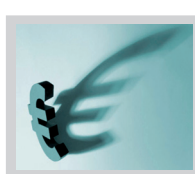


KONTROLA W ZAKRESIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI – PODSTAWOWE ZASADY DZIAŁAŃ KONTROLNYCH, WYKRYWANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI I ICH KONSEKWENCJE

Unia Europejska – jak każde państwo czy organizacja dysponująca własnymi zasobami finansowymi – musi dbać o prawidłowe zarządzanie środkami pieniężnymi. Jednym z najważniejszych celów prawidłowego zarządzania środkami unijnymi jest stworzenie skutecznych mechanizmów kontroli ich wydatkowania, które pozwolą na uniknięcie ewentualnych błędów lub nieprawidłowości.



W przypadku środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, główny ciężar związany z ich kontrolą spoczywa na państwie członkowskim, a w szczególności na instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie programów i inicjatyw współfinansowanych ze środków Wspólnoty Europejskiej.

Opracowane przez państwo członkowskie procedury kontroli powinny posiadać dwie najważniejsze cechy:

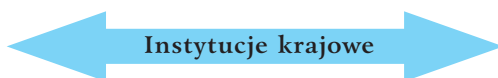
- skutecznie wykrywać nieprawidłowości przed dokonaniem płatności ze środków publicznych;
- nie utrudniać projektów realizowanych przez beneficjentów.

Podstawowe zasady kontroli wydatkowania środków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Kontrola wydatkowania środków unijnych polega w pierwszej kolejności na sprawdzeniu, czy beneficjenci realizują projekty zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, przepisami prawa oraz z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej lub Wdrażającej. Beneficjenci stanowią więc grupę, która jest bezpośrednio objęta czynnościami sprawdzającymi. Dotyczą one wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Instytucje uprawnione do przeprowadzenia kontroli wydatkowania środków unijnych

Kontrola realizacji projektu współfinansowanego ze środków unijnych może zostać przeprowadzona zarówno przez instytucje krajowe, jak i przez przedstawicieli Unii Europejskiej:



Instytucje uczestniczące w procesie wdrażania programu – Instytucje Zarządzające, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające, Instytucje Certyfikujące (tylko w przypadku okresu programowania 2007–2013) oraz ewentualnie podmioty zewnętrzne, działające na zlecenie ww. instytucji, np. firmy audytorskie.



Komisja Europejska

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Europejski Urząd
ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)



Rodzaje kontroli w zakresie wydatkowania środków unijnych

Zgodnie z przepisami wspólnotowymi, w systemie kontroli funduszy strukturalnych w Polsce można wyróżnić trzy funkcjonujące niezależnie od siebie elementy:

1 Kontrole stanowiące kompetencję Instytucji Zarządzającej, która na mocy przepisów wspólnotowych odpowiedzialna jest za prawidłowe wdrażanie programu operacyjnego lub inicjatywy wspólnotowej. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi oraz krajowymi, czynności kontrolne są przeprowadzane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą lub przez instytucje, którym powierzono odpowiedzialność za wykonywanie zadań IZ, tj. Instytucje Pośredniczące lub Instytucje Wdrażające. W przypadku niektórych programów operacyjnych dopuszcza się także realizację czynności sprawdzających przez podmiot zewnętrzny działający na zlecenie jednej z ww. instytucji. Warto także podkreślić, iż w okresie programowania 2007–2013 Instytucja Certyfikująca lub Instytucja Pośrednicząca w certyfikacji mogą również przeprowadzać kontrole projektów.

2 Kontrole wrywkowe – czynności sprawdzające przeprowadzane przez organ kontroli, który nie uczestniczy w systemie wdrażania programów operacyjnych i jest funkcjonalnie niezależny od Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej oraz Wdrażającej. Kontrole polegają przede wszystkim na wrywkowym sprawdzeniu poniesionych przez beneficjentach wydatków kwalifikowalnych. Należy podkreślić, iż czynności sprawdzające dotyczą tylko wybranych beneficjentów, na podstawie metodologii określonej przez instytucje kontrolujące. Organem wykonującym ww. kontrole w Polsce jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS), który realizuje te kontrole za pomocą urzędów kontroli skarbowej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w okresie programowania 2007–2013 niezależne kontrole programów operacyjnych będą wykonywane również przez GIKS, pełniącego funkcję Instytucji Audytowej.

3 Kontrole wykonywane przez upoważnione instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje krajowe, nieuczestniczące bezpośrednio we wdrażaniu funduszy strukturalnych. Instytucjami unijnymi, które mogą przeprowadzać kontrolę projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne są: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Natomiast podmiotami

krajowymi, uprawnionymi w tym zakresie do kontroli są: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (w zakresie stosowania prawa zamówień publicznych) oraz Najwyższa Izba Kontroli (m.in. w zakresie gospodarowania środkami publicznymi).

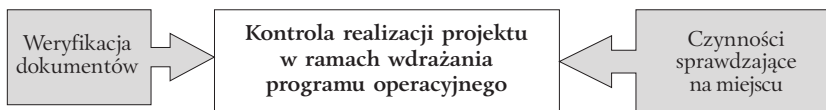
Schemat kontroli realizacji projektu współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych



Z punktu widzenia beneficjenta najistotniejsza jest kontrola realizacji projektu przeprowadzana w ramach wdrażania programu operacyjnego, definiowana jako weryfikacja wydatków. W zależności od rozwiązań przyjętych w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego, czynności sprawdzające mogą być przeprowadzane przez: Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające lub podmioty zewnętrzne (np. firmy audytowe)

Kontrola realizacji projektu w ramach wdrażania programu operacyjnego, polega na weryfikacji wydatków beneficjenta poprzez sprawdzenie dostarczenia towarów i usług współfinansowanych ze środków wspólnotowych oraz krajowych. Czynności kontrolne obejmują z jednej strony weryfikację dokumentów przedstawionych przez beneficjentów, z drugiej zaś polegają na sprawdzeniu na miejscu realizacji projektu, czy wydatki zostały faktycznie poniesione na realizację zadeklarowanych operacji oraz czy są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

Schemat czynności sprawdzających realizację projektu przeprowadzanych w ramach wdrażania programu operacyjnego



Weryfikacja dokumentacji

Weryfikacja dokumentacji polega na sprawdzeniu formalnym i merytorycznym przedkładanych dokumentów oraz porównaniu ich z wcześniej składanymi oświadczeniami. Dokumenty, które podlegają weryfikacji to przede wszystkim wnioski o dofinansowanie projektu oraz wnioski o płatność wraz z wymaganymi dokumentami uzupełniającymi oraz sprawozdania z realizacji projektu. Warto zaznaczyć, iż czynności sprawdzające odbywają się w siedzibie instytucji przeprowadzającej weryfikację.



PRZYKŁAD

Beneficjent w ramach realizowanej umowy o dofinansowanie projektu zobowiązał się do przeprowadzenia 20 szkoleń dla osób bezrobotnych z powiatu X. 10 szkoleń zostało przeprowadzonych zgodnie z określonym harmonogramem. Beneficjent złożył wniosek o płatność częściową, który dotyczył m.in. szkolenia zorganizowanego w dniu 20 lutego 2007 r. Załącznikami do wniosku o płatność były m.in. faktury za wynajem sali oraz sprzętu technicznego, faktury za obiad, umowy z wykładowcami, rachunki potwierdzające przejazd uczestników szkolenia z miejsca zamieszkania do miejsca, w którym odbywało się szkolenie.

W tym przypadku weryfikacja dokumentów będzie polegała m.in. na sprawdzeniu formalnym oraz finansowym, czy kwoty ujęte we wniosku o płatność mają potwierdzenie w załączonych dokumentach, czy poniesione wydatki kwalifikują się do refundacji (np. czy beneficjent może otrzymać środki unijne na wydatki dotyczące wyżywienia uczestników szkolenia lub wynajem sali wykładowej), czy wnioskowana kwota odpowiada proporcjom wkładu wspólnotowego.

Kontrola na miejscu

Czynności sprawdzające realizowane w ramach kontroli na miejscu przeprowadzane są natomiast w miejscu fizycznej realizacji projektu oraz ewentualnie w siedzibie beneficjenta i polegają na porównaniu przedstawionych przez beneficjenta dokumentów lub oświadczeń ze stanem faktycznym.

Ten rodzaj kontroli polega przede wszystkim na dokonaniu oceny, czy realizacja projektu jest zgodna z zapisami umowy o dofinansowanie projektu oraz czy beneficjent spełnia wszystkie warunki określone w umowie. Czynności kontrolne mają także na celu sprawdzenie, czy projekt jest realizowany w sposób zadowalający, a więc czy beneficjent stosuje się do obowiązujących procedur i wytycznych oraz zapisów umowy o dofinansowanie projektu. Kontrola na miejscu weryfikuje również osiągnięcie zakładanych w projekcie wskaźników, a także zasady informowania o realizowanym projekcie oraz dofinansowaniu ze środków UE.

Kontrola na miejscu może dotyczyć wielu kwestii związanych z realizacją projektu przez beneficjenta. Do najważniejszych z nich należą:

- realizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie i obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z prawem zamówień publicznych;
- sposób księgowania wydatków poniesionych w ramach projektu;
- kwalifikowalność poniesionych wydatków, sposób ich dokumentowania;
- wiarygodność sporządzanych przez beneficjenta sprawozdań z realizacji projektu;
- osiąganie celów określonych w projekcie;
- prawidłowość i rzetelność prowadzenia działań informujących opinię publiczną o współfinansowaniu projektu ze środków UE;
- przechowywanie przez beneficjenta dokumentacji dotyczącej realizacji projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie lub w wytycznych IZ.



PRZYKŁAD

Beneficjent w ramach realizowanej umowy o dofinansowanie projektu zobowiązał się do przeprowadzenia 20 szkoleń dla osób bezrobotnych z powiatu X. Szkolenie zostało przeprowadzone zgodnie z określonym harmonogramem. Beneficjent złożył wniosek o płatność częściową, który dotyczył m.in. szkolenia zorganizowanego w dniu 20 lutego 2007 r.

W tym przypadku kontrola na miejscu będzie polegała m.in. na sprawdzeniu w siedzibie beneficjenta lub w miejscu realizacji projektu, czy szkolenie faktycznie się odbyło (np. instytucja kontrolująca zweryfikuje listy obecności podpisane przez uczestników szkolenia), czy uczestnicy spełniali formalne warunki udziału w szkoleniu, czy rzeczywiście posiadają status osoby bezrobotnej oraz czy są zameldowani w powiecie X.

W trakcie czynności kontrolnych mogą także zostać przeprowadzone rozmowy z uczestnikami szkolenia oraz osobami prowadzącymi zajęcia. Ponadto, osoby dokonujące kontroli mogą zweryfikować materiały przekazane uczestnikom szkolenia.

Instytucja kontrolująca, w zależności od wyników przeprowadzonej kontroli, może potwierdzić prawidłową realizację projektu lub tylko wybranych działań beneficjenta, które były przedmiotem kontroli (np. procedur zamówień publicznych) albo też stwierdzić błędy bądź nieprawidłowości.

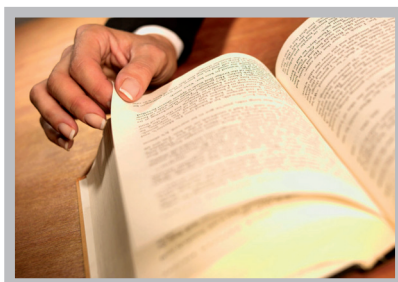
Nieprawidłowości w realizacji projektu

W wyniku przeprowadzonej kontroli może się okazać, iż beneficjent nie przestrzegął przepisów prawnych lub zasad wynikających z umowy o dofinansowanie projektu. W takim przypadku instytucja kontrolująca stwierdza, iż wystąpiła NIEPRAWIDŁOWOŚĆ w realizacji projektu. Warto także podkreślić, iż nieprawidłowości w wykorzystaniu środków unijnych nie są zjawiskiem nowym, ponieważ występowały już w trakcie wdrażania projektów finansowanych ze środków programów przedakcesyjnych, takich jak Phare czy Sapard.

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty.

Biorąc pod uwagę fakt, iż zasady regulujące wdrażanie programów operacyjnych wynikają przede wszystkim z krajowych przepisów prawa, należy uznać, iż **nieprawidłowość w realizacji projektu występuje wówczas, gdy beneficjent lub inny podmiot biorący udział w realizowaniu projektu naruszy przepisy prawa wspólnotowego lub prawa krajowego.**

Pod pojęciem „przepisów prawa” należy rozumieć szereg aktów prawa wspólnotowego (np. rozporządzenia, dyrektywy) i prawa krajowego (np. ustawy, rozporządzenia) oraz postanowienia innych dokumentów nakładających na beneficjenta określone obowiązki (np. umowa o dofinansowanie projektu, wytyczne Instytucji Zarządzającej lub wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, itp.)



Należy podkreślić, iż wśród wymienionych dokumentów umowa o dofinansowanie projektu stanowi dla beneficjenta najważniejszy dokument określający warunki realizacji przedsięwzięcia. Jakiegokolwiek odstępstwo od jej zapisów może zostać uznane przez instytucję kontrolującą jako nieprawidłowości

Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż wystąpienie nieprawidłowości niekoniecznie musi wynikać z działań beneficjenta realizującego współfinansowany projekt. Taka sytuacja może wystąpić wskutek naruszenia przepisów prawa przez inny podmiot zaangażowany w realizację projektu, np. wybranego podwykonawcę. Jednakże ostateczną odpowiedzialność za nieprawidłowe działania ponosi beneficjent, ponieważ to właśnie on jest zobowiązany do prawidłowej realizacji przedsięwzięcia.

Konsekwencje stwierdzenia nieprawidłowości

Wykrycie nieprawidłowości przez instytucje kontrolujące powoduje zastosowanie sankcji określonych w przepisach prawa oraz umowie dofinanso-

wania projektu (np. zwrot dotychczas otrzymanych środków, wykluczenie z otrzymania dofinansowania). Ponadto państwo członkowskie jest zobowiązane do poinformowania Komisji Europejskiej (Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych - OLAF) o wystąpieniu nieprawidłowości w realizacji projektu oraz podmiotach, których działania doprowadziły do niewłaściwego wydatkowania środków unijnych.

Nadużycie finansowe

Szczególnym przypadkiem nieprawidłowości jest nadużycie finansowe, zwane też oszustwem finansowym. Nadużycie finansowe naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich w odniesieniu do wydatków polega na jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:

- wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, w celu sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

Ze względu na fakt, iż tego typu nieprawidłowość jest traktowana jako przestępstwo, stosowne jest także odwołanie się do polskich przepisów prawa karnego. Pomimo, że kodeks karny nie wskazuje bezpośrednio, jakie działania stanowią przestępstwo na szkodę unijnego budżetu, dotychczasowe doświadczenia organów ścigania, tj. policji i prokuratury, wskazują, że najczęściej naruszane są przepisy kodeksu karnego dotyczące:

- przedkładania podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu w celu uzyskania dotacji (także subwencji, pożyczki, etc.) od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi (Art. 297 § 1) – przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;
- podrabiania lub przerabiania dokumentu lub używania takiego dokumentu jako autentycznego – przestępstwo to zagrożone jest karą

- grzywny oraz karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;
- doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej – przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

Warto zwrócić uwagę, iż najczęściej popełnianym nadużyciem finansowym jest zatem naruszenie przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych oraz fałszowanie dokumentów lub składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą.

Źródłem oszustw finansowych mogą być nie tylko działania beneficjentów, ale także osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu programu operacyjnego. Działania takie, jak: podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu nie spełniającego wymogów formalno-prawnych, nieprzeprowadzenie wymaganej weryfikacji wniosku o dofinansowanie projektu lub wniosku o płatność, dokonanie płatności pomimo niezrealizowania przez beneficjenta kolejnego etapu przedsięwzięcia, mogą być także traktowane jak nadużycia finansowe.

Warto pamiętać, iż nadużycia finansowe są przedmiotem szczególnej uwagi ze względu na swój przestępczy charakter. W związku z powyższym, informacje o wszelkich podejrzeniach nadużyć przekazywane są do policji oraz prokuratury i stają się w ten sposób przedmiotem postępowań prowadzonych przez właściwe organy ścigania.

Najczęstsze przypadki nieprawidłowości oraz przyczyny ich powstawania

Pierwsze lata wdrażania środków unijnych wskazują, iż nawet najlepiej opracowane procedury kontroli nie wyeliminują ryzyka występowania nieprawidłowości. Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2007 r. wykryto 497 przypadków nieprawidłowości w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, podlegających równocześnie obowiązkowi raportowania do Komisji Europejskiej (tj. przekraczających określone progi kwotowe – do dnia 31 grudnia 2005 r. obowiązywał próg 4.000 Euro, natomiast obecnie obowiązuje kwota 10.000 Euro).

W przedstawionej poniżej tabeli przedstawiono informacje o nieprawidłowościach zgłoszonych do Komisji Europejskiej z uwzględnieniem poszczególnych programów, w ujęciu kwotowym i ilościowym.

Nieprawidłowości zgłoszone do KE za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r.

Program/ Fundusz	Ilość nieprawidłowości			Kwota nieprawidłowości [EUR]		Kwota do odzyskania [EUR]
	zgłoszonych do KE	przed płatnością	po płatności	wykrytych przed płatnością	wykrytych po płatności	
ZPORR	201	89	112	10 266 939	14 018 551	12 671 287
Rolnictwo	193	161	32	6 443 246	690 278	503872
RZL	35	1	34	1 096 379	963 661	644960
Transport	25	21	4	6 960 008	4 180 483	4180117
Fundusz Spójności	20	1	19	14 491	1 028 690	390990
WKP	9	7	2	3 455 561	169 564	169564
EQUAL	7	2	5	55 999	158 912	34967
INTERREG	4	0	4	56 776	24 260	81773
RYBY	2	1	1	20 249	182 882	0
PT	1	0	1	0	35 285	0
Suma	497	283	214	28 369 648	21 452 566	18 677 530

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Nieprawidłowości zgłoszone do KE za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. – wg funduszy

Fundusz	Ilość nieprawidłowości			Kwota nieprawidłowości [EUR]			
	zgłoszonych do KE	wykrytych przed płatnością	wykrytych po płatności	ogółem	przed płatnością	po płatności	do odzyskania
EFOiGR ¹	193	161	32	4 489 464	4 034 857	454 607	322 129
EFRR ²	176	108	68	30 055 791	14 409 461	15 646 330	14 636 039
EFS ³	106	12	94	3 426 713	2 332 615	1 094 098	646 135
FS ⁴	20	1	19	893 527	14 491	879 036	357 338
FIWR ⁵	2	1	1	152 348	15 187	137 161	0
Ogółem	497	283	214	39 017 843	20 806 611	18 211 232	15 961 641

Kwoty dotyczą wyłącznie środków Wspólnoty

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Nieprawidłowości zgłoszone do KE za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. – w poszczególnych latach

Rok	Ilość zgłoszonych nieprawidłowości	Kwota nieprawidłowości [EUR]		
		Ogółem	Przed płatnością	Po płatności
2005	107	2 391 632	1 675 607	716 025
2006	100	8 879 627	6 619 097	2 260 530
2007	290	38 550 955	20 074 944	18 476 011

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Z punktu widzenia instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych najistotniejsze jest, czy nieprawidłowość została wykryta przed wypłatą środków beneficjentowi czy też po dokonaniu tej wypłaty. Oczywiście w/w kryterium nie można odnosić do projektów, w przypadku których system wypłaty dotacji unijnych polega na rozliczaniu przekazanych uprzednio beneficjentowi zaliczek.

¹ Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

² Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

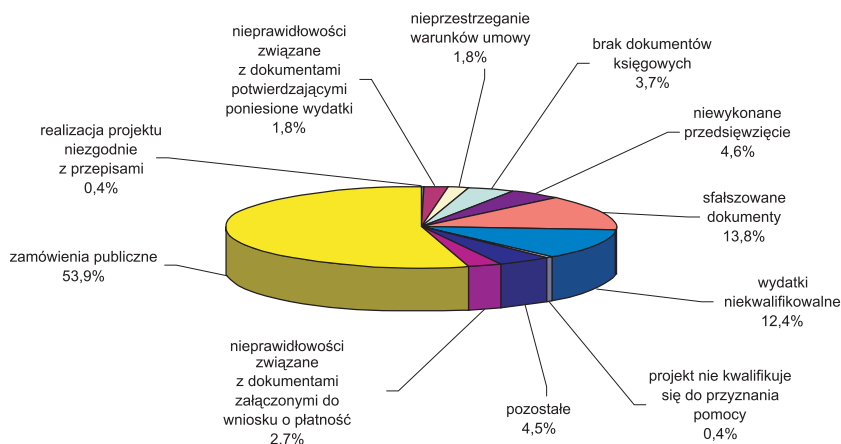
³ Europejski Fundusz Społeczny.

⁴ Fundusz Spójności.

⁵ Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa.

W celu zminimalizowania ryzyka nieprawidłowego wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, pomocne może okazać się przeanalizowanie typów nieprawidłowości, które odzwierciedlają najczęściej naruszane przepisy prawa.

Typy nieprawidłowości zgłoszonych do KE (za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r.)



Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Najczęściej występujące nieprawidłowości:

➡ Falszowanie dokumentów – działanie takie występuje w odniesieniu do wniosków o dofinansowanie projektu, w przypadku których beneficjenci przedstawiają nieprawdziwe dane lub załączają podrobione dokumenty uzupełniające (różnego typu zaświadczenia, oświadczenia, itp.). Tego typu działania traktowane są równocześnie jako podejrzenia popełnienia oszustwa na szkodę budżetu Wspólnot.

➡ Wydatki niekwalifikowalne – najczęściej wykrywane są przypadki finansowania przez beneficjentów działań, które nie są związane z realizacją przedsięwzięcia oraz nie zostały określone w umowie o dofinansowanie projektu.

Przykłady nieprawidłowości polegających na przedłożeniu do refundacji wydatków niekwalifikowalnych:

- budowa dodatkowych pomieszczeń w ramach modernizacji szpitala, które nie były uwzględnione w studium wykonalności;
- zawyżanie przez beneficjenta kosztów wynagrodzenia personelu odpowiedzialnego za realizację projektu, które wielokrotnie przewyższają średnie stawki bądź zakup używanych urządzeń lub innych środków trwałych po cenach przewyższających ceny rynkowe.

W przypadku stwierdzenia tego typu nieprawidłowości, beneficjenci nie mogą liczyć na refundację wydatków ze środków unijnych. Natomiast w sytuacji ostatecznego dokonania wszystkich płatności na rzecz beneficjenta, podejmowane są czynności mające na celu egzekucję nieprawidłowo sfinansowanych działań.

➡ Brak lub niepełna realizacja niektórych działań w ramach projektu, np. zakupu produktów lub wykonaniu robót. Sytuacja taka może zaistnieć, jeżeli wskaźniki produktu określone we wniosku o dofinansowanie projektu i sprawozdaniach z realizacji projektu nie są zgodne z rzeczywistością wykonanymi robotami lub dostarczonymi usługami. Takie przypadki traktowane są jako potwierdzenie przez beneficjenta nieprawdziwych informacji i w konsekwencji uznawane za działania mające na celu wyłudzenie dotacji, a więc popełnienie przestępstwa.

Przykłady nieprawidłowości polegających na braku lub niepełnej realizacji niektórych działań w ramach projektu:

- zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji projektu beneficjent przeprowadził 3 szkolenia, natomiast w wyniku kontroli stwierdzono, iż odbyło się tylko jedno;
- beneficjent przedstawił sprawozdanie z realizacji projektu budowy drogi gminnej o długości 10 km, w którym oświadczył, iż projekt został zrealizowany zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, natomiast w trakcie kontroli na miejscu stwierdzono, iż droga jest krótsza o 100 metrów oraz występują istotne braki w zakresie urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Naruszenie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Wśród przepisów, które często podlegają naruszeniom ze strony Beneficjentów wyszczególnić można przepisy dotyczące:

- zasad konkurencji i upowszechniania informacji o zamówieniu;
- działań związanych z przygotowaniem dokumentacji (np. brak dokumentacji projektowej w chwili zamieszczania ogłoszenia o zamówieniu publicznym, nieprzekazanie oferentom robót *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia* w terminie określonym w ustawie);
- wyboru najkorzystniejszej oferty (np. zawarcie umowy z wykonawcami, którzy w trakcie postępowania nie przedstawili informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w ustawie).

Przyczyny powstawania nieprawidłowości

Opierając się na dotychczasowym doświadczeniu w kontroli realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków wspólnotowych, można stwierdzić następujące przyczyny powstawania nieprawidłowości:

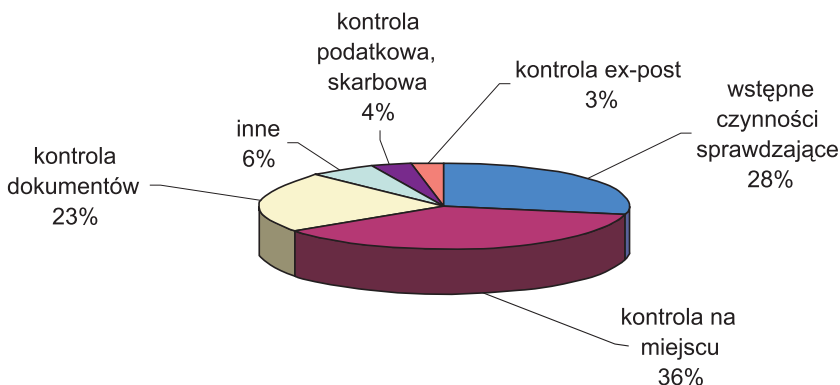
- niezajomość przepisów prawnych, w szczególności przepisów prawa zamówień publicznych oraz dokumentów dotyczących wdrażania programu operacyjnego;
- niestosowanie przez beneficjentów zasad określonych w umowie o dofinansowanie projektu;
- zmienność przepisów prawa;
- nierzetelność lub niedokładność przedkładanych przez beneficjenta dokumentów, sporządzanie na ostatnią chwilę sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków o płatność (brak dokumentacji, błędy rachunkowe).

Metody wykrywania nieprawidłowości

Opierając się na danych zgromadzonych przez Ministerstwo Finansów można stwierdzić, że najbardziej skutecznymi sposobami wykrywania nieprawidłowości są: kontrola na miejscu oraz wstępne czynności sprawdzające, tj. weryfikacja wniosków o dofinansowanie projektu oraz wniosków o płatność.

Dotychczas zgromadzone dane wskazują, iż ponad 80% przypadków niewłaściwego wydatkowania środków unijnych jest wykrywana przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu programów operacyjnych, tj. Instytucje Zarządzające, Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające.

Metody wykrycia nieprawidłowości zgłoszonych do KE (za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r.)



Zródło: Ministerstwo Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE.

Skutki nieprawidłowości dla beneficjenta

W przypadku wykrycia nieprawidłowości, w tym w szczególności oszustwa finansowego, beneficjenci muszą się liczyć z nałożeniem sankcji. Oczywiście dotkliwość i rodzaj kary są uzależnione od wagi nieprawidłowości oraz jej skutków dla dalszej realizacji projektu. Sankcje w stosunku do beneficjenta, który przedstawił nieprawdziwe dokumenty będą na pewno różniły się od sankcji dla podmiotu, który popełnił błędy rachunkowe wypełniając wniosek o dofinansowanie projektu.

Doświadczenia związane z wykrywaniem nieprawidłowości w wykorzystaniu środków wspólnotowych wskazują następujące rodzaje sankcji stosowanych wobec beneficjentów niewłaściwie wydatkujących środki wspólnotowe.

➡ Kara pozbawienia wolności – jest stosowana w przypadku udowodnienia beneficjentowi naruszenia przepisów kodeksu. W zależności od kwalifikacji czynu, beneficjent może zostać skazany na karę pozbawienia wolności lub karę pozbawienia wolności w zawieszeniu (np. art. 270, art. 280 oraz art. 297 kodeksu karnego).

➡ Zwrot wszystkich środków dofinansowania – sankcja ta jest stosowana w przypadku niezrealizowania przedsięwzięcia zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu i zależy od rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości, np. jeżeli instytucje kontrolne wykryją, iż beneficjent zło-

żył fałszywe dokumenty, które były podstawą przyznania dofinansowania, wówczas z pewnością będzie musiał zwrócić całą wysokość otrzymanego dotychczas dofinansowania wraz z odsetkami. Warto dodać, iż całkowity zwrot środków jest najczęściej orzekany w przypadku skazania beneficjenta za przestępstwo (nadużycie finansowe) naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich.

➔ Wykluczenie z możliwości otrzymania dofinansowania w przyszłości – taka sytuacja występuje w przypadku wykorzystania przez beneficjenta środków niezgodnie z przeznaczeniem i tym samym niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego projektu. Wówczas, zgodnie z art. 211 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, beneficjent nie będzie mógł otrzymać dofinansowania ze środków unijnych przez okres 3 lat.

➔ Zwrot części zrefundowanych środków w związku z uznaniem niektórych wydatków za nieprawidłowe – sankcja ta jest stosowana zarówno w odniesieniu do projektów już zakończonych, jak i będących w trakcie realizacji. W przypadku wykrycia nieprawidłowości w działaniach już zrefundowanych ze środków unijnych, beneficjent jest zobowiązany do ich zwrotu. W przypadku odmowy ze strony beneficjenta, instytucja wypłacająca środki jest zobligowana do zastosowania innego rodzaju sankcji, tj. potrącenia środków z kolejnej transzy refundacji (projekt w trakcie realizacji) lub wszczęcia postępowania windykacyjnego (projekt zakończony).

➔ Odmowa refundacji wydatków uznanych za nieprawidłowe – takie działanie występuje w przypadku, gdy nieprawidłowość zostanie wykryta w odniesieniu do wydatków beneficjenta, które nie zostały mu dotychczas zrefundowane.

➔ Potrącenie środków uznanych za nieprawidłowe z kolejnej transzy refundacji – dotyczy przypadku, gdy projekt jest w trakcie realizacji i beneficjent nie dokonał jego rozliczenia. Wówczas można oczekiwać, iż określone przez instytucję kontrolną nieprawidłowo wykorzystane środki zostaną beneficjentowi potrącone z kolejnej transzy refundacji.

➔ Naprawienie szkody – sankcja ta polega na konieczności ponownego przeprowadzenia działań, które zostały uznane za nieprawidłowe i nie mają istotnych konsekwencji finansowych dla realizacji projektu. Z taką sytuacją możemy się spotkać, jeżeli został popełniony błąd przy składaniu wniosku o płatność lub w trakcie procedur przetargowych.

Przedstawione sankcje najczęściej nie występują pojedynczo, ale są stosowane jednocześnie np. zwrot całego dofinansowania oraz wykluczenie z możliwości otrzymania środków unijnych w przyszłości.

Warto podkreślić, iż konsekwencje wykrycia nieprawidłowości dotyczą nie tylko beneficjenta, ale także państwa członkowskiego. Komisja Europejska może zażądać od państwa członkowskiego zwrotu środków wspólnotowych, które zostały nieprawidłowo wykorzystane w ramach poszczególnych programów operacyjnych lub inicjatyw wspólnotowych. Decyzja KE o zwrocie środków może być spowodowana dużą liczbą wykrywanych nieprawidłowości lub brakiem dostatecznych działań ze strony państwa członkowskiego w celu odzyskania od beneficjenta niewłaściwie wydatkowanych kwot.