

Projekt dokumentu roboczego w sprawie dobrych praktyk związanych z kontrolami zarządzania, które zostaną przeprowadzone przez państwa członkowskie w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (21/12/2005)

Wstęp

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie przykładów dobrych praktyk w niektórych praktycznych aspektach zastosowania art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 i art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1386/2002. Są w nim omówione główne zagadnienia związane z wymogiem kontroli zarządzania w zakresie wydatków deklarowanych przez odbiorców końcowych.

Misje audytowe Komisji przeprowadzane od czasu wprowadzenia wspomnianych przepisów, a także w związku z przystąpieniem dziesięciu nowych państw członkowskich pokazały różnorodność metod i procedur stosowanych przy kontroli zarządzania. Stwierdzone w niektórych państwach członkowskich niedociągnięcia ukazują potencjalne korzyści przyjęcia takiego dokumentu. Dokument przedstawia również przykłady dobrych praktyk stosowanych w Państwach Członkowskich i ma służyć jako punkt odniesienia w obecnym i przyszłym okresie programowania.

Obejmuje on wymogi prawne, ogólne zasady i cele kontroli, organy odpowiedzialne za ich przeprowadzenie, czas, zakres i natężenie kontroli, organizację kontroli na miejscu, wymóg dokumentowania pracy i zlecenia działań przedsiębiorstwom zewnętrznym. Bardziej szczegółowe przykłady dobrych praktyk przedstawiono dla dwóch konkretnych obszarów: zamówień publicznych i programów pomocy, które w państwach członkowskich sprawiały czasem pewne problemy.

Ze względu na dużą różnorodność struktur organizacyjnych w państwach członkowskich, w niniejszym dokumencie nie można było uwzględnić wszystkich sytuacji. Obowiązek prowadzenia kontroli, o których mowa w art. 4 należy przede wszystkim do instytucji zarządzającej, która może zlecić zadania organom pośredniczącym. Odniesienie w dokumencie do organów pośredniczących oznacza, że część lub wszystkie zadania, o których mowa w art. 4 zostały im powierzone przez instytucję zarządzającą.

1. Wymogi prawne

(a) Fundusze strukturalne

Artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 438/2001 wymaga, aby systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich zawierały procedury umożliwiające sprawdzenie dostawy współfinansowanych towarów i wykonania współfinansowanych usług oraz autentyczności wnioskowanych wydatków, a także zapewniały zgodność z warunkami ustanowionymi w stosownej decyzji Komisji (zgodnie z art. 28 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999) oraz z odpowiednimi zasadami krajowymi i wspólnotowymi dotyczącymi w szczególności kwalifikowania wydatków, zamówień publicznych, pomocy państwa, ochrony środowiska i równości szans.

(b) Fundusz Spójności

Artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 1386/2002 zawiera podobne postanowienia dotyczące Funduszu Spójności i wymaga, aby systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich zawierały procedury w celu sprawdzenia autentyczności wnioskowanych wydatków i realizacji projektów od ich etapu przygotowawczego, aż do wejścia w życie finansowanej inwestycji zgodnie z warunkami przedmiotowej decyzji przyznającej grant, wraz z celami wyznaczonymi projektowi i stosowanymi zasadami krajowymi i wspólnotowymi w szczególności w zakresie kwalifikowania wydatków do

wsparcia z Funduszu, ochrony środowiska, transportu, sieci transeuropejskich, konkurencji i zamówień publicznych.

Sprawdzenie powinno obejmować wszystkie aspekty, zarówno te o charakterze finansowym, technicznym jak i administracyjnym, determinujące efektywne wykorzystanie przyznanego funduszy.

Procedury te wymagają rejestracji kontroli projektów na miejscu. Zapisy powinny potwierdzać stan wykonanych prac, wyniki kontroli oraz środki podjęte w przypadku rozbieżności. W przypadku, gdy jakiegokolwiek fizyczne lub administracyjne kontrole nie są wyczerpujące, lecz przeprowadzane wrywkowo w zakresie prac lub transakcji, zapisy powinny identyfikować wybrane prace lub transakcje i powinny zawierać opis metody doboru próby.

O ile nie zaznaczono inaczej, komentarze w dokumencie dotyczą zarówno funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności.

2. Główne zagadnienia związane z kontrolami zarządzania w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Niniejszy dokument zawiera przykłady dobrych praktyk w odniesieniu do szczególnych aspektów kontroli, o których mowa w art. 4. W przypadku, gdy w dokumencie jest mowa o praktykach uznanych za zawierające szczególnie dobre elementy systemów kontroli, są one wyróżniane jako przykłady „dobrych praktyk”.

2.1 Kontrole z art. 4 – zasady ogólne i cel

Kontrole zarządzania stanowią część systemu kontroli wewnętrznej¹ każdej prawidłowo zarządzanej organizacji. Są to zwykle, codzienne kontrole, które kierownictwo organizacji wykonuje w celu zapewnienia, że procesy, za które jest odpowiedzialne, są realizowane prawidłowo.

Prostym przykładem takiej kontroli w typowej organizacji będzie porównanie faktycznie dostarczonych towarów z zamówieniem i sprawdzenie, czy zgadza się ilość towaru, jego cena i stan. Taka kontrola zapewnia, że otrzymano zamówioną ilość towaru, po uzgodnionej cenie i żądanej jakości.

W przypadku bardziej skomplikowanych procesów zakres kontroli będzie oczywiście szerszy i może obejmować sprawdzenie zgodności z odpowiednimi zasadami i przepisami. Jednakże podstawowa zasada pozostaje taka sama, czyli że kontrole wykonywane przez kierownictwo organizacji mają na celu sprawdzenie, czy procesy, za które jest odpowiedzialne są realizowane prawidłowo oraz zgodnie z odpowiednimi zasadami i przepisami. Kontrole, o których mowa w art. 4 przebiegają podobnie i stanowią również codzienną kontrolę procesów, za których realizację

¹ Kontrola wewnętrzna to szeroko rozumiany proces realizowany przez kierownictwo, zarząd i inny personel organizacji, mający na celu uzyskanie rozsądnego stopnia pewności w odniesieniu do spełnienia celów w następujących kategoriach:

- Efektywność i wydajność działań
- Rzetelność sprawozdań finansowych
- Zgodność z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi

Źródło: Definicja kontroli wewnętrznej COSO

jest odpowiedzialna organizacja, wykonywaną w celu sprawdzenia dostaw współfinansowanych produktów i świadczenia współfinansowanych usług, autentyczności wnioskowanych wydatków oraz zgodności z warunkami ustanowionymi w przedmiotowej Decyzji Komisji oraz ze stosownymi zasadami krajowymi i wspólnotowymi. Systemy kontroli wewnętrznej państw członkowskich, odpowiednie dla programów krajowych, mogą wymagać dostosowania do specyficznych wymagań funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

2.2 Organy odpowiedzialne za kontrolę, o których mowa w art. 4

Instytucje zarządzające² są odpowiedzialne za wydajność i prawidłowość zarządzania i wdrażania, w szczególności za:

- zapewnienie poprawności operacji finansowanych ze środków pomocowych, szczególnie poprzez zastosowanie wewnętrznej kontroli przestrzegania zasad należytego zarządzania finansami;
- zapewnienie zgodności z polityką wspólnotową w kontekście zastosowania zasad wspólnotowych dotyczących, między innymi, udzielania zamówień publicznych; oraz
- zapewnienie zgodności z obowiązkami dotyczącymi działań informacyjnych i promocyjnych.

Instytucja zarządzająca jest zatem całkowicie odpowiedzialna za te zadania. Część z nich lub wszystkie może powierzyć organom pośredniczącym³. Instytucja zarządzająca nie może jednak powierzyć takim organom całkowitej odpowiedzialności za właściwe wykonanie zadań. Dlatego w przypadku, gdy część zadań powierzono innym organom, instytucja zarządzająca powinna w ramach nadzoru dopilnować prawidłowego wykonania powierzonych zadań. Może to zrobić przykładowo poprzez:

- odbieranie i sprawdzanie stosownych sprawozdań organów pośredniczących,
- otrzymywanie sprawozdań z audytu przygotowywanych w kontekście art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001, które powinny obejmować przegląd kontroli z art. 4 przeprowadzonych przez organ pośredniczący oraz
- weryfikację jakości kontroli przeprowadzonych przez organy pośredniczące

W szczególności, instytucja zarządzająca powinna przeprowadzać pewne kontrole na poziomie organu pośredniczącego tak, aby w przypadku wątpliwości, czy zlecone kontrole zostały wykonane prawidłowo, mogła ocenić sposób ich wykonania poprzez weryfikacyjne kontrole zadań realizowanych przez ten organ. Dobór wielkości próby weryfikacyjnej pozostaje sprawą osądu zawodowego.

W przypadku funduszy strukturalnych, organ pośredniczący jest zwykle odpowiedzialny za połączenie deklaracji wydatków otrzymanych od wielu beneficjentów końcowych w jedną zbiorczą deklarację wydatków, którą przekazuje instytucji zarządzającej. W takim przypadku instytucja zarządzająca powinna sprawdzić, czy zestawienie wydatków zostało wykonane w

² Art. 34 ust. 1 lit. f), g) i h) rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999

³ Organy pośredniczące to wszystkie publiczne lub prywatne organy bądź służby podlegające instytucjom zarządzającym (lub płatniczym) lub wykonujące zadania w ich imieniu w odniesieniu do beneficjentów końcowych lub organów i przedsiębiorstw przeprowadzających operacje. Są one odpowiedzialne za ustanowienie systemu kontroli wewnętrznej w celu zagwarantowania prawidłowości operacji i ich zgodności z prawem, zgodności z warunkami określonymi w decyzji Komisji oraz zgodności ze stosownymi zasadami wspólnotowymi. W przypadku gdy instytucja zarządzająca zleciła wykonanie zadań z art. 4, system kontroli wewnętrznej powinien obejmować przeprowadzane przez organ pośredniczący kontrole weryfikacyjne deklaracji wydatków przedstawionych przez beneficjenta końcowego.

prawidłowy sposób. Taka weryfikacja może być przeprowadzona w sposób wyrywkowy w oparciu o analizę ryzyka. W przypadku, gdy organ pośredniczący przekazuje deklaracje wydatków bezpośrednio instytucji płatniczej, powinien on powiadomić o tym instytucję zarządzającą, aby ta mogła sprawdzić poprawność zestawienia.

Beneficjenci końcowi⁴ to organy i przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne odpowiedzialne za zlecenie działań. Mogą to być organy publiczne lub prywatne. W przypadku organów publicznych, beneficjentem końcowym może być ten sam podmiot, który został wyznaczony na instytucję zarządzającą lub organ pośredniczący. Beneficjenci końcowi są odpowiedzialni za zagwarantowanie, że wydatki zadeklarowane przez nich do współfinansowania są prawidłowe i zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami wspólnotowymi i krajowymi. W tym celu powinni oni stosować własne procedury kontroli wewnętrznej, odpowiednie do wielkości podmiotu i charakteru operacji.

2.3 Wytyczne w sprawie kontroli z art. 4

Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001, każde państwo członkowskie zapewni, że instytucje zarządzające i płatnicze oraz organy pośredniczące otrzymają odpowiednie wytyczne w sprawie przygotowania systemów zarządzania i kontroli niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania finansowego funduszami strukturalnymi, w szczególności zapewnienia odpowiedniej oceny prawidłowości, właściwości i kwalifikowalności wniosków o pomoc wspólnotową.

Najlepsza praktyka w tej dziedzinie polegałaby na wprowadzeniu na wszystkich szczeblach (tj. na szczeblu instytucji zarządzającej i organu pośredniczącego) wytycznych zapewniających, że w zakresie kontroli z art. 4 wszystkie organy stosują spójną metodologię. Wytyczne ogólne mogłyby zostać przygotowane na poziomie instytucji zarządzającej, a tam, gdzie jest to konieczne, dostosowane do poziomu organu pośredniczącego, w celu spełnienia szczegółowych wymagań danych programów lub projektów. Wytyczne powinny zostać włączone do podręczników procedur tych organów.

2.4 Termin przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 4

Większość elementów kontroli, o których mowa w art. 4 należy wykonać przed zadeklarowaniem wydatków objętych kontrolą, do następnego szczebla. Przykładowo, zdalna kontrola deklaracji wydatków na mocy art. 4 (patrz sekcja 2.5) powinna zostać przeprowadzona przed przekazaniem deklaracji instytucji zarządzającej (lub płatniczej) przez organ pośredniczący. W każdym przypadku wszystkie kontrole zdalne dotyczące wydatków opisanych w danym zestawieniu wydatków należy zakończyć przed przesłaniem przez instytucję płatniczą⁵ wspomnianego zestawienia Komisji.

Wizyty na miejscu powinny zwykle odbywać się na etapie znacznego zaawansowania projektu, zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym. W niektórych państwach członkowskich kontrole na miejscu są przeprowadzane po zakończeniu projektu. W przypadku projektów, dla których planowana jest tylko jedna kontrola na miejscu, oznacza to pewność, że wszystkie wydatki zadeklarowane dla projektu są prawidłowe. Z drugiej strony, wadą tego podejścia jest to,

⁴ Art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999

⁵ Art. 9 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001

że w przypadku wykrycia problemów może być zbyt późno na podjęcie koniecznych działań naprawczych.

Jednak w przypadku działań właściwych dla Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), w ramach którego projekty (tj. kursy szkoleniowe i plany zatrudnieniowe) mają często charakter niematerialny i po zakończeniu projektu pozostają jedynie nieznaczące lub żadne dowody fizyczne, kontrole na miejscu w trakcie wdrażania projektu (tj. przed jego zakończeniem) są niezbędne dla sprawdzenia autentyczności takich projektów.

2.5 Metodologia i zakres kontroli z art. 4

Kontrole, o których mowa w art. 4 składają się z dwóch kluczowych elementów, tj. kontroli zdalnych i kontroli na miejscu.

Wszystkie wnioskowane wydatki zgłaszane przez beneficjentów końcowych powinny podlegać kontroli zdalnej opartej na samym wniosku oraz związanej z nim dokumentacji towarzyszącej, czyli faktur, specyfikacji wysyłkowych, wyciągów bankowych, sprawozdań okresowych i ewidencji czasu pracy. Charakter przedstawianych dokumentów powinna określić instytucja zarządzająca / organ pośredniczący, uwzględniając cały system kontroli, a w szczególności poziom kontroli na miejscu. Zaleca się załączenie przynajmniej wykazu i opisu faktur towarzyszących wnioskowi oraz szczegółowych danych przyznanych zamówień. W zależności od dostarczonej dokumentacji, kontrole zdalne powinny sprawdzić przynajmniej:

- czy wydatek dotyczy kwalifikowanego okresu;
- czy wydatek dotyczy zatwierdzonego projektu;
- zgodność z warunkami programu;
- zgodność z zasadami kwalifikowania wydatków;
- dostarczenie współfinansowanych towarów/ świadczenie współfinansowanych usług;
- adekwatność towarzyszących dokumentów;
- zgodność z zasadami pomocy państwa, ochrony środowiska i wymogiem równych szans;
- zgodność z zasadami zamówień publicznych (patrz sekcja 2.12).

Same kontrole zdalne nie wystarczają, aby uzyskać pewność w zakresie zgodności prawnej i prawidłowości wydatków, zatem kontrole na miejscu są niezbędne dla sprawdzenia, w szczególności, autentyczności projektu, dostaw produktów/świadczenia usług zgodnie z warunkami przyznania dotacji, postępu rzeczowego, poszanowania zasad wspólnotowych dotyczących działań promocyjnych oraz pełnej zgodności z procedurami zamówień publicznych. Podczas kontroli na miejscu można także sprawdzić, czy beneficjent końcowy przedstawia dokładne informacje dotyczące fizycznego i finansowego wdrażania projektu. Jeżeli kontrolę zdalną i kontrolę na miejscu prowadzą różne osoby, procedury powinny gwarantować, że obaj kontrolerzy otrzymują we właściwym czasie odpowiednie informacje w sprawie wyników kontroli przeprowadzanych przez każdego z nich. Sprawozdania okresowe przygotowywane przez beneficjentów końcowych lub raporty inżynierskie w przypadku projektów z dużą infrastrukturą, mogą stanowić podstawę dla obu typów kontroli: zdalnych i na miejscu.

Ustalając zakres kontroli, o której mowa w art. 4, instytucja zarządzająca lub organ pośredniczący może, w uzasadnionych przypadkach, uwzględnić procedury kontrolne beneficjenta końcowego. Przykładowo, jeśli beneficjent końcowy jest ministerstwem, a jego wydatki kontroluje odrębny pion ministerstwa (tj. przy odpowiednim podziale funkcji), instytucja zarządzająca może włączyć

wyniki tych kontroli do kontroli z art. 4, wciąż jednak będąc odpowiedzialna za prowadzenie dalszej kontroli rzetelności.

W kontroli można również uwzględnić oświadczenie księgowe, przedstawione przez beneficjenta końcowego jako dowód zadeklarowanych wydatków (patrz sekcja 2.10). W przypadku, gdy instytucja zarządzająca lub organ pośredniczący jest także beneficjentem końcowym, należy zapewnić odpowiedni rozdział funkcji w zakresie kontroli, o których mowa w art. 4.

Metodologię stosowaną przez państwa członkowskie do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 4 należy określić w podręcznikach procedur każdego organu oraz ustalić, które elementy mają być sprawdzane poprzez kontrolę zdalną, a które podczas kontroli na miejscu i określić listy kontrolne przeznaczone do stosowania w różnych kontrolach.

2.6 Organizacja kontroli na miejscu w ramach kontroli, o których mowa art. 4

Aby zapewnić skuteczność kontroli na miejscu, należy planować je z wyprzedzeniem. Z zasady należy wysłać powiadomienie o planowanej kontroli, tak aby zagwarantować obecność koniecznego personelu (np. kierownika projektu, inżyniera, personelu księgowego) oraz dostępność dokumentacji (sprawozdań finansowych zawierających faktury i wyciągi bankowe) podczas wizyty u beneficjenta końcowego. Jednak w niektórych przypadkach, w których po zakończeniu projektu ocena jego autentyczności może być niemożliwa, bardziej stosowne może być przeprowadzenie kontroli na miejscu bez uprzedzenia (np. w przypadku szkoleń finansowanych przez EFS).

2.7 Natężenie kontroli, o których mowa w art. 4

Przepisy rozporządzenia 438/2001 wymagają, aby w przypadku, gdy jakiegokolwiek kontrole fizyczne lub administracyjne nie są wyczerpujące, lecz przeprowadzone wrywkowo w zakresie prac lub transakcji, zapisy powinny identyfikować wybrane prace lub transakcje oraz zawierać opis metody kontroli.

W przypadkach, gdy dotacje są wypłacane beneficjentom końcowym na podstawie przedstawionych deklaracji wydatków, wszystkie deklaracje powinny podlegać zdalnej kontroli w ramach zatwierdzania wypłat (np. kontrola kwalifikowalności wydatków). Rodzaj kontroli i ich natężenie będą zależeć od charakteru transakcji i poziomu pewności, jaki można uzyskać na podstawie innych źródeł. Możliwe jest zatem przeprowadzenie szczegółowej, zdalnej kontroli transakcji opisanych w deklaracjach wydatków metodą wrywkową.

Z zasady, wszystkie operacje powinny być objęte kontrolą na miejscu i żadnej z nich nie można potencjalnie wykluczyć z takiej kontroli. W praktyce jednak, w przypadku działań składających się z wielu drobnych operacji, wystarczający poziom pewności może być osiągnięty dzięki samym kontrolom zdalnym (np. jeśli projekt nie ma charakteru fizycznego/materialnego, jeśli beneficjent końcowy odsyła całą dokumentację instytucji zarządzającej/organowi pośredniczącemu lub gdy otrzymano dokumenty dowodowe, potwierdzające autentyczność projektu). Kontrole zdalne takich operacji można następnie potwierdzić wrywkową kontrolą na miejscu. Natężenie kontroli na miejscu zależy w dużej mierze od charakteru projektów w programie (lub priorytecie/działaniu) oraz rodzaju dokumentacji przekazywanej przez beneficjenta końcowego.

W przypadku kontroli na miejscu, kontrola wrywkowa może koncentrować się na operacjach o dużej wartości, operacjach, w których wystąpiły już problemy lub nieprawidłowości lub na konkretnych transakcjach, w przypadku których kontrola zdalna ustaliła, że są nietypowe i

wymagają dalszego zbadania (tj. pod kątem potencjalnego ryzyka). W przypadku projektów z dużą infrastrukturą, wdrażanych przez wiele lat, może być konieczne przeprowadzenie trzech lub więcej wizyt na miejscu. Można je wykonać w trakcie wdrażania projektu oraz po jego zakończeniu. W przypadku, gdy dany beneficjent końcowy odpowiada za wiele operacji, przynajmniej jedna kontrola na miejscu powinna odbyć się na poziomie takiego beneficjenta.

Zarówno w przypadku kontroli zdalnych, jak i kontroli na miejscu należy opisać i uzasadnić zastosowaną metodę badania wrywkowego, zachować wykaz sprawdzonych wrywkowo transakcji oraz zapis wyników kontroli. Należy regularnie, przynajmniej raz w roku, weryfikować stosowaną metodę kontroli wrywkowej, aby uwzględnić margines błędu oraz znane czynniki ryzyka. Proces takiej weryfikacji należy również rejestrować.

W przypadku stwierdzenia problemów w kontroli wrywkowej operacji lub wydatków w obrębie jednej operacji, należy rozszerzyć zakres próby, aby sprawdzić, czy problemy te występują także w operacjach, które nie zostały poprzednio sprawdzone.

Instytucja zarządzająca/organ pośredniczący powinny móc udowodnić, że całkowite natężenie kontroli – zdalnych i prowadzonych na miejscu – jest wystarczające, aby mieć rozsądny stopień pewności, że wydatki współfinansowane w ramach programu są zgodne z prawem i prawidłowe.

2.8 Dokumentowanie kontroli z art.4

Wszystkie kontrole, o których mowa w art. 4 powinny być udokumentowane. Zapisy powinny stwierdzać stan wykonanych prac, wyniki kontroli oraz środki podjęte w przypadku wystąpienia nieprawidłowości i błędów.

Do rejestrowania wszystkich wykonanych działań i ich wyników często stosuje się listy kontrolne, będące punktem odniesienia dla kontroli. Powinny one być dostatecznie szczegółowe. Przykładowo, przy rejestracji kontroli kwalifikowania wydatków nie wystarczy jedno pole na liście kontrolnej, potwierdzające sprawdzenie kwalifikowalności wydatków zgłoszonych w deklaracji. Należy natomiast wyszczególnić wszystkie sprawdzane zakresy kwalifikowalności (np. wydatki poniesione w kwalifikowanym okresie, zgodność dokumentów towarzyszących i wyciągów bankowych, stosowny i zasadny przydział kosztów ogólnych projektu).

W przypadku prostszych kontroli, takich jak sprawdzenie sum na wykazach transakcji, wystarczy odhaczyć łączną kwotę, aby potwierdzić wykonanie tego zadania. Należy również zawsze podawać nazwisko i stanowisko osoby dokonującej kontroli oraz datę kontroli.

Dowodem na przestrzeganie wymogów promocyjnych mogą być zdjęcia tablic informacyjnych, kopie broszur promocyjnych, materiały szkoleniowe i świadectwa.

Należy prowadzić zapis nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli oraz dokumentację działań naprawczych/ponaprawczych. Te ostatnie mogą obejmować przedłożenie raportu o nieprawidłowościach i/lub wniosek o odzyskanie współfinansowanych środków.

Właściwe organy (np. instytucje zarządzające i organy pośredniczące) powinny prowadzić całościowy system rejestracji przeprowadzonych kontroli. W wielu państwach członkowskich zapisy są przechowywane w skomputeryzowanych systemach monitorowania informacji. Ułatwia to planowanie kontroli, pozwala uniknąć niepotrzebnego dublowania prac i ułatwia analizę ryzyka innym organom (tj. organowi prowadzącemu audyt, organowi likwidacyjnemu, instytucji płatniczej).

2.9 Zlecenie kontroli z art.4

Co do zasady kontrole, o których mowa w art. 4 powinny być wykonywane pod nadzorem instytucji zarządzającej przez organ bezpośrednio odpowiedzialny za zarządzanie działaniem lub priorytetem programu. Państwa członkowskie są zachęcane do zarządzania funduszami wspólnotowymi w taki sam sposób, w jaki zarządzają środkami krajowymi, w związku z czym w celu zapewnienia przeprowadzenia właściwej i terminowej kontroli, do jej wykonania należy oddelegować odpowiednie zasoby ludzkie.

Jednakże w przypadku, gdy duża ilość lub złożoność techniczna sprawdzanych operacji (np. programy pomocy) sprawia, że instytucja zarządzająca/organ pośredniczący nie są w stanie zapewnić odpowiednich zasobów ludzkich lub personelu o kwalifikacjach koniecznych do przeprowadzenia kontroli, stosowne może być zlecenie wykonania części lub całości kontroli przedsiębiorstwom zewnętrznym. W przypadku zlecenia na zewnątrz takich prac konieczne jest wyraźne określenie ich zakresu w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jak już wspomniano w pkt. 2.4, większość elementów kontroli należy wykonać ex-ante (tj. przed zadeklarowaniem wydatków, których dotyczy kontrola, do następnego szczebla). Zatem przed wybraniem takiego rozwiązania należy wziąć pod uwagę konsekwencje opóźnień w wykonaniu tych prac, takie jak zgodność z zasadą N+2 lub opóźnienia w składaniu wniosków. Ma to szczególne znaczenie w przypadku organów sektora publicznego, w którym mogą następować opóźnienia w przyznawaniu zamówień na prace tego typu. Instytucja zlecająca prace ma również obowiązek oceny jakości ich wykonania. Zwykle będzie się to wiązać z wyznaczeniem dodatkowego personelu do tego zadania. Zatem przed podjęciem decyzji o zleceniu wykonania kontroli, o których mowa w art. 4, należy rozważyć wszystkie te czynniki.

2.10 Oświadczenia księgowe

Warunki umowy o przyznaniu dotacji mogą zawierać wymóg dostarczenia przez beneficjentów końcowych oświadczenia księgowego wraz z deklaracjami wydatków przedstawionych do wypłaty. Oświadczenia te różnią się pod względem zakresu prac wykonywanych przez księgowego, ale zwykle obejmują podstawowe wymagania, takie jak potwierdzenie, że wydatki zostały zapłacone w kwalifikowanym okresie, że dotyczą elementów zatwierdzonych w umowie o przyznaniu dotacji, że spełnione zostały warunki tej umowy oraz istnieje stosowna dokumentacja towarzysząca, łącznie z dokumentacją księgową. Mimo, że kontrole wykonane przez samych beneficjentów końcowych lub na ich rzecz przez stronę trzecią (np. księgowych) nie wystarczają do spełnienia wymagań dotyczących kontroli z art. 4, istnienie oświadczeń księgowych, pod warunkiem, że wykonane prace są odpowiedniej jakości, może uzasadnić ograniczenie przez instytucję zarządzającą/organ pośredniczący kontroli z art. 4 do próby odpowiedniej wielkości, uwzględniającej znane ryzyka, w tym ryzyko braku niezależności organu przedstawiającego oświadczenie. Jednakże dla zapewnienia wiarygodności takich oświadczeń konieczne jest, aby instytucja zarządzająca udzieliła księgowym wytycznych w kwestii zakresu wykonywanych prac oraz sprawozdania / oświadczenia przedstawianego jako dowód. Oświadczenie nie powinno być jednozdaniowym dokumentem potwierdzającym prawidłowość wniosku beneficjenta końcowego, ale powinno opisywać wykonane prace i ich rezultaty.

Roczne poddane audytowi sprawozdania finansowe przedsiębiorstwa beneficjenta końcowego nie mogą zastąpić oświadczeń księgowych dla każdego wniosku zgłoszonego przez beneficjenta końcowego.

2.11 Kontrole z art. 4 i audyty z art. 10

Personel przeprowadzający kontrole, o których mowa we w art. 4 nie może brać udziału w audycie systemu lub wydatków, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia (WE) nr 438/2001 (art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1386/02 w przypadku Funduszu Spójności) i vice versa. Cele kontroli, o których mowa w art. 4 są inne niż audytów, o których mowa w art. 10 – te ostatnie są wykonywane ex-post (tj. po przedstawieniu Komisji deklaracji wydatków). Celem audytów, o których mowa w art. 10 jest ocena, czy kontrole wewnętrzne działają prawidłowo, natomiast kontrole, o których mowa w art. 4 stanowią część kontroli wewnętrznej, sprawdzanej podczas audytu, o którym mowa w art. 10. Dlatego należy wyraźnie rozdzielić te dwa rodzaje prac w zakresie ich planowania, organizacji, wykonania, zakresu i dokumentacji.

Mimo konieczności rozdzielenia tych dwóch typów kontroli, pożądana jest wymiana informacji między wykonującymi je osobami. Przykładowo, personel prowadzący kontrole, o których mowa w art. 4 powinien znać wyniki audytów z art. 10 i może zwracać się do wykonujących je kontrolerów o poradę, ci ostatni zaś powinni uwzględniać wyniki prac, o których mowa w art. 4 w swojej analizie ryzyka i strategii audytu.

2.12 Kontrole z art. 4 w odniesieniu do zamówień publicznych

Informacje ogólne

Kontrole dotyczące zamówień publicznych powinny mieć na celu sprawdzenie zgodności z krajowymi i wspólnotowymi zasadami zamówień publicznych oraz to, czy w całym procesie przestrzegane były zasady równego traktowania, niedyskryminacji, przejrzystości, swobodnego przepływu i konkurencji.

Kontrole w tej dziedzinie powinny zostać przeprowadzone jak najszybciej po wystąpieniu danego procesu, ponieważ podjęcie działań naprawczych w późniejszym terminie jest często trudne.

Na etapie przyznania finansowania należy zapewnić, że beneficjenci końcowi znają swoje obowiązki w tej dziedzinie, a ich personel został odpowiednio przeszkolony. Niektóre państwa członkowskie przygotowały specjalne wytyczne na temat zamówień publicznych dla beneficjentów końcowych. Jest to szczególnie przydatne w przypadku gdy odbiorcy końcowi uczestniczą w kontraktach jednorazowych i nie posiadają stosownego doświadczenia. Komisja Europejska przygotowała wytyczne w sprawie wspólnotowych zasad udzielania zamówień publicznych, w których zamieszczono przydatne informacje i wyjaśnienia, które można wykorzystać w trakcie kontroli:

(http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/guidelines)

Natężenie kontroli zamówień publicznych

Natężenie kontroli, o których mowa w art. 4 zależy od wartości i rodzaju kontraktu.

W przynajmniej jednym państwie członkowskim sprawdza się zgodność z zasadami zamówień publicznych wszystkich kontraktów, które przekroczyły progi określone w dyrektywach WE w sprawie zamówień publicznych lub progi krajowe, w zależności od tego, która wartość jest niższa. Takie podejście może być mało praktyczne w przypadku, gdy wiele kontraktów przekracza wartość progową, ale należy rozważyć je jako opcję kiedy wiadomo, że instytucja kontraktująca nie posiada stosownego doświadczenia.

Istotnym jest, by te kontrole przeprowadzał personel posiadający odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje, dysponujący w trakcie kontroli listami kontrolnymi.

Planowanie

Beneficjenci końcowi / organy wdrażające są odpowiedzialne za zapewnienie jakości wstępnych badań, projektu i dokładności rachunku kosztów projektu. Instytucja zarządzająca / organ pośredniczący powinny sprawdzić te elementy oraz aktualność prognoz kosztów. Taka kontrola powinna pozwolić na uniknięcie problemów związanych z dodatkowymi pracami / kontraktami podczas wdrażania projektu.

Szczególną uwagę należy zwrócić na sprawdzenie

- właściwości zastosowanej metody udzielania zamówień,
- współzależności różnych etapów kontraktu (pozyskiwanie gruntów, przygotowanie lokalizacji, podłączenia mediów itp.),
- planów finansowania i dostępności współfinansowania krajowego.

Przetargi

W przypadku kontraktów o dużej wartości, w których beneficjenci końcowi nie mają doświadczenia w dziedzinie zamówień publicznych, instytucje zarządzające/organy pośredniczące powinny zapewnić sprawdzenie jakości dokumentów przetargowych, łącznie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, przez swoich ekspertów lub eksperta zewnętrznego. Szczególną uwagę należy poświęcić sprawdzeniu, czy w specyfikacjach technicznych został dobrze określony potencjał techniczny, ekonomiczny i finansowy.

Pomimo że zarówno we wspólnotowych, jak i w krajowych zasadach udzielania zamówień publicznych określone są szczegółowe wymagania dotyczące ogłoszeń, instytucje zarządzające / organy pośredniczące powinny pamiętać, że nawet w przypadku kontraktów nieprzekraczających progów WE lub przypadków, gdy dyrektywa WE 92/50 (tj. załącznik IB) dotyczy usług w ograniczonym zakresie, powinny zapewnić odpowiednie rozreklamowanie kontraktu (odpowiednie do wielkości i charakteru kontraktu⁶), gwarantujące zgodność z ogólnymi zasadami równego traktowania i przejrzystości, określonymi w Traktacie. W tym celu mogą zwrócić się do beneficjentów końcowych o przekazanie wraz z deklaracjami wydatków kopii stosownych publikacji krajowych i/lub publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Potrzebne mogą być także dowody wysłania zawiadomień o przyznaniu zamówienia, szczególnie w przypadku usług wymienionych w załączniku IB do dyrektywy WE 92/50.

Kryteria wyboru i przyznawania kontraktów

W przypadku kontraktów przekraczających progi ustalone w dyrektywach UE w sprawie zamówień publicznych, instytucje zarządzające / organy pośredniczące w niektórych państwach członkowskich wysyłają swoich obserwatorów na ocenę ofert przetargowych. Następnie obserwator przygotowuje sprawozdanie z wnioskami dotyczącymi oceny ofert przetargowych. Obserwator sprawdza czy przygotowano wystarczająco dokładny protokół z oceny ofert, z którego wynika, w jaki sposób komisja oceniająca doszła do swych konkluzji.

Takie podejście może być mało praktyczne w przypadku, gdy wiele kontraktów przekracza wartość progową, ale należy rozważyć je jako opcję, jeśli wiadomo, że instytucja zamawiająca nie posiada stosownego doświadczenia. Można je również zastosować na ograniczonej liczbie

⁶ Sprawa C-324/98 Telaustria [2000 r.] ECR I-10745

próbie, aby sprawdzić, czy lepiej zorganizowane instytucje zamawiające, odpowiedzialne za dużą liczbę kontraktów przekraczających wartości progowe, przestrzegają odpowiednich zasad przyznawania zamówień publicznych.

Szczególne elementy oceny ofert i procedur przyznawania kontraktów, w których audyty Komisji stwierdziły występowanie problemów, to między innymi:

- brak rozróżnienia między fazą wyboru a przyznawania kontraktów oraz mylenie kryteriów wyboru z kryteriami przyznawania kontraktów;
- niezgodne z zasadami stosowanie kryteriów wyboru w fazie przyznawania kontraktu;
- brak publikacji kryteriów wyboru i przyznawania kontraktu w ogłoszeniu o przetargu lub specyfikacji przetargowej;
- stosowanie podczas oceny innych kryteriów wyboru i przyznawania kontraktu, niż opublikowane;
- zastosowane kryteria niezgodne z podstawowymi zasadami Traktatu WE;
- niewystarczające udokumentowanie decyzji podjętych przez komisję oceniającą;
- kontrakty na roboty dodatkowe / uzupełniające przyznawane bezpośrednio, bez kolejnego przetargu.

W niektórych państwach członkowskich, w przypadku gdy instytucje zarządzające / organy pośredniczące mają wątpliwości co do procedury przyznania konkretnego kontraktu lub jeśli beneficjent końcowy nie przestrzegał ich zaleceń, mają one prawo do anulowania procedury przetargowej.

Faza realizacji kontraktu

W przypadku kontraktów przekraczających wartości progowe określone w dyrektywach UE o zamówieniach publicznych, najlepszą praktyką byłoby, aby instytucja zarządzająca / organ pośredniczący były powiadamiane o wszystkich znacznych kontraktach dodatkowych / uzupełniających oraz zatwierdzały je przed ich podpisaniem przez instytucję kontraktującą. Takie postępowanie powinno zagwarantować zgodność z odpowiednimi zasadami przyznawania zamówień publicznych w kontraktach, w których występują prace dodatkowe.

2.13 Kontrole z art. 4 w odniesieniu do pomocy państwa

Programy pomocy państwowej mogą być problematyczne, jeśli chodzi o kontrole z art. 4, ze względu na:

- wzmożone ryzyko kontrolne (tj. złożoność zasad obowiązujących w tych programach, charakter odbiorców – tj. MŚP – oraz ryzyko potencjalnie słabszego środowiska kontrolnego itp.);
- szczególne kryteria kwalifikowalności;
- szczególne przepisy dotyczące ostatecznego terminu kwalifikowania wydatków.

Dla celów ustalenia właściwego podejścia do kontroli, o których mowa w art. 4, należy wyróżnić dwa typy programów pomocowych:

1) Program, w którym rola beneficjenta końcowego ogranicza się do administracji / zarządzania (tj. obejmuje wybór odbiorców, przydziału poszczególnych dotacji i zarządzanie nimi itp.) i nie ma on bezpośredniego interesu finansowego w odniesieniu do samego programu. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy beneficjentem końcowym jest organ administracji publicznej.

2) Program, w którym beneficjent końcowy ma interes finansowy w odniesieniu do programu lub projektu (np. wnosi część majątku lub finansuje pożyczkę dla odbiorcy końcowego, która zostanie wykorzystana do sfinansowania projektu). Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy beneficjentem końcowym jest prywatna instytucja (finansowa)..

W obu przypadkach najlepszym rozwiązaniem będzie załączenie bardzo szczegółowej definicji kwalifikowanych inwestycji dla poszczególnych projektów objętych decyzją przyznającą grant. Ma to szczególne znaczenie, jeśli beneficjent końcowy polega na oświadczeniach księgowych w celu doprecyzowania zakresu kontroli i tym samym zwiększenia ogólnej gwarancji systemu.

Problemy mogą pojawić się w zakresie charakteru i rozmiaru kontroli prowadzonej przez instytucję zarządzającą / organ pośredniczący w ramach określonych w art. 4, w celu uzyskania pewności, że kontrole prowadzone na szczeblu beneficjenta końcowego zostały prawidłowo przeprowadzone. W pierwszym przypadku, beneficjent końcowy może być postrzegany jako podmiot pełniący funkcje podobne do organu pośredniczącego. W takim wypadku dopuszczalne jest, aby instytucja zarządzająca / organ pośredniczący przeprowadziły jedynie ograniczoną kontrolę w celu potwierdzenia prawidłowości wydatków, sprawdzonej podczas kontroli przeprowadzonej na poziomie beneficjenta końcowego.

W zależności od oceny poziomu ryzyka systemów zarządzania i kontroli beneficjenta i odbiorców końcowych dokonanej przez instytucję zarządzającą / organ pośredniczący, pewność można uzyskać poprzez regularne przysyłanie sprawozdań przez beneficjenta końcowego, łącznie z danymi statystycznymi wyników kontroli i informacjami dotyczącymi kontrolera, zastosowanej metodologii i zakresu, w szczególności w odniesieniu do zasad kwalifikowania. Dodatkowo instytucja zarządzająca / organ pośredniczący mogą wykonać ograniczone kontrole na miejscu.

W drugim przypadku, gdy beneficjent końcowy ma bezpośredni interes finansowy w odniesieniu do funduszu lub projektu, nie można uznać go za całkowicie niezależnego, jeśli chodzi o wdrażanie projektu i tym samym za w pełni obiektywnego w ocenie. Zaufanie, jakie organ pośredniczący i/lub instytucja zarządzająca pokładają w pracy beneficjenta końcowego powinno zostać przez nie potwierdzone poprzez przeprowadzanie wizyt na miejscu u odbiorcy końcowego.

W zależności od środków kontrolnych podjętych przez beneficjenta końcowego w odpowiedzi na wyraźnie wyższe ryzyko, metody kontroli stosowane przez instytucję zarządzającą / organ pośredniczący powinny obejmować mechanizm regularnego składania sprawozdań (zawierających takie same informacje, co w pierwszym przypadku) połączone z kontrolami na miejscu, których częstotliwość powinna być ustalona zgodnie z pkt. 2.7 niniejszych wytycznych.