli certyfikowania wydatków. Weryfikacją obejmuje się:

- dostawy towarów i usług współfinansowanych w ramach projektów,
- zgodność wydatkowania środków z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

W polskim systemie, ze względu na dużą liczbę instytucji uczestniczących we wdrażaniu programów UE, weryfikacja wydatków jest delegowana na niższe poziomy zarządzania. W takiej sytuacji instytucja zarządzająca określa warunki prowadzenia weryfikacji wydatków oraz podział obowiązków w ramach systemu zarządzania i kontroli PO.

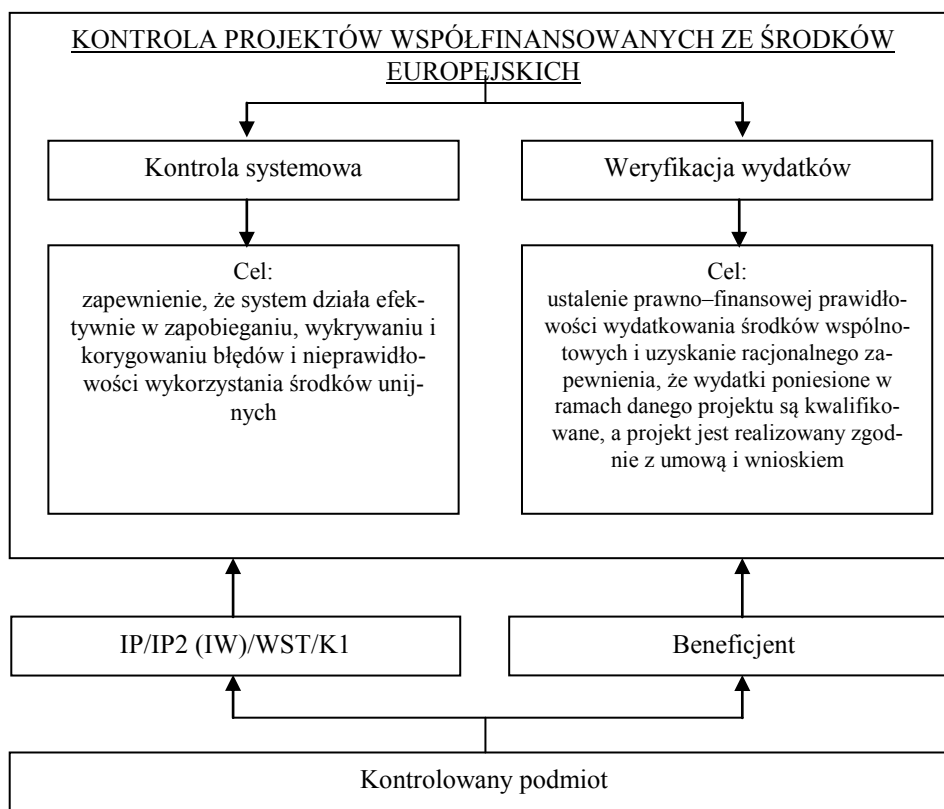
³ Projekt to przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą.

⁴ Por. M. Trocki (red.): *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 227-229.

⁵ Obszary kontroli systemowej zostały określone w art. 60 rozporządzenia 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*.

⁶ System efektywny, to taki, w którym instytucje i procedury są skuteczne w zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu błędów i nieprawidłowości wykorzystania środków unijnych.

⁷ Nazywana też kontrolą realizacji projektu, kontrolą wydatków lub kontrolą finansową.



Legenda: IP - instytucja pośrednicząca w zarządzaniu programem operacyjnym lub regionalnym programem operacyjnym, IP 2 - instytucja pośrednicząca drugiego stopnia, IW - instytucja wdrażająca, WST – wspólne sekretariaty techniczne (dotyczy programów EWT), K1 – kontrolerzy I stopnia (dotyczy programów EWT).

Rys. 1. Kontrola projektów współfinansowanych ze środków europejskich

Źródło: opracowanie na podstawie: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne ... poz. cyt. oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym*. Warszawa 2.02.2011. Dokument elektroniczny, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/Wytyczne_w_zakresie_kontroli_03022011.pdf, [dostęp 01.03.2011].

Oprócz kontroli systemowych i weryfikacji wydatków w ramach kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich przeprowadzane są też kontrole krzyżowe i kontrole doraźne. Celem przeprowadzania kontroli krzyżowych jest eliminowanie podwójnego finansowania wydatków. Kontrole doraźne są przeprowadzane, gdy występuje podejrzenie wystąpienia:

- istotnych uchybień w pracy instytucji zaangażowanej w system wdrażania (dotyczy kontroli systemowych),
- poważnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków przez beneficjenta (dotyczy weryfikacji wydatków).

Ustalenie stanu faktycznego jest ważnym zadaniem postępowania kontrolnego. Równie istotne jest rzetelne udokumentowanie oraz dokonanie oceny kontrolowanej działalności.

2. Kontrola realizacji projektu (weryfikacje sprawdzające)

Podpisując umowę o dofinansowanie projektu (inwestycji) beneficjent zobowiązuje się poddać kontroli zgodność jego prowadzenia z warunkami umowy. Podczas trwania kontroli kontrolerzy sprawdzają dokumenty związane z realizacją projektu (inwestycji), a w szczególności:

- dokumenty finansowe i techniczne, jak również
- poziom osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu, które były założone we wniosku o dofinansowanie,
- promocję projektu.

Do przeprowadzania weryfikacji sprawdzających we wskazanym zakresie są zobowiązane IZ⁸. Mają one na celu sprawdzenie czy:

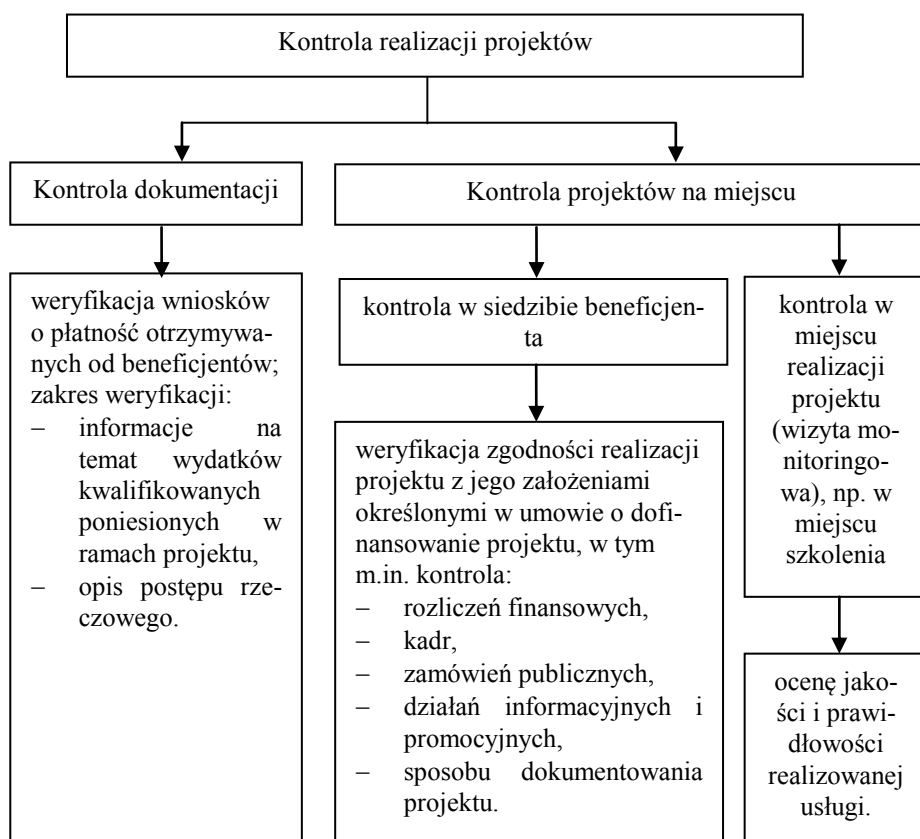
- 1) wniosek o płatność wraz z załączonymi kopiami dokumentów, poświadczonymi przez beneficjenta za zgodność z oryginałem, potwierdzającymi poniesione wydatki lub wraz z zestawieniem dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, został przekazany do właściwej instytucji odpowiedzialnej za weryfikację wniosków o płatność,
- 2) dostawy, usługi i roboty budowlane współfinansowane w ramach projektów zostały rzeczywiście wykonane zgodnie z decyzją o dofinansowaniu/umową o dofinansowanie projektu,
- 3) zadeklarowane przez beneficjentów wydatki zostały rzeczywiście poniesione oraz zapłacone,
- 4) wnioski beneficjentów o płatność są prawidłowe,
- 5) wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami krajowymi i wspólnotowymi, w tym dotyczącymi w szczególności: konkurencji, ochrony

⁸ Na podstawie art. 60 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającego przepisy ogólne...* poz. cyt. oraz art. 13 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne ...* poz. cyt. oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

środowiska, niedyskryminacji, społeczeństwa informacyjnego oraz zakazu podwójnego finansowania wydatków.

Weryfikacje sprawdzające mogą być przeprowadzane (por. rysunek 2):

- 1) w siedzibie instytucji, z którą beneficjent podpisał umowę o dofinansowanie projektu (inwestycji), wówczas kontrolą obejmuje się dokumenty dostarczane przez beneficjenta (kontrola dokumentacji),
- 2) na miejscu, to jest w:
 - a) siedzibie kontrolowanego (kontrola w siedzibie beneficjenta) oraz
 - b) każdym miejscu bezpośrednio związanym z realizacją projektu (wizyty monitoringowe).



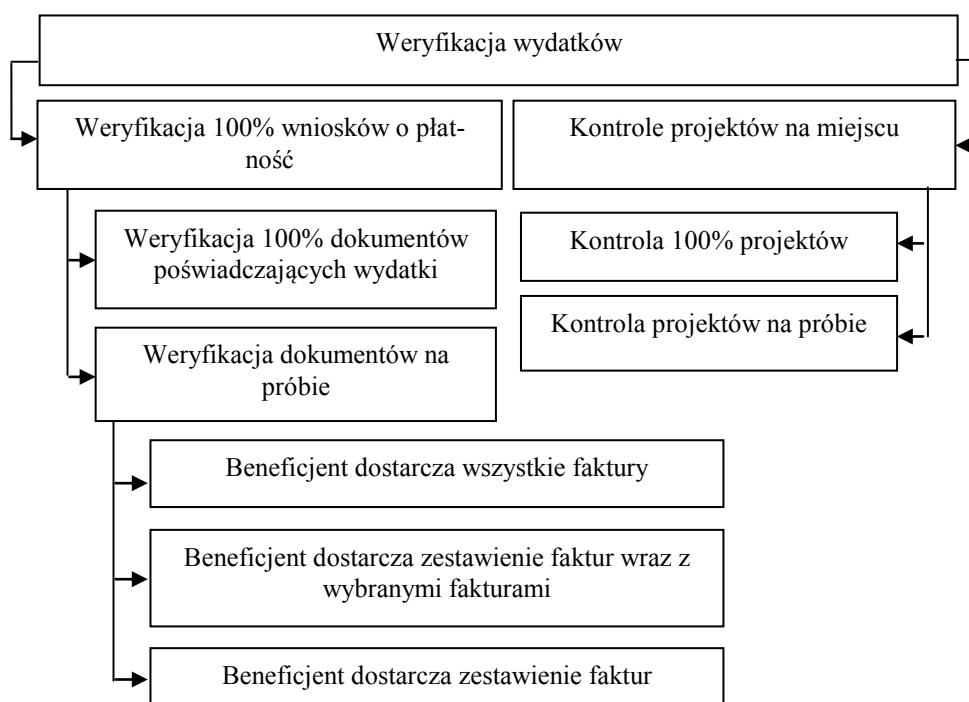
Rys. 2. Podział kontroli realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne.

W ramach kontroli dokumentacji projektu jednostka kontrolująca weryfikuje wnioski beneficjentów o płatność, zawierające informacje na temat wy-

datków kwalifikowanych poniesionych w ramach projektu wraz z opisem postępu rzeczowego. Wszystkie wnioski są weryfikowane pod względem formalnym, finansowym, technicznym i rzeczowym. Kontrola ta jest prowadzona w siedzibie instytucji weryfikującej.

Wszystkie wnioski podlegają weryfikacji, natomiast nie jest wymagana weryfikacja wszystkich dokumentów poświadczających wydatki objęte danym wnioskiem o płatność⁹ (por. rysunek 3). Ze względu na charakterystykę realizowanych projektów w niektórych programach i działaniach weryfikacja wszystkich dokumentów mogłaby nawet być trudna do zrealizowania.



Rys. 3. Sposób przeprowadzania weryfikacji wydatków

Źródło: opracowanie na podstawie: *Narodowe Strategiczne Ramy ...* poz. cyt., s. 12 i n.

⁹ Zgodnie z dokumentem Komisji Europejskiej „*Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period*” dopuszcza się możliwość weryfikacji tylko wybranych dokumentów poświadczających wydatki ujęte w danym wniosku o płatność. W związku z tym IZ jest zobowiązana do opracowania w formie pisemnej standardów i procedur przeprowadzania weryfikacji wniosków o płatność w ramach określonych programów operacyjnych.

Weryfikacja wniosku o płatność jest przeprowadzana z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”, co oznacza, że każdy wniosek weryfikowany jest przez co najmniej dwie osoby. Weryfikacja ta obejmuje sprawdzenie:

- 1) wniosku pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym oraz
- 2) dokumentacji poświadczającej poniesienie wydatków, przedkładanej w ramach wniosku o płatność.

Weryfikacja wniosków o płatność składa się z następujących etapów:

- 1) wniosek o płatność wraz z dokumentacją poświadczającą poniesienie wydatków są przekazywane do właściwej instytucji odpowiedzialnej za weryfikację wniosków o płatność,
- 2) w terminie określonym procedurami instytucji odpowiedzialnej za weryfikację jest przeprowadzana weryfikacja wniosku oraz dokumentów poświadczających poniesienie wydatków, gdy załączane są do wniosku o płatność,
- 3) dane na temat wniosku oraz wynik jego weryfikacji są rejestrowane w krajowym systemie informacyjnym,
- 4) ewentualne wykryte nieprawidłowości podlegają raportowaniu.

Po pozytywnej weryfikacji, następuje refundacja wydatków poniesionych przez beneficjenta bądź też wypłacenie kolejnej transzy zaliczki lub rozliczenie wydatków państwowych jednostek budżetowych.

Formą weryfikacji wydatków potwierdzającą, że współfinansowane towary i usługi zostały dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów w związku z realizowanymi projektami zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, jest kontrola projektów na miejscu. Kontrola ta może odbywać się w siedzibie beneficjenta i/lub na miejscu realizacji projektu. Tego rodzaju kontrole mogą być prowadzone na wybranej próbie projektów¹⁰.

Kontrola na miejscu obejmuje kilka etapów, a mianowicie:

- 1) zaplanowanie czynności kontrolnych (zebranie dokumentów i informacji o projekcie, powołanie zespołu kontrolującego, sporządzenie upoważnień do kontroli),
- 2) przekazanie beneficjentowi, przed rozpoczęciem kontroli, zawiadomienia o kontroli,
- 3) przeprowadzenie czynności kontrolnych,
- 4) sporządzenie i przekazanie beneficjentowi informacji pokontrolnej,
- 5) sporządzenie i przekazanie beneficjentowi ewentualnych zaleceń pokontrolnych,

¹⁰ Zgodnie z art. 60 lit. b Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającego przepisy ogólne... poz. cyt.*

6) informowanie o ewentualnych nieprawidłowościach.

W trakcie kontroli instytucje kontrolujące mogą żądać od beneficjenta i innych osób składania wyjaśnień na temat procedur, wydatków oraz innych zagadnień związanych z projektem. Należy dodać, że osoby wykonujące czynności kontrolne mają prawo do:

- 1) wstępu na grunty i do obiektów związanych z działalnością, której dotyczy pomoc lub pomoc techniczna,
- 2) żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli na miejscu lub wizytacji w miejscu,
- 3) wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli na miejscu lub wizytacji w miejscu, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kserokopii oraz zabezpieczania tych dokumentów,
- 4) sporządzania dokumentacji fotograficznej z przeprowadzonej kontroli na miejscu lub wizytacji w miejscu,
- 5) pobierania próbek do badań.

Kontrola projektu na miejscu, podobnie jak kontrola dokumentacji, jest przeprowadzana przez co najmniej dwuosobowy zespół kontrolujący. Beneficjent powinien zapewnić kontrolerom swobodny dostęp do pomieszczeń i terenów, na których był realizowany projekt, systemu informatycznego i wszystkich dokumentów elektronicznych związanych z kontrolowanym projektem, a także do wszelkich oryginałów dokumentów związanych z danym projektem. Wykaz dokumentów zwykle podlegających kontroli przedstawia tabela 1.

Jak wynika z tabeli 1, weryfikacji przez kontrolerów podlegają m.in.:

- 1) dokumentacja finansowa i rzeczowa, np. faktury zakupu, dowody zapłaty lub ewidencja środków trwałych,
- 2) dokumentacja związana z wyborem przez beneficjenta dostawców towarów i usług, w tym zapytania ofertowe, umowy i zamówienia,
- 3) inne dokumenty dotyczące oględzin przedmiotu projektu, w tym protokoły odbioru, mapy, zdjęcia, wypisy z dokumentów.

Należy dodać, że odmowa poddania się kontroli, nieudostępnienie wymaganych dokumentów lub odmowa udzielenia informacji jest traktowana przez osoby kontrolujące jako utrudnianie przeprowadzenia kontroli i może skutkować wypowiedzeniem umowy o dofinansowanie ze skutkiem natychmiastowym.

Dla usprawnienia przebiegu kontroli beneficjent powinien zadbać o jakość dokumentów (segregacja i właściwe oznaczenie dokumentów), a także zapewnić dostęp do dokumentów elektronicznych, systemu komputerowego oraz terenów i pomieszczeń, na/w których jest realizowany projekt. Należy również poinformować zespół kontrolujący o ewentualnych brakach dokumentów i ich przyczynach.

Tabela 1

Dokumenty podlegające kontroli projektu na miejscu

Lp.	Rodzaj dokumentu
1.	Oryginały faktur, w tym faktur <i>pro forma</i> oraz wyciągów bankowych, a w przypadku dofinansowania wynagrodzeń - listy płac
2.	Rejestry zakupu VAT i deklaracje VAT-7
3.	Rozrachunki z dostawcami
4.	Wydruki potwierdzające prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej
5.	Wyciąg z ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, dokumenty przyjęcia środków trwałych (OT) oraz protokoły odbioru robót, dostaw i usług, inne dokumenty dotyczące urządzeń zakupionych w ramach projektu
6.	Dokumentacja dotycząca kredytu lub leasingu
7.	Dokumenty potwierdzające posiadane patenty, certyfikaty, wzory przemysłowe, wzory użytkowe wykazane we wniosku o dofinansowanie
8.	Dokumentacja ofertowa wraz z protokołami wyboru dostawców
9.	Umowy z dostawcami, zamówienia, protokoły z negocjacji
10.	Dokumentacja dotycząca oceny oddziaływania projektu na środowisko
11.	Dokumenty potwierdzające realizację wskaźników
12.	Dokumenty związane z działaniami informacyjno-promocyjnymi, w tym dotyczące tablic informacyjnych i oznaczenia urządzeń
13.	Korespondencja listowa oraz mailowa z instytucjami zaangażowanymi w realizację projektu

Źródło: opracowanie na podstawie: J. Różycka, M. Jaworski: *Jak przebiega kontrola dofinansowania projektu?* „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 40, 2011, s. C2.

Z uwagi na specyfikę poszczególnych projektów beneficjent powinien w czasie kontroli zapewnić obecność pracowników zaangażowanych w realizację projektu. Przykładowo konieczna jest obecność osoby, która wyjaśni kontrolującemu zasady funkcjonowania specyficznego systemu finansowo-księgowego, który służy do ewidencji księgowej operacji gospodarczych dotyczących kontrolowanych projektów, w tym stosowanych skrótów, oznaczeń operacji, zasad archiwizacji zbiorów i dokumentów itp. Podobnie z uwagi na specyfikę organizacji wewnętrznego systemu zamówień publicznych (jeżeli obowiązek ich składania dotyczy jednostki) konieczna jest również obecność pracowników odpowiedzialnych za generowanie zamówień, kompetentnych do udzielania wyjaśnień na temat stosowania oznaczeń na dokumentach, sposobu identyfikacji oferentów i dostawców. Należy dodać, że kierownik jednostki powinien upoważnić pracowników do udzielania kontrolującemu wyjaśnień.

Kontrola powinna być przeprowadzana z użyciem list kontrolnych. Są one dołączane do sporządzanego po zakończeniu kontroli raportu z czynności kontrolnych.

3. Przebieg kontroli i dokumentacja pokontrolna na przykładzie wizytacji w miejscu realizacji projektu współfinansowanego ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Jednostka samorządu terytorialnego (JST) zrealizowała projekt pod nazwą „Remont, przebudowa i wyposażenie świetlic wiejskich”. Przedmiotem projektu były remonty generalne dwóch świetlic wiejskich oraz ich wyposażenie. Projekt, zgodnie z umową zawartą z urzędem marszałkowskim - instytucją zarządzającą PROW - miał zostać dofinansowany ze środków europejskich (oś 13, działanie 313, 322, 323). Po zakończeniu remontu i uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie JST złożyła wniosek o przyznanie płatności wraz z wymaganą dokumentacją. Po weryfikacji wniosku o płatność Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako instytucja pośrednicząca, przeprowadziła wizytację w miejscu realizacji projektu¹¹. Przedmiotem czynności kontrolnych była weryfikacja realizacji operacji z wykorzystaniem listy kontrolnej dla wizytacji w miejscu przeprowadzanej na etapie wniosku o płatność. Kontrola była przeprowadzona przez dwóch upoważnionych kontrolerów i trwała dwa dni. Z przeprowadzonych czynności kontrolerzy sporządzili raport. Ujmował on informacje:

- 1) na temat kontroli, to jest: dane dotyczące podmiotu przeprowadzającego kontrolę, określenie rodzaju i przyczyny kontroli oraz przedmiotu czynności kontrolnych,
- 2) dotyczące podmiotu kontrolowanego, w tym: nazwę i siedzibę kontrolowanego podmiotu, adres/lokalizacja operacji i kontrolowanych działań, na których był realizowany projekt,
- 3) dotyczące osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego,
- 4) o sposobie i terminie powiadomienia o czynnościach kontrolnych,
- 5) o przeprowadzeniu kontroli z zapewnieniem jej realizacji,
- 6) o upoważnionych przez kierownika kontrolowanej jednostki osobach uczestniczących w kontroli,
- 7) o załącznikach do raportu.

Raport zawierał ponadto:

- podstawę prawną do wykonywania kontroli,
- datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych,
- datę sporządzenia raportu,

¹¹ Czynności kontrolne podjęto na podstawie art. 30 ust 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. nr 64, poz. 427 ze zm.) oraz w trybie określonym w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 168, poz. 1181 ze zm.).

- oznaczenie podmiotu kontrolowanego i oznaczenie jednostki kontrolującej, to jest wskazanie imion i nazwisk kontrolujących wraz z datami wydania i numerami upoważnień do wykonywania czynności kontrolnych oraz informację, który z kontrolujących kierował wykonywaniem kontroli,
- pouczenie o prawie, sposobie i terminie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń.

Załączniki do raportu stanowiły:

- lista kontrolna do raportu z czynności kontrolnych PROW na lata 2007-2013,
- upoważnienie do uczestnictwa w czynnościach kontrolnych,
- oświadczenie beneficjenta o zgodności realizacji operacji,
- dokument przyjęcia środka trwałego wraz z wykazem środków trwałych,
- zestawienie środków trwałych w użyciu,
- dokument przyjęcia środka nietrwałego,
- kopia dziennika budowy,
- kopie protokołów z badania technicznych elementów nieruchomości będących przedmiotem projektu wraz z wyjaśnieniami beneficjenta o ich umiejscowieniu,
- dokumentacja fotograficzna.

Przedmiotem weryfikacji realizacji operacji była ocena zgodności stanu wnioskowanego przez beneficjenta ze stanem faktycznym, w tym zwłaszcza zgodności zakresu wykonanych robót i wytworzonych/nabytych środków trwałych oraz innych składników majątku ze stanem udokumentowanym wynikającym z wniosku o dofinansowanie (por. tabela 2).

Tabela 2

Wyciąg z listy kontrolnej do raportu z czynności kontrolnych programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – wizytacja w miejscu

Lp	Przedmiot weryfikacji	Dane podmiotu kontrolowanego		Ocena zgodności ze stanem faktycznym			Uwagi
		Jedn. miary	Ilość	TAK	NIE	ND	
1.	Zgodność lokalizacji operacji	-		X			Oświadczenie kierownika jednostki
2.	Inwestycja została rozpoczęta zgodnie z założeniami programowymi przewidzianymi dla danego działania	-		X			Stwierdzono na podstawie umów zawartych z wykonawcami, dziennika budowy

Lp	Przedmiot weryfikacji	Dane podmiotu kontrolowanego		Ocena zgodności ze stanem faktycznym			Uwagi
		Jedn. miary	Ilość	TAK	NIE	ND	
3.	Zgodność zakresu rzeczowego operacji						
	I. Koszty						
	A. Przebudowa świetlicy wiejskiej w miejscowości X						
1	Roboty rozbiórkowe	według kosztorysu		X			Dokonano oględzin i miejsca realizacji operacji i stwierdzono zgodność dokumentacją projektową, dziennikiem budowy, umowami z wykonawcami i protokołami odbioru robót
2	Dach			X			
3	Iniekcja ścian i tynki			X			
4	Podłoża i posadzki			X			
5	Stolarka okienna i drzwiowa			X			
6	Wentylacja			X			
7	Instalacje i przyłącza			X			
9	Chodniki i place			X			
10	Przybudówka				X		
	B. Wyposażenie świetlicy wiejskiej w miejscowości X						
1	Stoły 4-osobowe	szt.	10	X			Stwierdzono zgodność stanu faktycznego z wielkościami zawartymi w dokumentacji finansowo-księgowej
2	Krzesła drewniane	szt.	40	X			
	C. Remont świetlicy wiejskiej w miejscowości Y						
1	Docieplenie elewacji	Według kosztorysu		X			Zgodność stanu faktycznego z dokumentacją projektową, umowami z wykonawcami, protokołami odbioru technicznego j.w. oraz wyjaśnienia beneficjenta
2	Wymiana stolarki			X			
3	Pokrycie dachu			X			
4	Płytki			X			
5	Instalacja schodów			X			
6	Wewnętrzne roboty modernizacyjne			X			
	II. Koszty ogólne						
1	Opracowanie dokumentacji technicznej – miejscowość Y	Umowa	1	X			Stwierdzono na podstawie umowy z biurem projektów

Lp	Przedmiot weryfikacji		Dane podmiotu kontrolowanego		Ocena zgodności ze stanem faktycznym			Uwagi
			Jedn. miary	Ilość	TAK	NIE	ND	
2	Plan odnowy miejscowości X	Umowa	2	X			Stwierdzono na podstawie umowy z wykonawcą	
3	Opracowanie dokumentacji technicznej – miejscowość X	Umowa	1	X			Stwierdzono na podstawie umowy z biurem projektów	
3. Zgodność dokumentów finansowo-księgowych z zakresem zrealizowanych prac				X			Zgodność stwierdzono podczas wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie beneficjenta	
4. Zamontowanie oraz uruchomienie nabytych maszyn, urządzeń, infrastruktury technicznej, w tym wyposażenia				X			Stwierdzono podczas oględzin miejsca realizacji operacji i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i protokołu odbioru robót	

Źródło: opracowanie na podstawie Raportu czynności kontrolnych przeprowadzonych w badanej JST.

Uwagi końcowe

W wyniku kontroli projektu finansowanego ze środków europejskich mogą zostać zidentyfikowane uchybienia lub nieprawidłowości w jego realizacji. Do najczęściej występujących błędów zalicza się¹²:

- nieprzestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych,
- niedotrzymywanie harmonogramu realizacji projektu bez uzyskania uprzedniej zgody instytucji,
- wprowadzanie zmian w projekcie bez uprzedniej akceptacji instytucji udzielającej wsparcia,
- nieprawidłowe prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej,
- źle lub zbyt ogólnie opisywanie dokumentów księgowych,
- błędne dokonywanie płatności, np. przez wykorzystywanie kompensat,

¹² M. Turczyk, K. Berbeć: *Najczęstsze problemy powstające w trakcie kontroli*. „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 40, 2011, s. C3; M. Burnat-Mikosz, M. Kućma: *Kto i jak może kontrolować?* „Dziennik Gazeta Prawna”, Nr 40, 2011, C3, s. 1-3.

- nieosiągnięcie zadeklarowanych we wniosku wskaźników rezultatu i produktu,
- przedstawienie do refundacji kosztów niezwiązanych z realizacją projektu lub niekwalifikujących się do wsparcia lub poniesionych niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym,
- nieterminowość w składaniu wniosku o płatność,
- stosowanie niewłaściwego kursu przy przeliczeniach walut,
- podpisy na dokumentacji osób nieuprawnionych,
- niewywiązywanie się z obowiązku informowania opinii publicznej o źródłach finansowania projektu.

Stwierdzenie uchybień lub nieprawidłowości powoduje wydanie przez kontrolującą instytucję zaleceń pokontrolnych. Beneficjent powinien w określonym terminie wypełnić te zalecenia, a uchybienia i nieprawidłowości usunąć. Wymaga to podjęcia przez beneficjentów działań naprawczych. Beneficjent jest też zobowiązany do pisemnego poinformowania instytucji, która wydała zalecenia pokontrolne o sposobie realizacji lub o przyczynach niepodjęcia zalecanych działań.

Literatura

- Burnat-Mikosz M., Kućma M.: *Kto i jak może kontrolować?* „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 40, 2011.
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013.* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 kwietnia 2010 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym.* Warszawa 2.02.2011. Dokument elektroniczny, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/Wytyczne_w_zakresie_kontroli_03022011.pdf, [dostęp 01.03.2011].
- 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.*
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 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.*
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (DzU nr 168, poz. 1181 ze zm.).*

- Różycka J., Jaworski M.: *Jak przebiega kontrola dofinansowania projektu?* „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 40, 2011.
- Słowniczek pojęć na temat funduszy europejskich*, Portal Funduszy Europejskich <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/sloownik/strony/stronaglowna.aspx> [dostęp 20.02.2011].
- Słownik wyrazów obcych*. PWN, Warszawa 1999.
- Trocki M. (red.): *Zarządzanie projektem europejskim*. PWE, Warszawa 2007.
- Turczyk M., Berbeć K.: *Najczęstsze problemy powstające w trakcie kontroli*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 40, 2011.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DZU nr 64, poz. 427 ze zm.).

dr Marzena Rydzewska-Włodarczyk
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Katedra Rachunkowości
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin,
mrydzewska@zut.edu.pl

SELECTED ISSUES OF CONTROL OF PROJECTS COFINANCED BY THE EUROPEAN FUNDS

Summary

Co-financing projects with EU funds requires the functioning of control systems spending of money. Objective of the inspection of projects, inter alia, is verify the accuracy of accounting and reporting for these measures.

The article presents the principles and procedures for carrying out financial control of projects. In particular, in the paper is presented rules on-site inspections and visits on the place of project. Rules of preparing of control documents are presented on the example of documentation project funded in the RDP.

Translated by Marzena Rydzewska-Włodarczyk