

Grażyna Voss

Wyższa Szkoła Bankowa
w Toruniu

Rachunkowe problemy audytu środków unijnych w Polsce

Od maja 2004 roku Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej, a tym samym pełnoprawnym beneficjentem środków unijnych. Zapotrzebowanie w Polsce na środki unijne w różnych obszarach funkcjonowania gospodarki krajowej utrzymuje się przez cały okres członkostwa na stosunkowo wysokim poziomie. Świadczy o tym szeroki wachlarz oferowanych programów unijnych i wsparcia finansowego w ogłaszanych konkursach przez jednostki wdrażające (odpowiedzialne za realizację określonych projektów na szczeblu centralnym i regionalnym). O zapotrzebowaniu na środki finansowe przez jednostki gospodarcze świadczy przede wszystkim kwota dofinansowania, jaka została przekazana w ramach wsparcia przez Unię Europejską dla Polski. Możliwość wykorzystania środków unijnych przez finalnych beneficjentów została osadzona w ramy obowiązujących przepisów prawnych, zarówno tych generowanych na szczeblu krajowym, jak i na poziomie funkcjonowania struktur unijnych. Mając na uwadze zasady wykorzystania środków unijnych, a tym samym środków publicznych wnoszonych do wspólnego budżetu unijnego przez kraje członkowskie, należy pamiętać o celowości i prawidłowości ich wykorzystania. Istotną rolę w zakresie właściwego rejestrowania otrzymanych i wykorzystywanych środków unijnych spełnia ewidencja księgową. Jednostki gospodarcze wykorzystujące środki pochodzące z funduszy unijnych w prowadzonej przez siebie działalności muszą prowadzić odrębną ewidencję i sprawozdawczość z wykorzystania otrzymanych środków, co pozwala na bieżącą kontrolę oraz doraźne i kompleksowe monitorowanie otrzymanych i wykorzystanych środków. Pomimo istoty wykorzystania środków unijnych w zakresie ewidencji księgowej, jak i audytu wewnętrznego, nie ma szczegółowych przepisów (ani na szczeblu unijnym, ani na krajowym) dotyczących ujednoczenia zasady postępowania.

Pojęcie i geneza audytu

Audyt jest pojmowany jako system, którego podstawą są transakcje/operacje gospodarcze. Oznacza to, że rola audytora polega na szczegółowym badaniu operacji w świetle istniejących i opracowanych systemów kontroli. Korzenie audytu wewnętrznego na świecie sięgają starożytności, jednak w Polsce pojawił się on dopiero w XXI wieku. Wprowadzenie audytu zapoczątkowała w 2002 roku *Ustawa o finansach publicznych*, a wymóg wprowadzenia audytu w Polsce został dostosowany do zaleceń Unii Europejskiej.

Obecnie audytor wewnętrzny jest postrzegany jako doradca kierownika jednostki i oczekuje się od niego niezależności i obiektywizmu oraz wykonywania prac zgodnie z obowiązującymi standardami. Nad standaryzacją prac audytorów czuwa Instytut Audytorów Wewnętrznych na Florydzie, który zajmuje się planowaniem i przeprowadzaniem prac audytorskich i sporządzaniem sprawozdań z zrealizowanych zadań.

Tab. 1. Audyt wewnętrzny na przestrzeni wieków

Okres	Cel audytu wewnętrznego
XIII–XIV wiek	publiczne czytanie kont i wydawanie opinii o kontaktach
1494–1850	wykrywanie oszustw
1851–1905	wykrywanie oszustw, detekcja błędów
1906–1933	wydawanie opinii o ważności sprawozdań finansowych, wykrywanie oszustw i błędów
1940–1990	wydawanie opinii o prawdziwości i regularności sprawozdań finansowych
1998–2002	wydawanie opinii o prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych, weryfikacja systemu kontroli wewnętrznej, prewencja oszustw i błędów
2003–2005	uzyskanie przez kierownika jednostki obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności
od 2006	badanie systemów zarządzania i kontroli oraz czynności doradcze

Źródło: K. Winiarska, *Audyt wewnętrzny w 2007 roku, Difin, Warszawa 2007*, s. 14.

Cel audytu:

- zebranie wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wykonania działań,
- sporządzenie i przekazanie komisji rocznego sprawozdania,
- zapewnienie, że instytucje biorące udział w zarządzaniu i wykonaniu pomocy zachowują oddzielny system rachunkowości albo odpowiedni kod księgowy,
- zapewnienie prawidłowości operacji finansowych,
- zgodność ze wspólnotowymi zasadami dotyczącymi zamówień publicznych,
- sporządzenie ścieżki audytu.

Wyróżnia się dwa rodzaje audytu: wewnętrzny i zewnętrzny. Audyt zewnętrzny przeprowadzany jest przez instytucje zewnętrzne w celu zbadania w głównej mierze sytuacji finansowej jednostki. Audyt wewnętrzny jest natomiast przeprowadzany przez wyodrębnioną w tym celu w strukturze organizacyjnej jednostki komórkę organizacyjną. W *Ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.* audyt wewnętrzny został określony jako ogół działań obejmujących niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku której kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów, a także czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki. Pomiedzy audytem wewnętrznym a zewnętrznym występują znaczne różnice, które przedstawiono w poniższej tabeli.

Z przedstawionych różnic wynika, że audyt zewnętrzny przeprowadzany jest niezależnie od kierownictwa jednostki i skupia się głównie na aspektach finansowych, w przeciwieństwie do audytu wewnętrznego, którego realizacja wynika z wcześniej opracowanego i zatwierdzonego przez kierownika jednostki planu audytu. Plan ten zawiera informacje dotyczące terminu przeprowadzania audytu oraz obszarów, które będzie obejmował.

Tab. 2. Różnice między audytem zewnętrznym i wewnętrznym

Kryteria	Audyty zewnętrzny	Audyty wewnętrzny
Cel audytu	służy podmiotom zewnętrznym, zainteresowanym sytuacją danej jednostki	ma na celu wniesienie wartości dodanej do jednostki
Zakres audytu	badanie skupia się na finansowych aspektach działalności jednostki	wszystkie obszary działalności (finansowe i niefinansowe)
Okres objęty badaniem	zaistniałe zdarzenia, szczególnie informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych	stan obecny, w mniejszym stopniu zdarzenia <i>ex post</i>
Częstotliwość badań	najczęściej raz do roku	według planu przez cały rok
Znajomość jednostki	audytor zewnętrzny musi poznać jednostkę bezpośrednio przed badaniem lub w trakcie realizacji zadania audytowego	audytor wewnętrzny zna swoją jednostkę
Podmiot badający	przeprowadzany jest przez podmiot niezależnie od organizacji	przeprowadza audytor zatrudniony w organizacji (choć nie wyklucza się zlecenia tego zadania podmiotowi z zewnątrz)

Źródło: H. Szymańska, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego* [w:] *Audyty wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2007 r., s. 14–15.

Klasyfikacja audytu wewnętrznego

W literaturze znajduje się wiele kryteriów klasyfikacji audytu wewnętrznego. Według A. Fighta istnieje sześć jego głównych kategorii:

- przegląd kontroli wewnętrznej,
- audyt finansowy,
- audyt zgodności,
- audyt operacyjny,
- audyt śledczy,
- audyt informatyczny (Fight 2002).

Przegląd kontroli wewnętrznej to uproszczona forma audytu, ograniczająca się do oceny prawidłowości systemów kontroli. Audyt finansowy specjalizuje się w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Audyt zgodności zajmuje się przestrzeganiem regulacji prawnych. Audyt operacyjny może być zestawieniem audytu finansowego, zgodności oraz informatycznego i weryfikuje poprawność wykorzystania środków do realizacji celów. Audyt śledczy przeprowadzany jest w wyjątkowych sytuacjach spowodowanych działaniem instytucji zewnętrznych, np. przy postępowaniu sądowym. Audyt informatyczny wiąże się z kontrolą wewnętrzną środowiska systemów przetwarzania danych.

W Polsce wyróżnia się audyt informatyczny, finansowy i operacyjny (Czerwiński 2005).

Audyty informatyczny skupiony jest na dostarczaniu kierownictwu jednostki ocen dotyczących wdrażania i eksploatacji systemów informatycznych. Praca audytora skupia się na cenie poufności, wiarygodności oraz sposobach archiwizacji i zabezpieczenia informacji. Audyt finansowy koncentruje swoją uwagę przede wszystkim na sprawozdawczości finansowej w aspekcie realizacji zasad rachunkowości, w tym głównie zasady wiernego i rzetelnego obrazu. Nie jest to jednak jedyny przedmiot audytu finansowego. Obejmuje on również zasady

wykorzystania środków unijnych, ze szczególnym naciskiem na prawidłowe uwzględnienie kosztów kalikowanych i prawidłowego wykorzystania dofinansowania wykorzystanego w ramach realizacji projektu unijnego. Audyt operacyjny dotyczy w głównej mierze efektywności zarządzania – bada zależności pomiędzy poniesionymi kosztami a uzyskanymi wynikami działalności.

Na system zarządzania i kontroli składają się:

- dokumentacja księgowa – przechowywanie, szczegółowość,
- dofinansowanie częściowe – alokacja wydatków,
- przechowywanie planów finansowania operacji, sprawozdania okresowe, procedury przetargu,
- przechowywanie dokumentów przez organy pośredniczące, z wyszczególnieniem wszystkich operacji.

Audyt środków unijnych

Audyt środków unijnych, a dokładniej – wykorzystania środków z funduszy unijnych – dotyczy działań, jakie są podejmowane na różnych szczeblach zarządzania środkami finansowymi. Dotyczy on zarówno instytucji płatniczej (Ministerstwo Finansów), zarządzającej (właściwy minister albo inny organ administracji publicznej odpowiedzialny za zarządzanie poszczególnymi programami operacyjnymi, których wydatki są współfinansowane ze środków pochodzących z Unii), pośredniczącej (jednostka, która podlega instytucji zarządzającej, której przekazano część uprawnień jednostki zarządzającej), wdrażającej (jednostka odpowiedzialna za ostateczne zlecenie realizacji projektu ostatecznemu odbiorcy), jak też odbiorcy ostatecznego (beneficjenta).

Wykorzystanie współfinansowania różnych obszarów działań ze środków unijnych wymaga od poszczególnych instytucji opracowania i realizacji określonych działań, które dotyczą przede wszystkim: wdrożenia odpowiednich systemów zarządzania i kontroli (audyt systemu), wnioskowania o zwrot wydatków rzeczywistych (poniesionych), uznanych za kwalifikowane (audyt finansowy) oraz prowadzenia odrębnej księgowości i sprawozdawczości dla tych środków.

Planowanie audytu to przede wszystkim analiza ryzyka pod kątem:

- ryzyka naturalnego (nieprawidłowości lub błędy niezależne od zastosowanych kontroli),
- ryzyka kontroli (istniejące systemy kontroli nie wykryją istotnych nieprawidłowości lub błędów).

Ryzyko naturalne obejmuje:

- skomplikowane przepisy prawne,
- mnogość instytucji pośredniczących,
- przepływy finansowe dokonywane na podstawie wniosków, a nie dowodów,
- dużą wartość dofinansowania lub wysoki udział dofinansowania w całkowitym koszcie,
- rodzaj działania lub operacji,
- rodzaj podmiotu korzystającego (mało znany),
- personel – rotacja, brak doświadczenia.

Ryzyko kontroli obejmuje:

- czas istnienia podmiotu,
- strukturę własności,
- strukturę organizacyjną,
- klarowny podział obowiązków,
- odpowiedzialność osobistą,

- niezależny i efektywny audyt wewnętrzny.
Korzystanie z funduszy strukturalnych wymaga:
- wdrożenia odpowiednich systemów zarządzania i kontroli,
- wnioskowania o zwrot wyłącznie wydatków rzeczywistych, uznanych za kwalifikowane,
- prowadzenia odrębnej księgowości i sprawozdawczości dla tych środków.

Audyt systemu

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi: *rozporządzeniem Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającym przepisy ogólne w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. dotyczącym zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych*, niezbędnym warunkiem współfinansowania z funduszy strukturalnych jest opracowanie i wdrożenie odpowiednich systemów zarządzania i kontroli. Oznacza to, iż ogólnym celem audytu systemów zarządzania i kontroli jest efektywne i skuteczne zapobieganie, wykrywanie i korygowanie błędów oraz nieprawidłowości.

Efektywny system posiada cechy, które umożliwiają:

- zbieranie wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wykonania działań, w celu określenia wskaźników monitoringu, a także przekazanie tych danych zgodnie z rozwiązaniami uzgodnionymi między państwem członkowskim a komisją, przy wykorzystaniu w miarę możliwości systemów komputerowych,
- sporządzenie i przekazanie Komisji, po zatwierdzeniu przez komitet monitorujący, rocznego sprawozdania z wykonania,
- zapewnienie, że instytucje biorące udział w zarządzaniu i wykonaniu pomocy zachowują albo oddzielny system rachunkowości, albo odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji dotyczących pomocy,
- zapewnienie prawidłowości operacji finansowych w ramach współfinansowania,
- zapewnienie zgodności ze wspólnotowymi zasadami udzielania zamówień publicznych,
- zapewnienie odpowiedniego śladu rewizji (ścieżki audytu) (Piszczyk 2007).

Jednostki korzystające ze środków unijnych przedstawiają opis dotyczący zarządzania i kontroli, co ułatwia pracę audytorów przy realizacji działań audytowych. Informacje znajdujące się w opisie sposobu zarządzania i kontroli zostały podzielone na osobne, ale powiązane ze sobą obszary związane z funkcjonowaniem jednostki:

1. Dokumentacja księgowa, przechowywana na właściwym poziomie zarządzania, zapewnia szczegółową informację o rzeczywistych poniesionych wydatkach w ramach każdego współfinansowania operacji przez beneficjentów końcowych, także w przypadku, gdy nie są oni odbiorcami końcowymi finansowania przez organy i przedsiębiorstwa prowadzące operacje. W dokumentacji księgowej są określone następujące elementy: data jej sporządzenia, kwota wydatków, pochodzenie dokumentów dodatkowych oraz data i sposób płatności. Dołącza się również niezbędną dokumentację dowodową (np. faktury).
2. W przypadku elementów wydatków odnoszących się tylko częściowo do operacji współfinansowanych należy wykazać zgodność alokacji wydatków między operacjami współfinansowanymi a innymi operacjami. To samo dotyczy rodzajów wydatków kwalifikowanych jedynie w pewnych granicach lub proporcjonalnie do innych kosztów (*pro rata*).
3. Na właściwych poziomach zarządzania przechowuje się także specyfikacje techniczne i plany finansowania operacji, sprawozdania okresowe, dokumenty dotyczące przyznania pomocy oraz procedur przetargowych i kontraktowych, a także sprawozdania z inspekcji towarów i usług współfinansowanych w ramach operacji.

4. W celu zadeklarowania wydatków faktycznie poniesionych w ramach współfinansowania operacji informacje określone w punkcie 1 są zbierane przez organ w celu przedstawienia szczegółowej deklaracji wydatków (dla każdej operacji, obejmującej wszystkie poszczególne elementy wydatków) do celów obliczania całkowitej poświadczonej kwoty. Szczegółowe deklaracje wydatków stanowią dokumenty dodatkowe dokumentacji księgowej organu pośredniczącego.
5. Organy pośrednie przechowują dokumentację księgową w odniesieniu do każdej operacji i całkowitej kwoty wydatków poświadczonych przez beneficjentów końcowych. Organy pośrednie, składając sprawozdanie instytucji płatniczej, przedstawiają jej wykaz zatwierdzonych operacji w ramach każdej pomocy, określając szczegółowo każdą operację i wskazując beneficjenta końcowego, wraz z datą zatwierdzenia tej pomocy (kwotami przeznaczonymi i wypłaconymi) oraz okresem wydatków i wydatkami całkowitymi dla każdego środka, programu lub priorytetu. Informacja taka stanowi dokumentację dodatkową do dokumentacji księgowej instytucji płatniczej i jest podstawą do przygotowania deklaracji wydatków, które mają zostać przedstawione komisji.
6. W przypadku beneficjentów końcowych składających sprawozdanie bezpośrednio do instytucji płatniczej, szczegółowe deklaracje wydatków określonych w punkcie 4 stanowią dokumentację dodatkową do dokumentacji księgowej instytucji płatniczej, która jest odpowiedzialna za sporządzanie zestawień operacji współfinansowanych.
7. W przypadku, gdy istnieje wiele organów pośrednich między beneficjentem końcowym, organem bądź przedsiębiorstwem przeprowadzającym operację a instytucją płatniczą, każdy z organów pośrednich (w swoim zakresie odpowiedzialności) wymaga szczegółowych deklaracji wydatków od organów jemu podlegających – jako dokumentacji dodatkowej do jego dokumentacji księgowej, na podstawie których przygotowuje podsumowanie dla organu nadrzędnego.
8. W przypadku elektronicznego przekazu danych księgowych, wszystkie zainteresowane władze i organy otrzymują od organów im podległych odpowiednie informacje w celu uzyskania ich dokumentacji księgowej i kwot przekazywanych organom nadrzędnym, aby zapewnić wystarczający ślad rewizyjny. Audytorzy posiadają opis systemu zarządzania i kontroli, jak również opis instytucji podlegającej badaniu. Audytor może dokonać weryfikacji i sprawdzić, czy opisane systemy faktycznie istnieją oraz czy są zgodne z przedstawionym opisem w sposób efektywny. Należy pamiętać o właściwym przygotowaniu audytu, czyli już na etapie jego planowania kierownik komórki audytowej opracowuje plan audytu na następny rok, w którym powinny być zawarte elementy dotyczące analizy obszarów ryzyka, tematyki audytu wewnętrznego, proponowany harmonogram realizacji prac komórki audytu wewnętrznego oraz planowane do objęcia badaniem audytowym obszary.

Koszty kwalifikowane

Podstawowym podziałem kosztów, dotyczącym realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych, jest ich podział na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zatwierdziło Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO) oraz wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Kwestię kwalifikowania wydatków w ramach PO KL regulują następujące akty prawne:

- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności,*

- *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 11828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające zasady wdrażania rozporządzenia nr 1083/2006,*
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFS,*
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,*
- *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658).*

Ponadto zostały opracowane dokumenty regulujące kwestię kwalifikowania wydatków: zaakceptowany przez Radę Ministrów i Komisję Europejską PO KL szczegółowy opis priorytetów PO KL wydany przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

W ramach PO KL wszystkie wydatki są kwalifikowane, o ile:

- są niezbędne do realizacji projektu, mają bezpośredni związek z celami projektu,
- są efektywne, czyli spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami,
- zostały faktycznie poniesione,
- są udokumentowane,
- zostały przewidziane w zatwierdzonym budżecie projektu zgodnie z zasadami konstruowania budżetu w ramach PO KL,
- są zgodne z odrębnymi zasadami prawa krajowego i wspólnotowego, w szczególności z *Ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*.

Należy pamiętać, że za wydatek uznaje się wydatek poniesiony, jeżeli faktycznie nastąpił przepływ środków pieniężnych od beneficjenta do innego podmiotu (wydatek poniesiony w znaczeniu kasowym). Wyjątek od tej zasady stanowi wkład niepieniężny, amortyzacja (uważana za wydatek poniesiony po dokonaniu odpisu amortyzacyjnego). Wydatki niekwalifikowane w ramach PO KL to przede wszystkim: podatek VAT, jeśli może zostać odzyskany w oparciu o przepisy krajowe (*Ustawa o podatku od towarów i usług*), zakup nieruchomości i gruntów, wyposażenia, mebli, pojazdów oraz infrastruktury, z wyjątkiem wydatków w ramach *cross-financingu*, odsetki od zadłużenia, koszty prowizji pobieranych w ramach operacji wymiany walut oraz ujemne różnice kursów walut, koszty kar, grzywien i procesów sądowych.

W Polsce deklarację składa Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, działający za pomocą Biura ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej (komórka organizacyjna w Ministerstwie Finansów).

Programy operacyjne to elementy wdrażające wsparcie wspólnoty. Ich treści wynikają z *Narodowego planu rozwoju*. Każdy Program operacyjny dzieli się na priorytety, a one dalej – na działania.

Audyt finansowy

Audyt finansowy ma na celu ustalenie przede wszystkim prawidłowości prowadzenia dokumentacji dotyczącej rozliczeń finansowych. Ponadto weryfikację poszczególnych dokumentów pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, powiązanie dokumentów księgowych z ewidencją księgową, ustalenie prawidłowości i zasadności kwalifikowania kosztów, wnioski o płatność oraz sprawdzanie sposobu sporządzania i przechowywania dokumentów. Warto tutaj również zwrócić uwagę, iż okres przechowywania dokumentów liczony jest od zakończenia projektu, i nie zawsze pokrywa się z okresem archiwizacji dokumentów wynikającym z *Ustawy o rachunkowości* (art. 74). Audyt obejmuje również sprawozdania finansowe z realizacji projektu.

Zasady rachunkowości i plan kont

Potrzeba i zakres księgowego wyodrębnienia środków unijnych stanowi jeden z podstawowych wymogów unijnych. Odrębna, a przede wszystkim prawidłowa ewidencja księgowa zapewnia rzetelną i terminową informację oraz stanowi podstawę rozliczenia wydatków uznanych za koszty kwalifikowane. Regulacje Unii Europejskiej zobowiązują jednostki wykorzystujące środki unijne do prowadzenia rachunkowości zgodnie z obowiązującymi zasadami, a jednocześnie stwarzającej możliwości do wyodrębnienia zapisów pozwalających na identyfikację operacji gospodarczych dotyczących finansowania z pozostałych źródeł. Możliwości i zakres wyodrębnienia powinny mieć charakter wielopoziomowy, co pozwoli jednostce na identyfikację źródeł finansowania odrębnie dla każdego realizowanego projektu ze środków unijnych. Wymogi Unii Europejskiej w zakresie rachunkowości i procedur gospodarki finansowej są następujące:

- zapisy księgowe, jako dostarczające szczegółowych informacji o płatnościach dokonywanych przez beneficjenta korzystającego ze wsparcia finansowego ze środków unijnych, muszą zawierać następujące informacje: datę i pozycję zapisu księgowego, określenie rodzaju dokumentu, datę i formę płatności,
- dla wydatków częściowo finansowanych ze środków unijnych istnieją dokumenty stwierdzające podział alokacji środków między przedsięwzięcia korzystające ze wsparcia UE a inne operacje. Podobne dokumenty dotyczą wydatków uznawanych za kwalifikowane w określonych proporcjach do innych kosztów (np. środki unijne mogą pokrywać 70% wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia) (M. Brzóska, B. Gajos, M. Mońk 2005).

Zgodnie z obowiązującymi wymogami (*Ustawa o rachunkowości, Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa*, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych) kierownik jednostki gospodarczej określa szczegółowe zasady rachunkowości dla realizowanego projektu. Przyjęte zasady powinny uwzględniać:

- wyodrębnienie wszystkich rachunków bankowych kredytowych,
- wyodrębnienie kont kosztów i przychodów projektu, z dalszym ich podziałem w zależności od rodzaju wsparcia,
- ewidencję rozrachunków z wyszczególnieniem wykonawców,
- wyodrębnienie kont dla rozliczeń międzyokresowych,
- wyodrębnienie kont bilansowych i pozabilansowych, w tym także do ewidencji w euro i innych walutach obcych,
- stosowanie jednolitej numeracji dla potrzeb ewidencji księgowej,
- określenie wydatków kwalifikowanych w projekcie,
- ustalenie zasad dotyczących rozliczeń podatku VAT,
- ewidencji przychodów osiągniętych w czasie realizacji projektu.

Jednostki gospodarcze nie muszą opracowywać odrębnych zasad rachunkowości dla potrzeb ewidencji i rozliczenia funduszy unijnych, mogą sporządzić aneks do wcześniej opracowanych i obowiązujących już zasad.

Plan kont jest dokumentem opracowanym przez jednostkę gospodarczą, w którym zawarto przyjęte zasady rachunkowości. Głównym celem opracowania planu kont jest zapewnienie prawidłowego i rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi krajowymi i unijnymi. Opracowując plan kont każda jednostka powinna uwzględnić specyfikę swojej działalności, w tym również możliwość prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości dla potrzeb rozliczeń finansowych wynikających z wykorzystania

funduszy unijnych. Jednostka opracowująca plan kont musi pamiętać, że nie może on naruszać powszechnie przyjętych zasad, a jego podstawowym elementem jest wykaz kont księgi głównej oraz zasad ewidencji na tych kontach i kontach pomocniczych stanowiących podstawę ewidencji analitycznej.

W poszczególnych zespołach można utworzyć konta syntetyczne o złożonym przedmiocie ewidencji, dla których rozwinięciem (uszczegółowieniem) będzie ewidencja analityczna, jak również stworzyć konta syntetyczne służące do ewidencji jednorodnego składnika.

Na przykład w zespole 1 – środki pieniężne, rachunki bankowe oraz inne krótkoterminowe aktywa finansowe – można utworzyć następujące konta:

101 – kasa,

131 – rachunki bankowe środków własnych,

131 – 1 rachunek bankowy środków unijnych dla projektu „xyz”,

131 – 2 rachunek bankowy środków unijnych dla projektu „xyz+1”,

138 – kredyty bankowe,

W zespole 2 – rozrachunki i roszczenia – jednostka może dokonać wyodrębnienia kont księgowych z uszczegółowieniem ewidencji syntetycznej poprzez stworzenie kont pomocniczych (analitycznych):

231 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń finansowane z własnych środków,

232 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń finansowane ze środków unijnych (ewidencja analityczna, dla każdego projektu odrębne konto analityczne).

Wybór wyodrębnienia w planie kont sposobu ewidencji zależy od indywidualnych rozwiązań jednostki.

Ewidencja księgowa i sprawozdawczość

Jednostki gospodarcze wykorzystujące fundusze unijne w prowadzonej przez siebie działalności muszą prowadzić dla celów unijnych odrębną ewidencję i sprawozdawczość. Jednak w zakresie ewidencji księgowej nie ma szczegółowych przepisów ani na szczeblu unijnym, ani na krajowym. Wyodrębnienie ewidencji specjalnie dla potrzeb związanych z wykorzystaniem środków unijnych wymaga od kierownictwa jednostki zmian organizacyjnych, związanych z aktualizacją planu kont i dostosowania kont do ewidencji dla celów realizacji projektu unijnego. Sama zmiana polityki rachunkowości i planu kont nie wystarcza, jednostki wykorzystujące programy księgowe dokonują również konfiguracji programu, co nie zawsze (szczególnie w środku roku obrotowego) jest rzeczą prostą, a ponadto – czasochłonną, co dla większości pracowników wiąże się z dodatkowym czasem pracy. Jeżeli jednostka gospodarcza w tym samym czasie realizuje więcej projektów finansowanych ze środków unijnych, oznacza to, że musi wyodrębnić ewidencję w ramach każdego projektu. Warto zwrócić uwagę, że raz prawidłowo zmodyfikowany plan kont pozwoli na wykorzystanie wprowadzonych zmian w przyszłości. Sposób wyodrębnienia kont w celu ewidencji środków unijnych przedstawiono na poniższym przykładzie.

Przykład:

Jednostka w wyniku realizacji projektu unijnego zatrudni pracowników na podstawie umowy o pracę i w tym celu wprowadzono dodatkowe konta syntetyczne pozwalające na wyodrębnienie kosztów finansowanych ze środków unijnych. Plan kont uzupełniono o dodatkowe konta syntetyczne oznaczone symbolem UE, wprowadzając również identyfikator numerowy przyrządkowany realizacji poszczególnych (odrębnych) projektów, np. projektu nr 1.

Sposób ewidencji wynagrodzeń finansowanych z funduszy unijnych w ramach realizowanego projektu nr 1.

Rachunek bankowy 132 – UE 1		Rachunki z pracownikami 232 – UE 1		Wynagrodzenia 404 – UE 1	
1) 70 000	3) 18 400	2a) 6 000	2) 30 000	2) 30 000	4) 18 400
		2b) 3 200			
		2c) 2 400			
		3) 18 400			
Rozliczenia między- okresowe publicznoprawne 132 – UE 1		Rachunki z ZUS 233 – 1 UE 1		Rozrachunki 224 – 1 UE	
4) 18 400	1) 70 000		2a) 6 000	2) 30 000	4) 18 400
			2b) 3 200		

Operacje gospodarcze:

1. WB – wpływ środków unijnych na wyodrębniony rachunek bankowy – 70 000 zł.
2. Lista płac brutto – 30 000 zł.
 - a) ubezpieczenia społeczne – 6000 zł.
 - b) ubezpieczenie zdrowotne – 3200 zł.
 - c) zaliczka na podatek dochodowy – 2400 zł.
3. WB – wypłata wynagrodzeń – przelew na rachunki pracowników – 9200 zł.
4. PK – przeksięgowanie kosztów kwalifikowanych na koniec miesiąca – 18 400 zł.

Na podstawie przedstawionego schematu ewidencji widać, że dla celów ewidencyjnych jednostka wprowadziła do planu kont konta syntetyczne ze szczegółowym oznaczeniem dla potrzeb unijnych (UE) i z uwzględnieniem realizowanego projektu nr 1. Tak opracowane karty kontowe powinny stanowić załącznik do wyodrębnionej dokumentacji przechowywanej na potrzeby audytu. Z przedstawionej ewidencji wynika, że kosztem kwalifikowanym dla celów unijnych jest tylko wartość wypłaconego pracownikom wynagrodzenia (9200 zł). Za koszt kwalifikowany w bieżącym miesiącu nie uznane zostaną obowiązkowe potrącenia dotyczące ubezpieczenia społecznego, zdrowotnego i zaliczki na podatek dochodowy, ponieważ zgodnie z zasadą kasową jednostka do końca miesiąca powinna dokonać przelewu (przepływu) środków pieniężnych. Oznacza to, że specjalnie dla celów unijnych należy również uwzględnić terminy płatności. Rozliczenia z ZUS będą dokonywane w dwóch etapach, pierwszy termin rozliczenia wyprzedza powszechnie obowiązujące terminy rozliczeniowe (5,10 i 15 następnego miesiąca), jak również w wielu przypadkach dokonywany jest przed złożeniem deklaracji rozliczeniowej.

Rachunkowość środków unijnych nie stanowi odrębnego systemu ewidencyjno-kontrolnego, a jest integralną częścią ewidencji, jaką prowadzą jednostki sektora finansów publicznych. Obejmuje ona:

- ewidencję księgową,
- sprawozdawczość na potrzeby dysponenta środków,
- analizę nakładów i efektów wynikających z realizacji poszczególnych projektów.

Wykorzystanie środków unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego, tak jak i inne zadania realizowane są za pośrednictwem budżetu jednostki, która zobowiązana jest do:

- ewidencji księgowej wszystkich zadań związanych i wynikających z realizacji projektu,
- gromadzenia dokumentów potwierdzających poniesione koszty.

Ewidencja operacji gospodarczych związanych z realizacją danego projektu powinna zapewnić kompleksową informację dotyczącą przebiegu realizacji projektu, wydatkowania środków, ustalenia ich kwalifikowalności oraz możliwości dokonania audytu wewnętrznego i zewnętrznego. Dlatego ewidencja wykorzystania funduszy unijnych powinna być uregulowana w przepisach wewnętrznych jednostki w sprawie prowadzenia rachunkowości i znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie kont. Jednostki sektora finansów publicznych wykorzystują przy tworzeniu planu kont rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetów państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. W cytowanym rozporządzeniu przedstawione zostały plany kont księgi głównej, które nie są wzorcowymi ani jednolitymi planami, a jedynie stanowią podstawę do opracowania zakładowych planów kont. Jednostka opracowująca zakładowy plan kont powinna pamiętać, aby zapewnił on możliwość sporządzania sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych innymi przepisami, w tym sprawozdań z realizacji i wykorzystania środków unijnych.

Charakterystyka wybranych kont związanych z ewidencją środków unijnych

W załączniku nr 1 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetów państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych* wyszczególniono konta służące do rozliczeń środków unijnych. Wśród nich wymienić należy: rachunki środków funduszy pomocowych, rozliczenie dochodów ze środków funduszy pomocowych, rozliczenie wydatków ze środków funduszy pomocowych, dochody z funduszy pomocowych, wydatki z funduszy pomocowych, fundusze pomocowe, rozliczenie dochodów ze środków funduszy pomocowych i rozliczenie wydatków ze środków funduszy pomocowych.

- Konto 137 – rachunki środków funduszy pomocowych – służy do ewidencji otrzymanych środków pieniężnych w ramach realizacji zadań wynikających z projektu, jeżeli jednostka realizuje więcej niż jeden projekt, to dla każdego projektu musi założyć osobny rachunek bankowy i wprowadzić dodatkowe oznaczenia, np. 137–1, 137–2 lub wprowadzić ewidencję analityczną.
- Konto 227 – rozliczenie dochodów ze środków funduszy pomocowych – wykorzystane jest do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych dochodów wynikających z funduszy pomocowych. Saldo tego konta podlega przeksięgowaniu na rachunek środków funduszy pomocowych lub na zwiększenie funduszy pomocowych.
- Konto 228 – rozliczenie wydatków ze środków funduszy pomocowych – wykorzystane jest do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu dokonywanych wydatków z funduszy pomocowych. Służy do rozliczenia wydatków dokonywanych przez jednostkę.
- Konto 907 – dochody z funduszy pomocowych – przeznaczone jest do ewidencji dochodów budżetu jednostki z tytułu otrzymania środków finansowych w ramach współfinansowania projektów (dokonuje się ewidencji faktycznie uzyskanych wpływów).

- Konto 908 – wydatki z funduszy pomocowych wykorzystywane jest do ewidencji faktycznie poniesionych wydatków finansowanych z funduszy pomocowych.

Na koniec roku obrachunkowego, w ramach zamknięcia ksiąg rachunkowych, zarówno poniesione wydatki, jak i uzyskane przychody przeksięgowuje się na konto 967 – fundusze pomocowe – dla którego prowadzona jest ewidencja szczegółowa (analityczna) pozwalająca na wyodrębnienie poszczególnych funduszy i projektów.

W okresie programowania na lata 2007–2013 przewidziano, iż zasady kwalifikowalności kosztów będą regulowały przepisy krajowe. W rozliczeniach tych obowiązuje zasada udokumentowania poniesionych kosztów – wydatków i potwierdzenia ich właściwymi dowodami księgowymi, do których zalicza się między innymi faktury, rachunki lub inne dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatku, a jednocześnie spełniające wymogi, jakie musi spełniać dowód księgowy w myśl ustawy o rachunkowości. Jednostka realizująca projekt zobowiązana jest do klasyfikacji i archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektu. Nie dotyczy to jedynie dowodów księgowych, ale również dokumentów związanych z realizacją takich projektów jak: kosztorysy, umowy, dokumentacja techniczna, dokumentacja przetargowa i inne. W celu uzyskania szczegółowych informacji należy do każdego projektu prowadzić odrębną ewidencję analityczną.

Przykład:

Ewidencja wykorzystania środków pomocowych przez osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych.

Rozliczenie środków funduszy pomocowych		Rachunek środków pomocowych		Rozrachunki z dostawcami	
5) 160 000	1) 160 000	1) 160 000	3) 160 000	3) 160 000	2) 200 000
				4) 40 000	
Koszty działalności bieżącej		Rachunek bieżący		Pozostałe przychody operacyjne	
2) 200 000		Sp) XX	4) 40 000		5) 160 000

Jednostka otrzymała bezzwrotną pomoc zagraniczną na finansowanie projektu dotyczącego działalności bieżącej finansowanej w 80%. Wartość projektu to 200 000, wkład własny – 40 000 zł.

Operacje gospodarcze:

1. Otrzymano środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej na dofinansowanie projektu dot. działalności bieżącej – 160 000 zł.
2. Faktura za wykonane prace projektowe – 200 000 zł.
3. Spłata części zobowiązań z rachunku środków pomocowych – 160 000 zł.
4. Spłata części zobowiązań z rachunku bieżącego (wkład własny) – 40 000 zł.
5. Zaliczono do przychodów bieżącego okresu poniesione wydatki ze środków pomocowych na podstawie sprawozdania – rozliczenia środków – 160 000 zł.

Przykład:

Ewidencja realizacji projektu w państwowej jednostce budżetowej.

Rachunek bieżący		Rozliczenie wydatków budżetowych		Wynagrodzenia 404 – UE 1	
1) 520 000	5) 520 000		1) 520 000	3a) 20 000	3) 100 000
				3b) 10 000	
				5b) 70 000	
Zobowiązania wobec dostawców		Koszty wg rodzaju		Rozrachunki z ZUS	
5a) 400 000	2) 400 000	2) 400 000		5c) 40 000	3a) 20 000
		3) 100 000			4) 20 000
		4) 20 000			

Państwowa jednostka budżetowa otrzymała środki na realizację projektu finansowanego w 100%. Operacje gospodarcze:

1. Na rachunek bankowy otrzymano środki na realizację projektu – 520 zł.
2. Faktura związana z realizacją prac dotyczących projektu – 400 000 zł.
3. Lista płac brutto (zastosowano uproszczenie i kwoty potrąceń obowiązkowych nie wynikają z obecnie obowiązujących wymogów prawnych) dla pracowników zatrudnionych przy realizacji projektu – 100 000 zł.

Potrącenia:

- a) ubezpieczenie społeczne i zdrowotne – 20 000 zł.
 - b) zaliczka na podatek dochodowy – 10 000 zł.
4. PK ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę dla pracowników zatrudnionych przy realizacji projektu – 20 000 zł.
 5. WB opłacono zobowiązania wynikające z realizacji projektu:
 - a) zobowiązania wobec dostawców – 400 000 zł.
 - b) zobowiązania wobec pracowników – 70 000 zł.
 - c) zobowiązania wobec ZUS – 40 000 zł.
 - d) zobowiązania wobec Urzędu Skarbowego z tytułu zaliczki na podatek – 10 000 zł.

Wynagrodzenia pracowników wraz z narzutami na wynagrodzenia mogą być kosztami kwalifikowanymi w projekcie. Jednostka musi jednak wykazać powiązanie zatrudnienia pracowników z realizacją projektu, co wiąże się z określeniem zakresu obowiązków przez poszczególnych pracowników zatrudnionych przy projekcie. Ustalając wielkość wynagrodzenia należy uwzględnić stawki wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na podobnych stanowiskach realizujących zbliżony zakres obowiązków. Narzuty na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy realizacji projektów również zaliczane są do kosztów kwalifikowanych, jeżeli ich obowiązek wynika z odrębnych przepisów prawnych.

Przyjęte i zaprezentowane rozwiązanie nie jest jedynym prawidłowym rozwiązaniem dotyczącym ewidencji środków unijnych. Jednostki gospodarcze mogą również zastosować ewidencję analityczną, co nie spowoduje wzrostu liczby kont syntetycznych.

Brak ujednoczonych zasad dotyczących ewidencji operacji, archiwizacji dokumentów, wraz z opracowaniem dodatkowej kategorii archiwalnej, osobnej dla dokumentacji związanej

z wykorzystaniem środków unijnych, sprzyja popełnianiu błędów księgowych, co w rezultacie prowadzi do nieuznania kosztów za kwalifikowane i zmniejsza wartość dofinansowania ze środków unijnych.

W przeciwieństwie do ewidencji księgowej sprawozdania z realizacji programów/projektów są sformalizowane i sporządzane na odpowiednich formularzach przekazywanych przez instytucję wdrażającą. W Polsce deklarację składa Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, działający za pomocą Biura ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej (komórka organizacyjna w Ministerstwie Finansów).

Wykorzystanie środków unijnych w okresie programowania 2007–2013, a także w późniejszych okresach odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu wielu jednostek gospodarczych. Przede wszystkim stanowi zewnętrzne i – co ważniejsze – bezzwrotne źródło finansowania. Może właśnie dlatego możliwości pozyskiwania środków unijnych są dla wielu podmiotów w dalszym ciągu w sferze marzeń. Powodów można przytoczyć kilka: dla większości firm w dalszym ciągu zbyt skomplikowane są procedury związane z opracowaniem wniosków aplikacyjnych, brakuje im własnych środków wymaganych przy realizacji niektórych projektów, a w końcu problemem jest sama realizacja projektu.

Każdy projekt pochłania czas zatrudnionych pracowników i już przed jego realizacją generuje koszty. Pozytywna weryfikacja wniosku nie jest tak prosta, jak sądzi wiele podmiotów gospodarczych, dlatego wiele z nich po odrzuceniu pierwszego wniosku zniechęca się i rezygnuje z dalszych starań. Aplikacja zakończona sukcesem związana jest z dodatkowymi działaniami, które często prowadzone są w ramach projektów inwestycyjnych, a te na każdym etapie mogą stwarzać kłopoty, i dlatego każde przedsięwzięcie wymaga kontroli, w tym również te współfinansowane ze środków unijnych. Tu objawia się znacząca rola audytu wewnętrznego i zewnętrznego. Przeprowadzanie audytu wymaga od audytorów fachowej wiedzy, obiektywizmu, zaangażowania oraz doświadczenia. Te cechy audytora mogą pomóc w wykorzystaniu przez firmy środków unijnych. Należy jednak pamiętać, że audyt jest tylko jednym z czynników determinujących powodzenie przedsięwzięcia, a jego skuteczność zależy od wcześniej opracowanych procedur.

Literatura

1. Brzóska M., Gajos B., Mońka M., 2005, *Środki unijne przedmiotem badania biegłego rewidenta*, KIBR, Warszawa.
2. Czerwiński K., 2005, *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa, s. 215–219.
3. Fight A., 2002, *Measurement and Internal Audit*, Capstone Publishing, Oxford, s. 51–52.
4. Pliszczyk A., 2007, *Audyt środków unijnych*, PWE, Warszawa.
5. Szymańska H., 2007, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego* [w:] *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa.
6. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.*, DzU, nr 249, poz. 2104.
7. *Ustawa o rachunkowości z 2002 r.*, DzU, nr 76, poz. 69.

Account Issues of European Community Funds Audit in Poland

The of utilization of UE connected possibility be conditioned national how and UE recipes. Therefore record fulfils in range essential part the proper recording of used UE accountant. Economic individuals using UE funds in led by me activity have to lead for UE aims separate record and report. However there are no detailed recipes in range of accountant's record nor on UE rung how and national. The singles out the record for connected from utilization the UE needs requires from management of individual of organizational changes especially, connected with actualization of plan of accounts the and adaptation of to record the accounts for aims of realization of UE project.