



KOMISJA EUROPEJSKA

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące  
kontroli zarządczych

**(okres programowania 2014–2020)**

**ZASTRZEŻENIE PRAWNE:** Niniejszy dokument został przygotowany przez służby Komisji. Na podstawie obowiązującego prawa UE formułuje się w nim wskazówki techniczne dla współpracowników i innych jednostek biorących udział w monitorowaniu, kontroli lub wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)), które dotyczą interpretacji i stosowania przepisów UE w tym zakresie. Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wyjaśnień i interpretacji służb Komisji dotyczących wyżej wymienionych przepisów w celu ułatwienia realizacji programów i zachęceniu do stosowania dobrych praktyk. Niniejsze wytyczne pozostają bez uszczerbku dla wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd lub dla decyzji Komisji.

## Spis treści

I. KONTEKST.....	4
1. Odniesienia do przepisów.....	4
2. Cel wytycznych .....	4
II. WYTYCZNE .....	5
1. Główne zagadnienia w odniesieniu do kontroli zarządczych .....	5
1.1. Ogólne zasady i cel .....	5
1.2. Obowiązki instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących oraz beneficjentów .....	6
1.3. Wytyczne przedstawione przez państwo członkowskie .....	8
1.4. Zdolność instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących w ramach kontroli .....	9
1.5. Metodyka i zakres kontroli zarządczych na podstawie art. 125 ust. 5 .....	10
1.6. Terminy kontroli zarządczych .....	11
1.7. Intensywność kontroli zarządczych .....	13
1.8. Dokumentowanie kontroli zarządczych .....	16
1.9. Outsourcing kontroli zarządczych .....	17
1.10. Poświadczenia rewidentów .....	18
1.11. Rozdzielenie obowiązków .....	19
2. Szczególne obszary dotyczące kontroli zarządczych .....	19
2.1. Udzielanie zamówień publicznych .....	19
2.2. Środowisko .....	24
2.3. Pomoc państwa .....	26
2.4. Instrumenty finansowe .....	28
2.5. Operacje przynoszące dochód .....	32
2.6. Trwałość operacji .....	34
2.7. Równość i niedyskryminacja .....	35
2.8. Cel „Europejska współpraca terytorialna” (EWT) .....	35
2.9. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych .....	38
2.10. Formy kosztów uproszczonych .....	38
2.11. Wskaźniki .....	39

## WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW

IA	Instytucja audytowa
IC	Instytucja certyfikująca
RWP	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.
EFS	Europejski Fundusz Społeczny – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.
EFSI	EFSI oznacza wszystkie europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Niniejsze wytyczne mają zastosowanie do wszystkich funduszy z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
EUWT	Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
EWT	Europejska współpraca terytorialna – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.
IP	Instytucja pośrednicząca
WS	Wspólny sekretariat (dla programów realizowanych na podstawie EWT)
IZ	Instytucja zarządzająca
Kontrole zarządcze	Kontrole na podstawie art. 125 ust. 4 lit. a) RWP, w tym weryfikacje administracyjne w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację i kontrole operacji na miejscu, jak określono w art. 125 ust. 5 RWP.
SZK	System zarządzania i kontroli

## I. KONTEKST

### 1. Odniesienia do przepisów

Rozporządzenie	Artykuły
Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (zwane dalej „RWP”)	Art. 125 ust. 4, 5 i 7 – Funkcje instytucji zarządzającej
Rozporządzenie (UE) nr 1299/2013 Europejska współpraca terytorialna (zwane dalej „EWT”)	Art. 23 – Funkcje instytucji zarządzającej

W art. 125 ust. 4 lit. a) RWP wymaga się od IZ, aby kontrolowała, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, czy wydatki deklarowane przez beneficjentów zostały zapłacone oraz czy spełniają one obowiązujące przepisy prawa, wymagania programu operacyjnego oraz warunki wsparcia operacji.

Na podstawie art. 125 ust. 5 RWP kontrole obejmują weryfikacje administracyjne w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację i kontrole operacji na miejscu.

Na podstawie art. art. 125 ust. 7 RWP w przypadkach gdy IZ jest również beneficjentem w ramach programu operacyjnego, rozwiązania dotyczące kontroli (o których mowa w ust. 4 akapit pierwszy lit. a) tego artykułu) zapewniają właściwą rozdzielność funkcji.

W art. 23 ust. 1 EWT określono, że instytucja zarządzająca programem EWT wykonuje funkcje określone w art. 125 ust. 4 RWP. W art. 23 ust. 4 EWT określono, że państwa członkowskie i państwa trzecie w określonych okolicznościach są odpowiedzialne za prowadzone kontrole zarządcze. Specyfikę kontroli w ramach programów EWT określono w art. 23 ust. 3 i 5 EWT.

### 2. Cel wytycznych

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wytycznych w zakresie określonych praktycznych aspektów stosowania art. 125 ust. 4 lit. a) i art. 125 ust. 5 RWP oraz art. 23 EWT. Ma on służyć jako dokument referencyjny dla państw członkowskich w zakresie realizacji postanowień tych artykułów. Niniejsze wytyczne mają zastosowanie do wszystkich EFSI z wyjątkiem EFRROW. Zaleca się, by państwa członkowskie postępowały zgodnie z wytycznymi, uwzględniając własne struktury organizacyjne oraz procedury kontroli. W wytycznych przedstawiono szereg najlepszych praktyk, które IZ i organy określone w art. 23 ust. 4 EWT mogą wdrożyć, uwzględniając specyfikę każdego systemu zarządzania i kontroli. W ramach audytów przeprowadzonych przez Komisję w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 wykazano potencjalne korzyści wynikające z opracowania takiego dokumentu.

Niniejsze wytyczne obejmują kwestie dotyczące wymogów regulacyjnych, ogólnych zasad oraz celu kontroli, organów odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli, terminów, zakresu i intensywności kontroli, organizacji kontroli na miejscu, obowiązku dokumentowania pracy oraz outsourcingu. W kilku konkretnych obszarach, np. zamówień publicznych i programów pomocy,

które w państwach członkowskich bywają problematyczne, przedstawiono przykłady dobrych praktyk w sposób bardziej szczegółowy. Dokument zawiera również informacje dotyczące kontroli zarządczych w obszarach instrumentów finansowych, projektów generujących dochód i EWT. Uwzględniono również problematykę trwałości operacji, równości i niedyskryminacji oraz środowiska.

Ze względu na duże zróżnicowanie struktur organizacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich omówienie wszystkich kwestii w niniejszym dokumencie jest niemożliwe. Prowadzenie kontroli zarządczych należy do obowiązków IZ, jeżeli kontrole te prowadzone są na podstawie art. 125 ust. 4 lit. a) RWP oraz na podstawie art. 23 ust. 3 EWT. Instytucja zarządzająca może delegować zadania instytucji pośredniczącej. W związku z tym, jeżeli mowa jest o IZ, może to również dotyczyć IP, na które IZ scedowała część lub całość zadań związanych z kontrolą zarządczą. W pozostałych przypadkach zgodnie z art. 23 ust. 3 i 4 EWT w odniesieniu do programów EWT odpowiedzialność za prowadzenie kontroli zarządczych spoczywa na państwach członkowskich, państwach trzecich lub terytoriach wyznaczających dany podmiot lub osobę.

W ramach dążenia do zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów EFSI należy podkreślić, że wymiana informacji między beneficjentami a IZ, IC, IA oraz IP może odbywać się za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Przepisy znajdujące się w pakiecie legislacyjnym 2014–2020 związane z inicjatywą e-spójności sformułowano w taki sposób, aby określić minimalne wspólne wymogi i umożliwić państwom członkowskim i regionom znalezienie rozwiązań dopasowanych do ich struktury organizacyjnej i instytucjonalnej, a także do ich szczególnych potrzeb.

## **II. WYTYCZNE**

### **1. Główne zagadnienia w odniesieniu do kontroli zarządczych**

W niniejszym dokumencie przedstawiono wytyczne w sprawie poszczególnych aspektów kontroli zarządczych. Praktyki uznane za szczególnie dobre elementy systemów kontroli w odniesieniu do kontroli zarządczych wyróżniono w ramach jako przykłady najlepszych praktyk.

#### **1.1. Ogólne zasady i cel**

Kontrole zarządcze stanowią element systemu kontroli wewnętrznej<sup>1</sup> każdej dobrze zarządzanej organizacji. Są to zwyczajne, codzienne kontrole przeprowadzane przez kierownictwo organizacji w celu zapewnienia prawidłowej realizacji procesów, za które jest ona odpowiedzialna.

Prostym przykładem takiej kontroli w typowej organizacji będzie porównanie faktycznie dostarczonych towarów ze złożonym zamówieniem pod względem ilości, ceny i stanu towarów. Kontrola taka pozwala na upewnienie się, że organizacja otrzymała towary w ilości faktycznie wskazanej na zamówieniu, po ustalonej cenie i wymaganej jakości.

W przypadku bardziej złożonych procesów zakres kontroli oczywiście zostanie rozszerzony i może obejmować kontrolowanie przestrzegania odpowiednich zasad i przepisów. Zasada pozostaje jednak ta sama, a mianowicie kontrole dokonywane przez kierownictwo organizacji powinny przyczynić się do zapewnienia prawidłowej realizacji procesów, za które jest ona odpowiedzialna, oraz zgodności tych procesów z odpowiednimi zasadami i przepisami. Pod tym względem kontrole zarządcze prowadzone na podstawie art. 125 ust. 5 RWP niczym się nie różnią, stanowią bowiem zwykle kontrole zarządcze procesów, za które odpowiedzialna jest organizacja, przeprowadzane w celu sprawdzenia, czy współfinansowane towary i usługi zostały dostarczone, czy wnioskowane

---

<sup>1</sup> Źródło: definicja kontroli wewnętrznej opracowana przez COSO, zob. [www.coso.org](http://www.coso.org)

wydatki w przypadku zwrotu faktycznie poniesionych kosztów odpowiadają rzeczywistości oraz czy przestrzegano warunków odpowiedniej decyzji Komisji zatwierdzającej program operacyjny oraz obowiązujących przepisów krajowych i unijnych związanych z ich stosowaniem. Choć systemy kontroli wewnętrznej państw członkowskich mogą się sprawdzać w przypadku programów krajowych, może jednak zaistnieć potrzeba dostosowania ich do pewnych szczególnych wymogów EFSI.

Kontrole zarządcze stanowią integralną część systemu kontroli wewnętrznej wszystkich organizacji, a gdy są prawidłowo realizowane, przyczyniają się również do zapobiegania nadużyciom finansowym i do ich wykrywania.

Należy również zauważyć, że każda IZ jest w pełni odpowiedzialna za planowanie, administrowanie i ocenę, jeżeli chodzi o jej wewnętrzne zdolności do określenia liczby i wartości operacji, którymi może odpowiednio zarządzać.

## **1.2. Obowiązki instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących oraz beneficjentów**

**Na mocy art. 125 RWP instytucja zarządzająca** odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i za ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za:

- sporządzanie deklaracji zarządczej dotyczącej zestawienia wydatków obejmującego wydatki poniesione i przedstawione Komisji do zwrotu;
- sporządzanie rocznego podsumowania sprawozdań końcowych z audytu i przeprowadzonych kontroli;
- weryfikację, czy współfinansowane produkty i usługi zostały dostarczone lub wyświadczone, czy wydatki na operacje deklarowane przez beneficjentów zostały poniesione oraz czy spełniają one wymogi obowiązującego prawa, programu operacyjnego i warunki wsparcia operacji;
- zapewnienie właściwej ścieżki audytu;
- ustanowienie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących operacji, w tym w stosownych przypadkach danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji;
- wprowadzanie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka;
- zapewnienie, aby beneficjenci uczestniczący w realizacji operacji prowadzili oddzielny system rachunkowości lub korzystali z odpowiedniego kodu księgowego w odniesieniu do wszystkich transakcji.

IZ ponosi ogólną odpowiedzialność za te zadania. Część lub całość tych zadań może powierzyć<sup>2</sup> IP<sup>3</sup>. Nie może jednak delegować ogólnej odpowiedzialności za zapewnienie prawidłowości ich

<sup>2</sup> W przypadku gdy co najmniej jedno zadanie IZ lub IC jest realizowane przez IP, stosowne ustalenia powinny być sporządzone w formie pisemnej.

<sup>3</sup> IP to każdy podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność IZ lub IC ponosi odpowiedzialność, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji, w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje (art. 2 pkt 18 RWP). Instytucje pośredniczące mają obowiązek wprowadzić system kontroli wewnętrznej, aby zapewnić prawidłowość i legalność operacji, ich zgodność z warunkami określonymi w programie operacyjnym oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów unijnych. W przypadku oddelegowania przez IZ zadań określonych w art. 125 ust. 5 RWP system kontroli wewnętrznej powinien obejmować przeprowadzanie przez IP kontroli przedkładanych przez beneficjenta wniosków o refundację.

realizacji. Jeżeli zatem określone zadania zostały powierzone IP, to IZ powinna w ramach swojej funkcji nadzorczej sprawdzić, czy zadania te zostały wykonane prawidłowo. Może tego dokonać na kilka sposobów, np.:

- przygotowanie wytycznych, podręczników procedur i list kontrolnych dostosowanych do IP i stosowanych przez nie;
- otrzymywanie odpowiednich sprawozdań opracowywanych przez IP i dokonywanie ich przeglądu;
- otrzymywanie sprawozdań z audytu opracowywanych w kontekście art. 127 ust. 1 RWP, które powinny obejmować przegląd kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 RWP przeprowadzanych przez IP; oraz
- przeprowadzanie kontroli jakości dotyczących kontroli dokonywanych przez IP.

IZ powinna również przeprowadzać kontrole na szczeblu IP, w tym prób wniosków o refundację przedkładanych przez beneficjentów, tak by w ramach rutynowego nadzoru lub w przypadku obaw, że zadania nie są wykonywane prawidłowo, mogła ocenić sposób dokonania kontroli. Proces ten powinien obejmować zbadanie niewielkiej próby akt wybranych na podstawie oceny specjalisty.

Przy opracowywaniu kontroli zarządczych IZ powinna uwzględnić ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych. Kierownictwo i personel powinni dysponować wystarczającą wiedzą dotyczącą nadużyć finansowych, aby móc rozpoznać sygnały ostrzegawcze. Zasadniczo, jeżeli jednocześnie występuje więcej niż jeden wskaźnik, prawdopodobieństwo wystąpienia nadużycia finansowego wzrasta. Kontrole zarządcze należy prowadzić przy zachowaniu postawy zawodowego sceptycyzmu. IZ musi umieścić w swoich wytycznych instrukcje i informacje celem zwiększenia świadomości w zakresie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych. Ponadto muszą funkcjonować jasne procedury w celu zapewnienia, aby niezwłocznie podejmowano działania w stosunku do wszelkich zgłoszonych przypadków nadużyć finansowych lub podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego. Jeżeli zaistnieje podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego (np. w ramach kontroli zarządczej), IZ powinna niezwłocznie poinformować stosowny organ krajowy, aby podjął on dalsze działania; organ ten ma obowiązek poinformowania Komisji (OLAF) o nieprawidłowościach i przypadkach podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych zgodnie z obowiązującymi zasadami sektorowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości. W pierwszej kolejności należy najpewniej poinformować osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostką, o której mowa, o ile nie ma podstaw ku temu by sądzić, że są one zaangażowane w nadużycie finansowe, którego popełnienie się podejrzewa. W przeciwnym razie IZ ma obowiązek poinformować o sprawie bezpośrednio organy sądowe, nie naruszając jakichkolwiek przepisów krajowych dotyczących poufności informacji otrzymanych przez IZ. Jeżeli jest to możliwe na mocy przepisów krajowych, należy informować IZ o wszystkich przypadkach podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego lub o wyraźnym nadużyciu, które dotyczy projektów współfinansowanych w ramach EFSI; w tym celu należy promować współpracę między organami krajowymi.

Komisja zaleca IZ przyjęcie aktywnego, uporządkowanego i ukierunkowanego podejścia do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych. W przypadku EFSI celem powinny być aktywne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych. racjonalne pod względem kosztów. Wszystkie instytucje wdrażające programy powinny wykazywać zero tolerancji dla nadużyć finansowych, począwszy od przyjęcia właściwej postawy ogólnie. Opracowany przez Komisję dokument „Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych” (EGESIF 14-0021-00 z dnia 16 czerwca 2014 r.) stanowi źródło pomocy dla IZ we wdrażaniu art. 125 ust. 4 lit. c), który stanowi, że IZ wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.

Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na stosowanie narzędzia do punktowej oceny ryzyka zwanego ARACHNE. ARACHNE ma na celu ustanowienie kompleksowej i pełnej bazy danych projektów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności w Europie, wzbogacanej danymi z publicznie dostępnych źródeł, aby na podstawie zestawu ponad 100 wskaźników ryzyka rozpoznać projekty, beneficjentów, zamówienia i wykonawców, z którymi wiąże się największe ryzyko. IZ mogą korzystać z narzędzia do eksploracji danych ARACHNE, które może stanowić jeden z elementów skutecznej kontroli zarządczej, w tym proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych.

Do zadań **instytucji pośredniczącej** może należeć między innymi zestawianie wniosków o refundację otrzymanych od pewnej liczby beneficjentów w jedną ogólną deklarację wydatków przedstawianą IZ. W takich przypadkach IZ odpowiada za przeprowadzanie kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 RWP w celu zapewnienia prawidłowego zestawiania wydatków przez IP. W przypadku gdy IP przedkłada deklarację wydatków bezpośrednio do IC, kontrole zgodnie z art. 125 ust. 5 RWP należy prowadzić na szczeblu IP. Ponadto IZ powinna być informowana o każdej przekazanej deklaracji, co pozwoli jej kontrolować prawidłowość zestawienia wydatków oraz przedstawiać IC wszelkie wymagane potwierdzenia.

Definicję **beneficjenta** przedstawiono w art. 2 pkt 10 RWP. W przypadku gdy IZ lub IP są również beneficjentami, należy zapewnić jasny rozdział funkcji roli odbiorcy i roli nadzorczej. Beneficjenci odpowiadają za zapewnienie legalności i prawidłowości wydatków deklarowanych w ramach współfinansowania oraz ich zgodności z wszelkimi obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi związanymi z ich stosowaniem. Aby to zapewnić, powinni zatem posiadać własne procedury kontroli wewnętrznej, proporcjonalne do wielkości podmiotu oraz charakteru działalności. Nie można jednak uznać kontroli prowadzonych bezpośrednio przez beneficjentów za równoważne z kontrolami prowadzonymi na podstawie art. 125 RWP. Beneficjentom korzystającym z systemów elektronicznej archiwizacji lub przetwarzania obrazów (polegających na skanowaniu dokumentów oryginalnych i przechowywaniu ich w formie elektronicznej) zaleca się zorganizowanie własnego systemu kontroli wewnętrznej, zapewniając: aby każdy zeskanowany dokument elektroniczny był identyczny z oryginałem w formie papierowej, aby nie było możliwe zeskanowanie tego samego dokumentu w formie papierowej celem uzyskania kilku różnych dokumentów elektronicznych, aby każdy dokument elektroniczny był niepowtarzalny i nie mógł zostać użyty ponownie do innych celów niż cel pierwotny. Proces zatwierdzenia, księgowania i płatności w odniesieniu do każdego dokumentu elektronicznego powinien być unikalny. Dwukrotne zatwierdzenie, zaksięgowanie lub opłacenie w przypadku tego samego dokumentu elektronicznego powinno być niemożliwe. Po zeskanowaniu dokumentu elektronicznego niemożliwe powinno być wprowadzanie w nim zmian lub tworzenie jego zmienionych kopii.

### 1.3. Wytyczne przedstawione przez państwo członkowskie

#### Wytyczne państwa członkowskiego dla wszystkich instytucji

Państwa członkowskie powinny zapewnić IZ, IC, a także IP odpowiednie wytyczne w sprawie wprowadzania systemów zarządzania i kontroli niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania finansami EFSI, a w szczególności zapewnienia odpowiedniej oceny poprawności, prawidłowości i kwalifikowalności wniosków o pomoc unijną.

Najlepsze praktyki obejmowałyby w tym zakresie opracowanie wytycznych dla wszystkich szczebli (tj. dla szczebla IZ oraz IP) w celu zapewnienia stosowania jednolitej metodyki we wszystkich instytucjach w odniesieniu do przeprowadzania kontroli zarządczych. Na szczeblu IZ można opracować ogólne wytyczne, które w razie potrzeby byłyby dostosowywane do szczególnych wymogów szczebla IP. Takie wytyczne powinny zostać włączone do instrukcji procedur obowiązujących w tych instytucjach.



## Wytyczne IZ dla beneficjentów

Organy państw członkowskich powinny starać się unikać błędów, współpracując z beneficjentami przy rozpoczęciu każdej operacji. Powinny zapewniać beneficjentom szkolenia i wytyczne dotyczące przygotowania systemów w celu spełnienia wymogów unijnych oraz sporządzania pierwszych wniosków o refundację. Ze szczególną uwagą należy dopilnować, by beneficjenci wiedzieli, które koszty i wyniki lub produkty kwalifikują się do zwrotu.

Szczególną uwagę należy zwrócić na podnoszenie świadomości beneficjentów w zakresie możliwości proponowanej w art. 67 ust. 1 lit. b), c) i d) oraz w art. 68 RWP, art. 14 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie EFS i art. 19 rozporządzenia w sprawie EWT w odniesieniu do kosztów jednostkowych, kwot ryczałtowych i finansowania ryczałtowego, a także zwrotu wydatków poniesionych przez państwa członkowskie na podstawie kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych określonych przez Komisję i mających zastosowanie do beneficjentów EFS zgodnie z art. 14 rozporządzenia w sprawie EFS.

IZ jest odpowiedzialna za zapewnianie, by operacje do współfinansowania były wybierane zgodnie z odpowiednimi procedurami i kryteriami wyboru, które są niedyskryminujące i przejrzyste, oraz aby uwzględniały zasady równości płci i zrównoważony rozwój, a także by były zgodne z przepisami prawa unijnego i krajowego i wchodziły w zakres funduszu lub funduszy przez cały okres realizacji. W tym celu musi dopilnować, by beneficjenci zostali poinformowani o szczególnych warunkach dotyczących produktów lub usług, które mają zostać dostarczone w ramach operacji, o planie finansowania i terminie realizacji, a także o tym, by gromadzono i przekazywano informacje finansowe i inne. Zanim IZ podejmie decyzję zatwierdzającą, musi się upewnić, że wnioskodawca ma odpowiednie możliwości, by spełnić te warunki. IZ powinna upewnić się, że wnioskodawca zapewnia trwałość operacji oraz że jeżeli operacja rozpoczęła się przed dniem złożenia wniosku o finansowanie do IZ, przestrzegano przepisów prawa unijnego i krajowego dotyczących jego wniosku.

IZ może ustalić odpowiednie kryteria w celu oceny możliwości operacyjnych, technicznych i administracyjnych wnioskodawców. Kryteria te mogą różnić się w zależności od rodzaju operacji, ale może do nich należeć między innymi ocena sytuacji finansowej wnioskodawcy, kwalifikacji i doświadczenia jego personelu, a także jego struktury administracyjnej i operacyjnej.

Należy wprowadzić strategię pozwalającą zapewnić beneficjentom dostęp do informacji, między innymi za pośrednictwem ulotek, broszur, seminariów, warsztatów oraz stron internetowych. Powinny one obejmować w szczególności wszystkie krajowe i unijne zasady kwalifikowalności oraz inne wymogi prawne, w tym wymogi w zakresie informacji i promocji.

### **1.4. Zdolność instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących w ramach kontroli**

Państwa członkowskie powinny postarać się o odpowiednie zasoby ludzkie dysponujące odpowiednim doświadczeniem w przeprowadzaniu kontroli w odniesieniu do operacji współfinansowanych przez EFSI. IZ i IP powinny jasno określić w opisie systemu zarządzania i kontroli jednostki odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli, wskazując liczbę przyznaczonych zasobów ludzkich. Należy wskazać organ odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli w przypadku, gdy IZ i IP są beneficjentami. IZ i IP mogą przyjąć scentralizowany lub zdecentralizowany system kontroli. Kontrole scentralizowane zapewniają lepszą możliwość wymiany doświadczeń. Przyczyniają się również do wzrostu efektywności personelu przeprowadzającego kontrolę zarządczą oraz ułatwiają kontrolę jakości. W ramach systemu zdecentralizowanego IZ powinna zapewnić funkcjonowanie systemu kontroli jakości w celu zagwarantowania jednakowego poziomu wyników wśród różnych pracowników

przeprowadzających kontrole zarządcze.

Państwa uczestniczące w programach EWT powinny uzgodnić kwestie dotyczące ustanowienia kontroli zarządczych oraz wyznaczyć personel przeprowadzający kontrole zarządcze, dokonać ustaleń dotyczących personelu, określić główne kompetencje i obowiązki, a także sposoby zapewnienia spójności wśród personelu przeprowadzającego kontrole zarządcze pochodzącego z wszystkich państw uczestniczących w programie.

W przypadku stosowania pomocy technicznej przez IZ lub IP należy zapewnić wytyczne dla personelu zewnętrznego przeprowadzającego kontrole zarządcze. Pomoc techniczną należy stosować w miarę możliwości jako środek umożliwiający personelowi przeprowadzającemu kontrole zarządcze IZ i IP budowanie zdolności.

IZ powinna zapewnić swojemu personelowi szkolenia i wytyczne w zakresie wymaganych umiejętności. Personel IZ powinien w szczególności dysponować umiejętnościami kontrolera oraz wiedzą dotyczącą zasad i przepisów prawa krajowego i unijnego (między innymi: w zakresie zasad kwalifikowalności, zasad pomocy państwa, przepisów dotyczących zamówień publicznych, funkcjonowania instrumentów finansowych).

### **1.5. Metodyka i zakres kontroli zarządczych na podstawie art. 125 ust. 5**

Kontrole na podstawie art. 125 ust. 5 RWP obejmują dwa główne elementy, a mianowicie weryfikacje administracyjne (tj. kontrole dokumentacji) w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację oraz kontrole operacji na miejscu.

Wszystkie wnioski o refundację składane przez beneficjentów, niezależnie od tego, czy są to wnioski o refundację pośrednią, czy końcową, podlegają weryfikacji administracyjnej opartej na rozpatrzeniu wniosku oraz odpowiednich dokumentów potwierdzających, takich jak faktury, kwity dostawy, wyciągi bankowe, sprawozdania z postępów w realizacji prac oraz harmonogramy. Liczbę dokumentów potwierdzających można zmniejszyć, jeżeli operacje będą realizowane przy zastosowaniu form kosztów uproszczonych<sup>4</sup>. Kontrole przeprowadzane przez IZ i IP przed poświadczeniem wydatków przed Komisją powinny wystarczyć do zagwarantowania, aby poświadczony wydatek był zgodny z prawem i prawidłowy. Wszystkie nieprawidłowe wydatki wykryte podczas kontroli należy wyłączyć z wydatków deklarowanych Komisji.

Jeżeli podczas kontroli na miejscu, które przeprowadzono wrywkowo, wykryto znaczącą kwotę nieprawidłowych wydatków w wydatkach, które już zostały zawarte we wniosku o płatność złożonym do Komisji, organ odpowiedzialny powinien:

- dokonać ilościowej i jakościowej oceny wykrytych nieprawidłowości, aby ocenić ryzyko wystąpienia nieprawidłowości również w ramach operacji nieobjętych próbą;
- zastosować niezbędne środki naprawcze, aby wzmocnić kontrole przed złożeniem wniosku o płatność do Komisji.

Postępowanie w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków wykrytych podczas kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 RWP powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym z *wytycznymi Komisji w sprawie zestawienia wydatków* (EGESIF 15\_0017).

Kontrole powinny w szczególności zapewnić:

- aby wydatki odnosiły się do okresu kwalifikowalności i aby zostały opłacone;

---

<sup>4</sup> Więcej informacji dotyczących form kosztów uproszczonych znajduje się w opracowanych przez Komisję *wytycznych dotyczących form kosztów uproszczonych* (EGESIF\_14-0017 z 6/10/2014).

- aby wydatki odnosiły się do zatwierdzonej operacji;
- zgodność z warunkami programu, w tym w stosownych przypadkach przestrzeganie zatwierdzonego poziomu finansowania;
- przestrzeganie krajowych i unijnych zasad kwalifikowalności;
- adekwatność dokumentów potwierdzających oraz istnienie właściwej ścieżki audytu;
- w przypadku form kosztów uproszczonych: aby spełnione zostały warunki dotyczące płatności;
- przestrzeganie zasad pomocy państwa, wymogów w zakresie zrównoważonego rozwoju, równych szans i niedyskryminacji;
- w stosownych przypadkach: przestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych;
- przestrzeganie unijnych i krajowych przepisów w zakresie promocji;
- postępy rzeczowe operacji mierzone przy użyciu wspólnych i charakterystycznych dla programu wskaźników produktu oraz w stosownych przypadkach rezultatu i danych jednostkowych;
- dostawę produktu lub świadczenie usług w pełnej zgodzie z warunkami umowy w odniesieniu do poszczególnych form wsparcia.

W przypadku gdy jeden beneficjent realizuje jednocześnie więcej niż jedną operację lub w przypadku gdy operacja jest finansowana w ramach różnych form wsparcia lub różnych funduszy, wprowadza się mechanizm służący kontroli możliwego podwójnego finansowania pozycji wydatków.

Jeżeli beneficjent przedstawi poświadczenie biegłego rewidenta potwierdzające zadeklarowane wydatki, można je również wziąć pod uwagę (zob. sekcja 1.10).

W dziedzinach technicznych, takich jak przestrzeganie zasad ochrony środowiska, można zwrócić się do właściwych organów krajowych, których zadaniem jest kontrolowanie przestrzegania przepisów i wydawanie odpowiednich pozwoleń. W takich przypadkach IZ powinna sprawdzać, czy beneficjent uzyskał stosowne pozwolenia od tych organów. W celu kontroli zgodności z zasadami pomocy państwa IZ mogą również skorzystać z pracy innych właściwych organów krajowych posiadających kompetencje w danym zakresie.

Metodyka wykorzystywana przez IZ do przeprowadzania kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 RWP powinna być określona w instrukcjach procedur obowiązujących w poszczególnych organach ze wskazaniem punktów kontrolowanych podczas weryfikacji administracyjnych i punktów kontrolowanych podczas kontroli na miejscu oraz z odniesieniem do list kontrolnych wykorzystywanych do poszczególnych kontroli.

Jeżeli beneficjent lub usługodawca posiadają specjalny status (np. organizacji międzynarodowej), zainteresowane państwo członkowskie powinno zapewnić dostęp do dokumentów do celów związanych z kontrolą (np. protokół ustaleń) przed zawarciem porozumienia lub umowy o finansowaniu, niezależnie od przepisów art. 40 ust. 1 RWP.

## **1.6. Terminy kontroli zarządczych**

### **1) Kontrole przy wyborze projektu**

W celu wybrania i zatwierdzenia operacji, zanim zostanie podjęta decyzja zatwierdzająca, IZ musi się upewnić, że wnioskodawca ma możliwość spełnienia szeregu warunków (zob. sekcja 1.3).

## 2) Weryfikacje administracyjne podczas realizacji projektu

Kontrole zarządcze należy przeprowadzać, zanim odnośne wydatki zostaną zadeklarowane na nadrzędnym szczeblu. Na przykład weryfikacje administracyjne należy zakończyć, zanim instytucja pośrednicząca przekaże instytucji zarządzającej (lub IZ przekaże IC) wniosek o płatność okresową lub końcową. W każdym przypadku wszelkie weryfikacje administracyjne (zob. sekcja 1.5) dotyczące wydatków zawartych w konkretnym wniosku o płatność należy przeprowadzić, zanim IC przedłoży Komisji wniosek o płatność.

## 3) Kontrole na miejscu podczas realizacji projektu

Kontrole na miejscu należy planować z wyprzedzeniem, aby zapewnić ich skuteczność, w szczególności w świetle poświadczenia, zgodnie z którym wydatki ujęte w zestawieniu są zgodne z obowiązującym prawem (art. 133 lit. c) RWP). Zasadniczo należy powiadamiać o kontrolach na miejscu, aby beneficjent mógł zapewnić dostęp do odpowiedniego personelu (np. kierownika projektu, inżyniera, księgowego) oraz dokumentacji (w szczególności dokumentacji finansowej, w tym wyciągów bankowych i faktur) na czas kontroli. W niektórych przypadkach – gdy po zakończeniu projektu ustalenie realności operacji jest trudne – zasadne może być jednak przeprowadzenie kontroli na miejscu podczas realizacji i bez uprzedzenia beneficjenta.

Kontrole na miejscu powinny być zazwyczaj przeprowadzane, kiedy operacja jest już mocno zaawansowana, zarówno pod względem postępów rzeczowych, jak i finansowych. Nie zaleca się przeprowadzania kontroli na miejscu dopiero po zakończeniu operacji, ponieważ byłoby za późno, by podjąć jakiegokolwiek działanie naprawcze w razie stwierdzenia problemów, gdy nieprawidłowe wydatki zostaną już zatwierdzone. Kontrole operacji jako środek zapobiegawczy służący weryfikacji zdolności wnioskodawcy nie zastępują kontroli na miejscu operacji wybranych do finansowania.

Na termin kontroli na miejscu często będą mieć wpływ charakter i specyfika danej operacji, kwota wsparcia publicznego, poziom ryzyka i zakres weryfikacji administracyjnych.

W przypadku dużych projektów infrastruktury o okresie realizacji trwającym kilka lat najlepsza praktyka obejmowałaby przeprowadzenie w tym okresie kilku kontroli na miejscu, w tym jednej w momencie zakończenia operacji, aby zweryfikować jej realność. Jeżeli po corocznym zaproszeniu do wyrażenia zainteresowania przyznawane są te same formy wsparcia, kontrole na miejscu przeprowadzone w pierwszym roku powinny pomóc uniknąć powtórzenia problemów w kolejnych latach.

## 4) Kontrole na miejscu po realizacji operacji

Umowy w sprawie indywidualnych form wsparcia obejmujące budowę lub zakup składnika aktywów często narzucają beneficjentom trwałe warunki, które należy spełniać po zakończeniu operacji lub po nabyciu aktywów (np. pozostanie w posiadaniu nabytych aktywów, liczba nowych pracowników). W takich przypadkach w fazie operacyjnej może być konieczna kolejna kontrola na miejscu, aby sprawdzić, czy warunki są w dalszym ciągu przestrzegane.

Jeżeli operacje mają charakter niematerialny, a po ich ukończeniu pozostaje niewiele namacalnych dowodów lub nie ma ich wcale, to dobrą praktyką będzie dokonywanie kontroli na miejscu w trakcie realizacji (tj. przed ukończeniem operacji). Te kontrole na miejscu są przydatne i pozwalają sprawdzić realność operacji.

5) Wszystkie kontrole zarządcze należy zakończyć w wymaganym terminie, aby umożliwić organom państw członkowskich terminowe przekazanie dokumentów wymienionych w art. 138 RWP, tj. zestawienia wydatków, deklaracji zarządczej i rocznego sprawozdania z kontroli lub opinii

audytowej. Zaleca się, aby IZ określiła wewnętrzne terminy zakończenia kontroli zarządczych, aby umożliwić IC poświadczenie zestawienia wydatków zgodnie z wymogami art. 126 lit. c) RWP, IZ – wydanie deklaracji zarządczej zgodnie z art. 125 ust. 4 i 10 RWP, a także aby umożliwić IA sporządzenie opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli zgodnie z wymogami art. 127 ust. 5 RWP.

W poświadczonym zestawieniu wydatków przedłożonym Komisji nie uwzględnia się żadnych wydatków, jeżeli planowane kontrole zarządcze nie zostały zakończone, a wydatki nie zostały potwierdzone jako zgodne z prawem i prawidłowe<sup>5</sup>. Jeżeli IZ zdecyduje się na przeprowadzenie kontroli na miejscu (np. następujących po kontrolach, które mogły już zostać przeprowadzone) w kolejnym roku obrachunkowym, wszelkie wykryte nieprawidłowości należy traktować zgodnie z obowiązującymi przepisami i *wytycznymi Komisji w sprawie zestawienia wydatków*.

### 1.7. Intensywność kontroli zarządczych

**Weryfikacje administracyjne** należy przeprowadzać w odniesieniu do wszystkich pośrednich i końcowych wniosków o refundację składanych przez beneficjentów.

Służby Komisji zalecają jako najlepszą praktykę, aby dokumenty składane przez beneficjentów z każdym wnioskiem o refundację były kompleksowe w celu umożliwienia IZ weryfikacji legalności i prawidłowości wydatków zgodnie z przepisami prawa krajowego i unijnego. Weryfikacje administracyjne powinny tym samym obejmować pełny przegląd dokumentów potwierdzających (takich jak faktury, dowody płatności, harmonogramy, listy obecności, dowody dostawy i inne), które powinny być dołączane do każdego wniosku o refundację.

Chociaż w ramach rozporządzenia wymaga się przeprowadzania kontroli zarządczych wszystkich wniosków o refundację składanych przez beneficjentów, kontrola każdej pozycji wydatków względem dokumentów źródłowych załączonych do każdego przesłanego wniosku o refundację oraz związanego z nią dowodu dostarczenia dołączonego do wniosku – chociaż pożądana – może okazać się niepraktyczna. W związku z tym w uzasadnionych przypadkach w ramach każdego wniosku o refundację można dokonać wyboru pozycji wydatków do kontroli z próby transakcji, z uwzględnieniem czynników ryzyka (wartości artykułów, rodzaju beneficjenta, wcześniejszego doświadczenia) oraz uzupełnić je próbą losową w celu zapewnienia, aby każda pozycja mogła być przedmiotem wyboru. Wartość wydatków poddanych kontroli jest kwotą sprawdzoną w dokumentach źródłowych. Zastosowana metoda doboru próby jest ustanawiana *ex-ante* przez IZ i zaleca się ustalenie parametrów, aby umożliwić wykorzystanie wyników kontroli próby losowej do przewidzenia błędów, jakie mogą wystąpić w przypadku populacji nieobjętej kontrolą. W przypadku wykrycia istotnych błędów w próbie poddanej badaniu zaleca się, aby przedłużyć badanie w celu określenia, czy błędy mają cechy wspólne (tj. rodzaj transakcji, lokalizację, produkt, czas), a następnie rozszerzyć zakres kontroli na wszystkie wnioski o refundację lub na podstawie błędu w próbie przewidzieć, jaki błąd może wystąpić w przypadku populacji nieobjętej kontrolą. Łączny poziom błędów oblicza się poprzez dodanie błędów z próby opartej na ryzyku do prognozowanego błędów w próbie losowej.

---

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 126 lit. c) RWP jeżeli IC przedkłada zestawienie wydatków Komisji, poświadczają, że zadeklarowane wydatki są zgodne z prawem i prawidłowe, jak wynika z załącznika VII do rozporządzenia (UE) nr 1011/2014, w ramach którego zobowiązuje się IC do poświadczenia, że: (i) zestawienie wydatków jest kompletne, rzetelne i prawdziwe oraz że wydatki ujęte w tym zestawieniu są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego i zgodnymi z obowiązującymi przepisami prawa; (ii) przestrzegane są przepisy określone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy, w art. 59 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 oraz w art. 126 lit. d) i f) RWP; przestrzegane są przepisy określone w art. 140 RWP w odniesieniu do dostępności dokumentów.

Zgodnie z najlepszą praktyką beneficjent powinien przedstawić, wraz z wnioskiem o refundację, wszelką dokumentację związaną z tym wnioskiem. Pozwoliłoby to przeprowadzać podczas kontroli wszystkie kontrole dokumentów, ograniczając w ten sposób potrzebę kontroli tych dokumentów na miejscu. Dokumenty potwierdzające powinny obejmować co najmniej zestawienie poszczególnych pozycji wydatków, zsumowane i wykazujące kwotę wydatków, odniesienia do powiązanych faktur, datę płatności oraz numer referencyjny płatności i wykaz podpisanych zamówień. Ponadto najlepiej byłoby przedstawiać faktury i dowody płatności lub kopie faktur i dowodów płatności w formie elektronicznej w odniesieniu do wszystkich pozycji wydatków. Jeżeli jednak wymagałoby to przedstawienia przez beneficjenta niezmiernie dużej liczby dokumentów, można zastosować inne podejście polegające na zażądaniu przedstawienia dokumentów potwierdzających dotyczących wyłącznie próby pozycji wydatków wybranej do kontroli. Zaletą tego podejścia jest ograniczenie liczby dokumentów przedstawianych przez beneficjentów. Ponieważ jednak wyboru wymaganych dokumentów potwierdzających można dokonać dopiero po otrzymaniu wniosku o refundację od beneficjenta, rozpatrzenie wniosku może się opóźnić z uwagi na oczekiwanie na otrzymanie żądanej dokumentacji. Istnieje również potencjalnie wyższe ryzyko niezachowania dokumentów, jeżeli beneficjent zakończy działalność przed końcem danego okresu.

Jako najlepszą praktykę zaleca się również kontrolę zgodności z przepisami krajowymi i unijnymi, w tym postępowania o udzielenie zamówienia, podczas weryfikacji administracyjnych. Chociaż kontrola każdego postępowania o udzielenie zamówienia stanowi najlepszą praktykę, może nie być ona wykonalna ze względu na dużą liczbę podpisywanych zamówień. W takim przypadku IZ powinna opracować procedurę kontroli próby zamówień wybranej w oparciu o analizę ryzyka. Jako najlepszą praktykę zaleca się kontrolę wszystkich zamówień powyżej wartości progowej UE oraz próby zamówień poniżej wartości progowej UE, którą wybiera się, stosując podejście oparte na analizie ryzyka. W art. 122 ust. 3 RWP wprowadzono nowe przepisy dotyczące e-spójności. Koncepcja wymiany elektronicznej między beneficjentami a właściwymi organami zaangażowanymi w realizację polityki spójności ma na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego. Do dobrych praktyk należy ustanowienie systemów komputerowych pozwalających na wprowadzanie przez beneficjenta do systemu wszystkich dokumentów potwierdzających, w tym harmonogramów wydatków, kopii faktur oraz dowodów płatności na szczeblu lokalnym, oraz na przesyłanie ich drogą elektroniczną. Pozwala to na kontrolę wszystkich dokumentów w ramach weryfikacji administracyjnej.

### **Kontrole na miejscu**

Chociaż weryfikacje administracyjne są wyczerpujące i szczegółowe, nie mogą one służyć do kontroli niektórych elementów dotyczących legalności i prawidłowości wydatków. Niezbędne jest zatem przeprowadzanie kontroli na miejscu, aby sprawdzić w szczególności, czy operacja faktycznie została zrealizowana, czy produkt został dostarczony lub usługa wyświadczona z zachowaniem pełnej zgodności z warunkami umowy, jaki jest postęp rzeczowy oraz czy przestrzegane są przepisy unijne w zakresie promocji. Kontrole na miejscu można również wykorzystywać w celu sprawdzenia, czy beneficjent przedstawia dokładne informacje, jeżeli chodzi o rzeczową i finansową realizację operacji.

Jeżeli kontrole na miejscu i weryfikacje administracyjne są przeprowadzane przez różne osoby, wówczas w ramach procedur należy zapewnić, aby obie strony otrzymywały istotne i aktualne informacje o wynikach przeprowadzanych kontroli. Sprawozdania z postępu prac opracowywane przez beneficjentów lub sprawozdania techniczne w przypadku dużych operacji infrastrukturalnych mogą służyć jako podstawa zarówno weryfikacji administracyjnych, jak i kontroli na miejscu.

W uzasadnionych przypadkach przy ustalaniu zakresu kontroli, jakie należy przeprowadzić na

podstawie art. 125 ust. 5 lit. b) RWP, IZ może uwzględnić procedury kontroli wewnętrznej obowiązujące u beneficjenta. Jeżeli na przykład beneficjentem jest ministerstwo, a kontrole wydatków zostały już przeprowadzone przez odrębną część ministerstwa w ramach własnych procedur kontroli (tj. z odpowiednim rozdzieleniem funkcji), IZ może uznać, że przyczyniają się one do uzyskania pewności, której osiągnięcie jest wymagane na podstawie art. 125 ust. 5 RWP, nadal jednak pozostaje odpowiedzialna za przeprowadzenie kontroli na podstawie tego samego artykułu. Nie można uznać kontroli prowadzonych bezpośrednio przez beneficjentów za równoważne z kontrolami prowadzonymi na podstawie art. 125 RWP.

Kontrole na miejscu można przeprowadzać wrywkowo. Jeżeli operacje do przeprowadzenia kontroli na miejscu są wybierane wrywkowo, IZ prowadzi dokumentację, w której opisuje i uzasadnia metodę doboru próby, oraz zapis operacji wybranych do kontroli. Metoda doboru próby podlega corocznemu przeglądowi. Jeżeli dany beneficjent odpowiada za operację obejmującą grupę projektów, IZ powinna ustanowić procedurę w celu ustalania, które projekty z zakresu tej operacji będą podlegały kontroli na miejscu.

Nie należy wykluczać możliwości dokonania kontroli na miejscu w odniesieniu do żadnej operacji. W praktyce, w przypadku programów lub osi priorytetowych obejmujących wiele drobnych operacji, wysoki poziom pewności można uzyskać w drodze weryfikacji administracyjnych (np. jeżeli beneficjent prześle IZ wszelką istotną dokumentację oraz gdy zostanie przedstawiony wiarygodny dowód na realność operacji). Weryfikacje administracyjne można wówczas uzupełnić o kontrole próby tych operacji na miejscu w celu potwierdzenia uzyskanej pewności. W przypadku operacji infrastrukturalnych realizowanych przez kilka lat, w okresie realizacji oraz w momencie zakończenia operacji konieczne może być przeprowadzenie kilku kontroli.

Intensywność, częstotliwość i zakres kontroli na miejscu zależą od stopnia złożoności operacji, kwoty wsparcia publicznego operacji, poziomu ryzyka wykrytego w ramach kontroli zarządczych, zakresu szczegółowych kontroli w trakcie weryfikacji administracyjnych oraz audytów IA dotyczących całości systemu zarządzania i kontroli, a także od rodzaju dokumentacji przekazywanej przez beneficjenta.

Próba mogłaby obejmować głównie operacje o wysokiej wartości, operacje, w przypadku których stwierdzono wcześniej problemy lub nieprawidłowości lub w przypadku których podczas wcześniejszych weryfikacji administracyjnych zidentyfikowano konkretne transakcje, które – jak się wydawało – odbiegały od normy i wymagały dalszego zbadania (tj. wybór oparty na analizie ryzyka). Uzupełnieniem tej metody powinno być wybranie próby losowej.

Jak wspomniano w sekcji 1.2, państwa członkowskie mogą zdecydować się na stosowanie narzędzia do punktowej oceny ryzyka zwanego ARACHNE, przy pomocy którego można zidentyfikować ponad 100 rodzajów ryzyka związanych ze wskaźnikami ryzyka, takimi jak np. udzielanie zamówień publicznych, zarządzanie zamówieniem, kwalifikowalność, wyniki, koncentracja, a także ostrzeżenia związane z utratą reputacji i nadużyciem finansowym. Program ten umożliwia IZ rozpoznanie projektów, zamówień, wykonawców i beneficjentów, z którymi wiąże się największe ryzyko, oraz pomaga w takim rozpoznaniu, a podczas planowania wizyt na miejscu pomaga również w skupieniu potencjału administracyjnego na przypadkach związanych z największym ryzykiem. Ponadto systematyczne rozpoznawanie ryzyka może pomóc IZ w nadzorowaniu zadań delegowanych instytucjom pośredniczącym, takich jak kontrola pierwszego stopnia. Zainteresowane państwa członkowskie mogą wziąć udział w szkoleniu dotyczącym stosowania tego narzędzia.

Jeżeli podczas kontroli na miejscu przeprowadzonych na próbie losowej zostaną stwierdzone problemy, należy zwiększyć wielkość próby, aby ustalić, czy podobne problemy pojawiają się również w przypadku operacji, które nie polegały na kontroli.

W odniesieniu do wyboru pozycji wydatków, które mają podlegać kontroli w ramach każdej operacji, obowiązują takie same zasady, jak w przypadku weryfikacji administracyjnej. Jeżeli po przeprowadzeniu kontroli na miejscu okaże się, że znaczna kwota wydatków ujętych już w przedłożonym Komisji wniosku o płatność jest nieprawidłowa, IZ lub IP powinny podjąć niezbędne środki naprawcze, aby wzmocnić kontrole przed dostarczeniem następnego poświadczenia Komisji. Mogą to osiągnąć, wzmacniając weryfikacje administracyjne albo prowadząc kontrole na miejscu, zanim wydatki zostaną poświadczone przed Komisją.

IZ musi być w stanie udowodnić, poprzez odpowiednie udokumentowanie przeprowadzonych kontroli zarządczych, że ogólna intensywność kontroli, zarówno weryfikacji administracyjnych, jak i kontroli na miejscu, daje wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości wydatków współfinansowanych w ramach programu.

Najlepszą praktyką, jaką IZ może zastosować w przypadku kontroli na miejscu dotyczącej środków obejmujących swoim zakresem obiekty budowlane, jest prowadzenie dodatkowych kontroli ilości i jakości stosowanych materiałów. Zazwyczaj wykonawca i inżynier sprawujący nadzór odpowiadają za zapewnienie ścisłej zgodności inwestycji z warunkami określonymi w specyfikacji technicznej. Przeprowadzają oni kontrole ilości i jakości materiałów wykorzystywanych do budowy. W niektórych przypadkach materiał wykorzystywany do budowy nie jest jednak zgodny z wymogami określonymi w specyfikacji technicznej, mimo że wykonawca lub inżynier sprawujący nadzór przeprowadzili kontrole. Konsekwencje takiej sytuacji są poważne, a naprawienie szkód po zakończeniu inwestycji jest bardzo kosztowne. Przykłady możliwego ryzyka:

- powierzchnia dróg wymaga naprawy niedługo po zakończeniu robót, gdyż położone warstwy są zbyt cienkie lub powierzchnia nie spełnia wymogów dotyczących jakości określonych w specyfikacji technicznej; lub
- jakość betonu zastosowanego do budowy budynków takich jak oczyszczalnie ścieków jest niewystarczająca i nie spełnia standardów. Istnieje ryzyko, że budynek stanie się bezużyteczny lub że konieczne będzie przeprowadzenie kosztownych prac w celu naprawienia szkód. Dodatkowe kontrole ilości i jakości wykorzystywanych materiałów prowadzone przez IZ lub przez niezależnego eksperta działającego na zlecenie IZ pomagają zapobiegać powstawaniu poważnych szkód podczas budowy i po jej zakończeniu, zwiększają pewność, że przed Komisją poświadczone są wyłącznie prawidłowe wydatki, i dodatkowo pomagają zapobiegać praktykom korupcyjnym.

### **1.8. Dokumentowanie kontroli zarządczych**

Wszystkie kontrole zarządcze (zarówno weryfikacje administracyjne, jak i kontrole na miejscu) muszą być dokumentowane w aktach projektu, a ich wyniki muszą być dostępne dla wszystkich zainteresowanych członków personelu i organów. Dokumentacja powinna obejmować wykonane prace, daty prowadzenia prac, szczegóły dotyczące wniosku o refundację poddanego przeglądowi, kwotę badanych wydatków, wyniki kontroli, w tym ogólny poziom i częstotliwość występowania błędów, pełny opis stwierdzonych nieprawidłowości wraz z jednoznacznym wskazaniem powiązanych przepisów unijnych lub krajowych, które zostały naruszone, oraz opis podjętych środków naprawczych. Działania następcze mogą obejmować przedstawienie sprawozdania o nieprawidłowościach i procedurę odzyskania finansowania.

Do dokumentowania poszczególnych wykonanych działań oraz ich wyników często stosuje się listy kontrolne, służące jako wytyczne do przeprowadzania kontroli. Wspomniane listy powinny być wystarczająco szczegółowe. Na przykład, aby udokumentować kontrolę kwalifikowalności wydatków, nie wystarczy zaznaczyć jednego pola na liście kontrolnej, stwierdzając, że skontrolowano kwalifikowalność zadeklarowanych wydatków. Zamiast tego w ramach listy powinno się wyszczególnić każdy ze skontrolowanych elementów kwalifikowalności z



odniesieniem do związanej z nim podstawy prawnej (np. wydatki poniesione w okresie kwalifikowalności, zgodność dokumentów potwierdzających i wyciągów bankowych, właściwy i zasadny przydział kosztów pośrednich do operacji). W przypadku udzielania zamówień publicznych zaleca się prowadzenie szczegółowych list kontrolnych obejmujących kluczowe elementy ryzyka w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych (zob. sekcja 2.1 poniżej).

W przypadku prostszych kontroli, takich jak sprawdzenie sumy na wykazie transakcji, aby odnotować wykonanie zadania, wystarczy zaznaczyć pozycję całkowitej sumy. Należy zawsze odnotowywać nazwisko i stanowisko osoby dokonującej kontroli oraz datę jej przeprowadzenia.

Aby przedstawić dowód kontroli spełniania wymogów w zakresie promocji, można wykorzystać zdjęcia billboardów, kopie broszur promocyjnych, materiałów szkoleniowych oraz dyplomów.

W przypadku każdego programu należy utrzymywać system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji na potrzeby kontroli i pochodzących z przeprowadzonych kontroli. W państwach członkowskich dokumentacja jest przechowywana w ramach elektronicznych systemów monitorowania informacji. Ułatwia to planowanie kontroli, pomaga uniknąć niepotrzebnego powielania prac i dostarcza użytecznych informacji innym instytucjom (tj. IA, IC). Ponadto państwa członkowskie powinny prowadzić rejestr kontroli zarządczych, w którym powinny przechowywać co najmniej następujące dane wraz z odniesieniem do odpowiedniej kontroli: wartość wykrytej nieprawidłowości lub wykrytych nieprawidłowości, kwotę, której dotyczy nieprawidłowość, rodzaj nieprawidłowości lub ustalenia i wprowadzone środki. Należy prowadzić taki rejestr do celów deklaracji zarządczej i przekazywać regularnie stosowne statystyki innym instytucjom (tj. IA, IC).

Należy rejestrować w elektronicznym systemie monitorowania informacje szczegółowe (m.in. daty kontroli na miejscu w odniesieniu do poszczególnych operacji).

### **1.9. Outsourcing kontroli zarządczych**

Zasadniczo za kontrole zarządcze przeprowadzane przez instytucję bezpośrednio odpowiedzialną za zarządzanie programem lub oś priorytetową odpowiada IZ. Do prowadzenia kontroli należy przydzielić odpowiednią liczbę personelu tak, aby zapewnić prawidłową i terminową realizację tych kontroli (zob. sekcja 1.4).

W sytuacjach, gdy ze względu na dużą liczbę lub złożoność techniczną operacji wymagających kontroli IZ stwierdza, że nie ma wystarczającej liczby personelu lub odpowiedniej wiedzy fachowej, by przeprowadzić kontrole samodzielnie, zasadne może być jednak zlecenie niektórych lub wszystkich elementów kontroli firmom zewnętrznym. W przypadku skorzystania z możliwości outsourcingu niezbędne jest jednoznaczne określenie – w specyfikacji istotnych warunków zamówienia – zakresu prowadzonych prac i treści opinii. W związku z tym konsekwencje jakichkolwiek opóźnień w prowadzeniu prac mogą mieć wpływ na wartość progową wydatków kwalifikowalnych podlegających deklaracji w celu uniknięcia umorzenia N+3. Aby uniknąć tego ryzyka, zaleca się IZ wdrożenie procedur zapewniających terminowe przekazywanie sprawozdań przez firmy zewnętrzne. Jest to szczególnie istotne, jeżeli chodzi o organy sektora publicznego, w przypadku których może dojść do opóźnień w udzielaniu zamówień na tego rodzaju prace. Na instytucji zamawiającej spoczywa również ciężar odpowiedzialności za ocenę jakości zleconych prac, np. poprzez dokonanie przeglądu szeregu wniosków o refundację. Będzie to zazwyczaj wymagało przydzielenia do tego zadania dodatkowego personelu. W związku z tym przed podjęciem decyzji o zleceniu kontroli zarządczej firmie zewnętrznej należy uwzględnić wszystkie powyższe czynniki.

## 1.10. Poświadczenia rewidentów

Warunki umów w sprawie indywidualnych form wsparcia mogą obejmować wymóg przedstawienia przez beneficjenta wraz ze składanym przez niego wnioskiem o refundację także poświadczenia rewidenta. Poświadczenia te różnią się w zależności od zakresu prac przeprowadzonych przez biegłego rewidenta, ogólnie jednak uwzględniają podstawowe wymogi, takie jak potwierdzenie, że wydatek został poniesiony w okresie kwalifikowalności, że jest związany z pozycjami zatwierdzonymi w ramach umowy, że warunki umowy w sprawie indywidualnych form wsparcia zostały dotrzymane oraz że istnieją odpowiednie dokumenty potwierdzające, w tym dokumentacja księgowa. Chociaż pewności, o której mowa w art. 125 ust. 5 RWP, nie można uzyskać wyłącznie na podstawie kontroli przeprowadzonych przez samych beneficjentów lub w ich imieniu przez osoby trzecie (np. biegłych rewidentów), to poświadczenia rewidentów mogą – pod warunkiem że jakość przeprowadzonych prac jest zadowalająca – uzasadniać ograniczenie kontroli zarządczych do wystarczającej próby, uwzględniającej znane rodzaje ryzyka, w tym ryzyko braku niezależności organu wydającego poświadczenie. Aby jednak można było polegać na tych poświadczeniach, niezbędne jest zapewnienie przez IZ wytycznych do wykorzystania przez biegłych rewidentów zatrudnianych przez beneficjentów w sprawie zakresu prac do wykonania oraz sprawozdania lub poświadczenia, które mają zostać przedstawione. Nie powinno to być po prostu jednozdaniowe poświadczenie prawidłowości wniosku złożonego przez beneficjenta, ale powinno ono zawierać opis przeprowadzonych prac i ich wyniki.

Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC) wydała międzynarodową normę dotyczącą usług powiązanych (ISRS) 4400, w której określono normy i wytyczne w sprawie obowiązków zawodowych biegłego rewidenta przyjmującego zlecenie wykonania ustalonych procedur dotyczących informacji finansowych oraz w sprawie formy i treści sprawozdania składanego przez rewidenta w związku z takim zleceniem. Tego rodzaju ustalona procedura może zostać wykorzystana w celu przedstawienia poświadczenia rewidenta dołączanego do wniosku o refundację składanego przez beneficjenta.

Celem zlecenia na wykonanie ustalonych procedur jest przeprowadzenie przez biegłego rewidenta procedur o charakterze kontrolnym uzgodnionych przez rewidenta oraz dany podmiot i dowolną odpowiednią osobę trzecią oraz złożenie sprawozdania z ustalonych faktów. Do kwestii, które należy ustalić, należą:

- charakter zlecenia;
- cel zlecenia;
- informacje finansowe, co do których zostaną przeprowadzone ustalone procedury;
- charakter, termin i zakres konkretnych procedur, które mają zostać zastosowane;
- oczekiwana postać sprawozdania z ustalonych faktów.

W sprawozdaniu powinny zostać opisane cel oraz procedury określone w zleceniu na tyle szczegółowo, by umożliwić osobie czytającej zrozumienie charakteru i zakresu wykonanych prac. Norma ISRS 4400 określa również przydatne wzory umów zlecenia badania oraz sprawozdań z ustalonych faktów.

Sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa-beneficjenta podlegające corocznej kontroli nie może zastąpić konkretnych poświadczeń biegłego rewidenta dla poszczególnych wniosków o refundację złożonych przez tego beneficjenta.

Aby zapewnić jakość i wiarygodność poświadczeń rewidentów, IZ przeprowadza przegląd szeregu poświadczeń rewidentów.

## 1.11. Rozdzielenie obowiązków

Aby zapewnić zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji (por. art. 72 lit. b) RWP) i uniknąć ryzyka powstającego w przypadku, gdy IZ (lub IP) odpowiada za (i) wybór i zatwierdzanie operacji, (ii) kontrole zarządcze oraz (iii) płatności, zapewnia się odpowiednie rozdzielenie obowiązków pomiędzy te trzy funkcje.

Jak wskazano powyżej, jeżeli IZ (lub IP) jest jednocześnie beneficjentem, na potrzeby kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 RWP zapewnia się odpowiednie rozdzielenie funkcji. Odpowiedniego rozdzielenia można np. dokonać, wykorzystując do przeprowadzania kontroli zarządczych odrębny dział tej samej organizacji, niezależny od działu, w którym znajduje się beneficjent. Może to być dział finansów lub dział audytu wewnętrznego, o ile żaden z tych podmiotów nie jest beneficjentem, a dział audytu wewnętrznego nie przeprowadza jakichkolwiek kontroli na podstawie art. 127 RWP.

Personel przeprowadzający kontrole na podstawie art. 125 ust. 5 RWP nie bierze udziału w audytach systemów ani w audytach operacji prowadzonych w ramach obowiązków IA (art. 127 RWP) i odwrotnie. Cele kontroli zarządczych różnią się od celów audytów prowadzonych w ramach obowiązków IA, które wykonywane są *ex post* (tj. po złożeniu wniosków o płatność do Komisji). Celem tych audytów jest ocena skuteczności działania kontroli wewnętrznych, których elementem są kontrole zarządcze. Te dwa rodzaje prac należy zatem wyraźnie rozróżnić pod względem planowania, organizacji, realizacji, treści i dokumentacji.

Chociaż kontrole zarządcze i audyty należące do obowiązków IA muszą być rozdzielone, pożądana jest wymiana informacji między służbami IZ, IC i IA. Na przykład personel biorący udział w kontrolach zarządczych powinien być na bieżąco informowany o wynikach audytów i może zwrócić się do IA po radę, zaś IA powinna uwzględniać wyniki kontroli zarządczych w swojej analizie ryzyka i strategii audytu.

## 2. Szczególne obszary dotyczące kontroli zarządczych<sup>6</sup>

### 2.1. Udzielanie zamówień publicznych

#### Odniesienie:

- (i) dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi;
- (ii) dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych;
- (iii) komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C179/02);
- (iv) komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (2007/C 6661);
- (v) „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla zarządzających”<sup>7</sup>;

<sup>6</sup> Wskazywane w niniejszej sekcji odniesienia do przepisów UE są orientacyjne, tj. nie są wyczerpujące. Zainteresowane organy krajowe odpowiadają za zapewnienie zgodności z wszystkimi właściwymi przepisami UE i przepisami krajowymi, w tym z przepisami, które nie zostały wyraźnie przytoczone w niniejszych wytycznych.

<sup>7</sup> Dokument roboczy opracowany przez grupę ekspertów państw członkowskich przy wsparciu OLAF. Jego celem jest

(vi) „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających”<sup>8</sup>;

(vii) Nowe dyrektywy w sprawie zamówień publicznych:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE;

(viii) decyzja Komisji C(2013) 9527 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych;

(ix) „Porady dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych przy udzielaniu zamówień publicznych na projekty finansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”.

Celem kontroli związanych z zamówieniami publicznymi powinno być zapewnienie zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i związanymi z nimi przepisami krajowymi oraz poszanowania zasad równego traktowania, niedyskryminacji, przejrzystości, swobodnego przepływu i konkurencji przez cały czas realizacji procedury. Kontrole powinny być przeprowadzane możliwie szybko<sup>9</sup> po wystąpieniu konkretnego procesu, ponieważ później podjęcie działań naprawczych bywa trudne.

Na etapie przyznawania finansowania należy zapewnić, aby beneficjenci byli świadomi swoich obowiązków w tym zakresie oraz aby personel został wcześniej odpowiednio przeszkolony. Niektóre państwa członkowskie opracowały konkretne wytyczne lub nawet wzory dla beneficjentów dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia. Jest to szczególnie pożyteczne, jeżeli beneficjenci biorą udział w zamówieniach jednorazowych i brak im stosownego doświadczenia. Komisja opracowała wytyczne i noty wyjaśniające w sprawie przepisów wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych zawierające użyteczne informacje i wyjaśnienia ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)). DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej ukończyła również ostatnio „Porady dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych przy udzielaniu zamówień publicznych na projekty finansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”<sup>10</sup>.

Niezbędne jest, aby kontrole przeprowadzał odpowiednio doświadczony i wykwalifikowany personel oraz aby personel ten miał dostęp do szczegółowych list kontrolnych.

---

ułatwienie realizacji programów operacyjnych i promowanie dobrych praktyk. Nie jest on prawnie wiążący dla państw członkowskich, lecz zawiera ogólne wytyczne wraz z zaleceniami oraz uwagami na temat najlepszych praktyk.

<sup>8</sup> Dokument roboczy opracowany przez grupę ekspertów państw członkowskich przy wsparciu OLAF. Jego celem jest ułatwienie realizacji programów operacyjnych i promowanie dobrych praktyk. Nie jest on prawnie wiążący dla państw członkowskich, lecz zawiera ogólne wytyczne wraz z zaleceniami oraz uwagami na temat najlepszych praktyk.

<sup>9</sup> Więcej informacji dotyczących udzielania zamówień publicznych w przypadku form kosztów uproszczonych znajduje się w wytycznych dotyczących form kosztów uproszczonych, EGESIF\_14-0017.

<sup>10</sup> Dokument zostanie opublikowany na stronie: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/)

Zdecydowanie zaleca się, aby IZ przygotowała się już na wdrożenie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym L 94 z dnia 28 marca 2014 r., w przypadku których termin transpozycji upływa z dniem 18 kwietnia 2016 r.

#### Intensywność kontroli zamówień publicznych

IZ powinna ustalić intensywność kontroli zarządczych w zależności od wartości i rodzaju zamówienia.

Jeżeli inna właściwa instytucja krajowa przeprowadziła już kontrolę zamówienia publicznego, jej wyniki można uwzględnić do celów związanych z kontrolą zarządczą, po warunkiem że IZ odpowiada za te kontrole, a ich zakres jest co najmniej taki sam, jak zakres przeglądu, jaki przeprowadziłaby IZ.

#### Planowanie

Beneficjenci mają obowiązek zadbać o jakość badań wstępnych, strukturę oraz dokładność sporządzania kosztorysów. Jeżeli IZ uzna, że istnieje ryzyko, powinna przeprowadzić kontrolę *ex ante* tych elementów w ramach działań zapobiegawczych, a także sprawdzić, czy szacunki kosztów są aktualne. W przypadkach, gdy oszacowane koszty są zbliżone do wartości progowej UE, należy przyjąć ostrożne podejście. W takich przypadkach zaleca się, aby rozważyć decyzję dotyczącą ogólnoeuropejskiego postępowania o udzielenie zamówienia z uwagi na:

- wymaganie sprawdzenia przez IZ podczas kontroli zarządczych sposobu, w jaki dokonano szacowania kosztów. W szczególności w opisanych powyżej przypadkach należy zapewnić, aby w ramach szacowania kosztów nie obniżano nadmiernie ceny w celu uniknięcia ogólnoeuropejskiego postępowania o udzielenie zamówienia. Zbliżanie się do wartości progowej stanowi czynnik ryzyka;
- addenda. Może się zdarzyć, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia pominięto niektóre elementy objęte później umową jako aneksy, przy czym wraz z aneksami kwota zamówienia przekracza wartość progową UE.

Powinno to pozwolić na uniknięcie problemów z początkowym postępowaniem o udzielenie zamówienia, a także z dodatkowymi pracami lub zamówieniami uzupełniającymi podczas realizacji projektu.

Należy zwrócić szczególną uwagę na to, by sprawdzić:

- słuszność stosowanej metody udzielania zamówienia;
- współzależność pomiędzy poszczególnymi fazami zamówienia (nabywanie gruntów, przygotowanie placu budowy, podłączenie mediów itd.);
- plany finansowania oraz dostępność współfinansowania krajowego.

#### Postępowanie o udzielenie zamówienia

W przypadku zamówień o dużej wartości lub takich, w których beneficjenci przypuszczalnie nie mają doświadczenia w zakresie zamówień publicznych, zaleca się, aby IZ przed ogłoszeniem zamówienia sprawdziła, czy jakość dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia (w tym specyfikacji istotnych warunków zamówienia) została poddana kontroli przez jej własnych ekspertów lub przez eksperta z zewnątrz. Szczególną uwagę należy poświęcić zweryfikowaniu, czy specyfikacje są dobrze określone, jeżeli chodzi o możliwości techniczne, ekonomiczne i finansowe oraz czy zastosowane zostaną odpowiednie kryteria wyboru i udzielenia zamówienia.

Chociaż istnieją konkretne wymogi w zakresie ogłaszania zamówień, określone w unijnych

przepisach dotyczących zamówień publicznych, IZ powinna również zdawać sobie sprawę z potrzeby skontrolowania, nawet jeżeli zamówienia nie przekraczają wartości progowych UE lub usługi jedynie w ograniczonym stopniu podlegają zastosowaniu dyrektywy 2004/18/WE (tj. załącznika II B) lub dyrektywy 2004/17/WE (tj. załącznika XVII B), czy zamówienie zostało odpowiednio (tj. w kontekście wielkości i charakteru zamówienia<sup>11</sup>) ogłoszone tak, aby zapewnić przestrzeganie ogólnych zasad równego traktowania i przejrzystości zapisanych w Traktacie. Jest to szczególnie istotne w przypadku udzielania zamówień publicznych o zasięgu transgranicznym. Można to osiągnąć, żądając od beneficjentów, by dostarczali kopie odpowiednich publikacji przy składaniu wniosków o refundację. Należy również żądać dostarczenia dowodu zamieszczenia ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, szczególnie w przypadku usług wymienionych w załączniku II B do dyrektywy 2004/18/WE lub w załączniku XVII B do dyrektywy 2004/17/WE.

### Kryteria wyboru i udzielenia zamówienia

Aby należycie zweryfikować, czy wybór oferty oraz procedury udzielenia zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, IZ powinna pozyskać sprawozdania z oceny ofert opracowane przez komisje oceniające i zapoznać się z nimi. Ponadto IZ lub w stosownych przypadkach ustanowione organy powinny rozpatrzyć wszelkie skargi skierowane do instytucji zamawiającej lub do ustanowionych organów przez oferentów. Podczas kontroli zarządczych IZ powinna upewnić się, czy prawidłowo stosowano się do procedury skarg. Skargi te mogą przyczynić się do ujawnienia ewentualnych słabych stron postępowania o udzielenie zamówienia.

W przypadku zamówień przekraczających wartości progowe ustalone w dyrektywach UE w sprawie zamówień publicznych, w niektórych państwach członkowskich IZ wysyłają osobę, która będzie obserwować proces oceny ofert. Następnie opracowywane jest sprawozdanie, w ramach którego przedstawia się wnioski obserwatora dotyczące oceny ofert. Obserwator sprawdza, czy opracowano wystarczająco szczegółowe sprawozdanie z oceny ofert, wykazujące, w jaki sposób komisja oceniająca doszła do swoich wniosków. Takie podejście może być niepraktyczne, gdy wiele zamówień przekracza ustalone wartości progowe, jest jednak zalecane, jeżeli wiadomo, że instytucji zamawiającej brakuje odpowiedniego doświadczenia. Można je również zastosować dla ograniczonej próby, aby sprawdzić, czy bardziej doświadczone instytucje zamawiające, odpowiedzialne za wiele zamówień przekraczających ustalone wartości progowe, przestrzegają odpowiednich przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Do szczególnych obszarów oceny ofert i procedur udzielania zamówień uznawanych za problematyczne podczas audytów przeprowadzanych przez Komisję należą:

- brak podziału na etap wyboru i etap udzielania zamówienia oraz mylenie kryteriów wyboru z kryteriami udzielania zamówień;
- nieprawidłowe zastosowanie kryteriów wyboru na etapie udzielania zamówienia;
- nieopublikowanie kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- zastosowanie specyfikacji technicznych o charakterze dyskryminacyjnym lub wymaganie zezwoleń krajowych na etapie przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia;

---

<sup>11</sup> Sprawa C-324/98 Telaustria, Rec. 2000, s. I-10745 oraz komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02).

- zastosowanie do oceny ofert innych kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia niż opublikowane;
- zastosowanie kryteriów niezgodnych z podstawowymi zasadami Traktatu (przejrzystość, niedyskryminacja, równe traktowanie);
- niedostateczne udokumentowanie decyzji podjętych przez komisję oceniającą;
- odstraszające kryteria wyboru niezwiązane z przedmiotem zamówienia.

Niektóre państwa członkowskie powołały niezależne jednostki do spraw kontroli zamówień publicznych, które są upoważnione do kontroli na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia, aż do etapu podpisania zamówienia. Zarówno w przypadku zamówień finansowanych ze środków krajowych, jak i zamówień finansowanych ze środków UE personel takiej jednostki może uczestniczyć w ocenie ofert w roli obserwatora. W przypadku wątpliwości co do któregoś elementu procedury, personel zgłasza je zarówno instytucji zamawiającej, jak i IZ. W ten sposób IZ zostaje powiadomiona o wszelkich ewentualnych problemach związanych z zamówieniem i może przed zatwierdzeniem jakichkolwiek wydatków zadeklarowanych przez beneficjenta w związku z zamówieniem, którego dotyczy problem, zażądać informacji zarówno od beneficjenta, jak i od jednostki do spraw kontroli zamówień publicznych, aby sprawdzić, czy stwierdzone problemy zostały właściwie rozwiązane. Aby określić zakres i przedmiot kontroli zamówień finansowanych ze środków UE, można zawrzeć porozumienie między IZ a jednostką do spraw kontroli zamówień publicznych.

#### Etap realizacji zamówienia

Do szczególnych obszarów etapu realizacji zamówienia uznawanych za problematyczne podczas audytów przeprowadzanych przez Komisję należą:

- udzielanie zamówień na prace dodatkowe lub uzupełniające bezpośrednio, bez ponownego postępowania o udzielenie zamówienia;
- istotna zmiana podstawowych warunków udzielenia zamówienia na etapie realizacji.

W przypadku zamówień przekraczających wartości progowe określone w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych najlepsza praktyka obejmowałaby procedurę pozwalającą zapewnić, aby wszystkie istotne zamówienia dodatkowe lub uzupełniające lub istotne zmiany zamówień zostały zgłoszone jednostce do spraw kontroli zamówień publicznych lub IZ przed ich podpisaniem przez instytucję zamawiającą. Dzięki temu wszelkie kontrole uznawane za niezbędne do zapewnienia, aby przestrzegano odpowiednich przepisów dotyczących zamówień publicznych, będą mogły zostać przeprowadzone, zanim zostaną podpisane przedmiotowe zamówienia lub zostaną zatwierdzone zmiany<sup>12</sup>.

Przykłady najczęściej występujących problemów wykrytych w przeszłości przez Komisję w dziedzinie zamówień publicznych obejmują:

- prace dodatkowe – bezpośrednie udzielenie zamówienia wobec braku okoliczności, których instytucja zamawiająca działająca z należytą starannością nie mogłaby przewidzieć;
- niezgodne z przepisami kryteria udzielenia zamówienia;

<sup>12</sup> Sprawy T-540/10 i T-235/11 z dnia 21 stycznia 2013 r. dotyczące interpretacji pojęcia nieprzewidzianych okoliczności, jeżeli chodzi o addenda do umów.

- podział projektu w celu uniknięcia postępowania o udzielenie zamówienia na poziomie UE;
- niezgodne z przepisami kryteria wyboru;
- zbyt restrykcyjne ograniczenia czasowe dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia;
- bezpośrednie udzielanie zamówień;
- nieprzestrzeganie procedur ogłaszania;
- niedociągnięcia w udzielaniu wyjaśnień w zakresie oferty;
- niepowodzenie w zapewnieniu właściwej ścieżki audytu;
- nieuzasadnione wykorzystanie procedur negocjacyjnych i procedur przyspieszonych;
- niedociągnięcia w przypadku obliczania wartości zamówienia;
- niedociągnięcia w przestrzeganiu ustalonych terminów dostarczenia;
- rozpoczęcie prac przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

## 2.2. Środowisko

Prawo wspólnotowe obejmuje ponad 200 aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska. Te środki prawne obejmują wszystkie sektory ochrony środowiska, w tym wodę, powietrze, przyrodę, odpady i substancje chemiczne, inne natomiast dotyczą zagadnień przekrojowych, takich jak dostęp do informacji o środowisku oraz udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Chociaż cały dorobek prawny w dziedzinie ochrony środowiska odnosi się do działań współfinansowanych, w kontekście EFSI szczególnie istotne są następujące obszary tematyczne:

- Dyrektywa w sprawie **oceny oddziaływania na środowisko (OOS)**<sup>13</sup> zobowiązuje państwa członkowskie do dokonywania oceny określonych projektów publicznych i prywatnych, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko, przed zatwierdzeniem projektu lub zezwoleniem na jego realizację. Chociaż kwestia oddziaływania klimatu na projekt, zwana dalej przystosowaniem się do zmiany klimatu, nie została jeszcze wyraźnie włączona do formalnych wymogów OOS, musi zostać rozwiązana podczas procesu opracowywania niektórych projektów<sup>14</sup>. W dyrektywie uwzględniono postanowienia konwencji z Aarhus o udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Dyrektywa w sprawie OOS zawiera przepis dotyczący wyjątkowych przypadków (art. 2 ust. 3 dyrektywy). W ostatnich wytycznych podkreślono wyjątkowy charakter okoliczności, w których można stosować ten przepis (zgodnie ze standardową metodą interpretowania odstępstw przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości).
- Dyrektywa w sprawie **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA)**<sup>15</sup> – ocenę oddziaływania na środowisko można przeprowadzić w odniesieniu do poszczególnych projektów na podstawie wspomnianej wyżej dyrektywy w sprawie OOS lub – w odniesieniu do planów lub programów publicznych – na podstawie dyrektywy SEA. Przepisy dyrektywy SEA nie tylko zobowiązują państwa członkowskie do dokonywania oceny przed zatwierdzeniem programu operacyjnego, ale przewidują także wskaźniki monitorowania pozwalające stwierdzić

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Dyrektywę w sprawie OOS z 1985 r. i jej trzy zmiany ujednolicono dyrektywą 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. Dyrektywa 2011/92/UE została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. Termin transpozycji dyrektywy 2014/52/UE upływa dnia 16 maja 2017 r.

<sup>14</sup> Zob. „Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment” (Poradnik dotyczący włączenia problematyki zmiany klimatu i różnorodności biologicznej do oceny oddziaływania na środowisko), Komisja Europejska, DG ds. Środowiska, 2013 r. Obowiązek ten powinien mieć zastosowanie do projektów, w przypadku których procedura OOS rozpoczyna się po transpozycji dyrektywy 2014/52/UE do prawa krajowego (najpóźniej w dniu 16 maja 2017 r.).

<sup>15</sup> Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, ostatnio zmieniona dyrektywą 2014/52/UE.



na wczesnym etapie nieprzewidziane niekorzystne skutki i podjąć odpowiednie działania naprawcze. W stosownych przypadkach można wykorzystać istniejące systemy monitorowania, aby uniknąć powielania prac. Ponadto w przypadku istotnych zmian w programie operacyjnym niezbędne może być zaktualizowanie już realizowanego procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli same programy operacyjne prowadzą do powstania kolejnych planów i programów, należy ocenić, czy te plany i programy również będą wymagać przeprowadzenia procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto należy zauważyć, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest obowiązkowa dla planów gospodarki odpadami wymaganych dyrektywą ramową w sprawie odpadów. Do finansowania dopuszczane są tylko te interwencje i roboty infrastrukturalne, które są zgodne z planami gospodarki odpadami zgłoszonymi Komisji.

- **Informacje o środowisku** – dyrektywa w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku<sup>16</sup> ma na celu szersze udostępnienie społeczeństwu informacji o środowisku, w posiadaniu których są władze publiczne, oraz zapewnienie stosowania w całej Wspólnocie sprawiedliwych standardów dostępu do informacji.

**Przyroda** jest przedmiotem dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej<sup>17</sup>, szczególnie w związku z oddziaływaniami na sieć obszarów Natura 2000. Dyrektywy te stanowią łącznie kompleksowy system ochrony wielu zwierząt i roślin oraz wybranych rodzajów siedlisk. Aby przywrócić lub utrzymać odpowiedni stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków stanowiących przedmiot zainteresowania Wspólnoty, w dyrektywie siedliskowej wprowadzono sieć ekologiczną obszarów chronionych Natura 2000, która stała się ośrodkiem wspólnotowej polityki w zakresie przyrody i różnorodności biologicznej. Dyrektywa siedliskowa zawiera (w art. 6) przepisy szczegółowe dotyczące prawidłowej oceny oddziaływań oraz środków łagodzących i kompensacyjnych.

- **Woda** – w ramowej dyrektywie wodnej<sup>18</sup> ustanowiono ramy ochrony wszystkich części wód (tj. rzek, jezior, wód przejściowych, wód przybrzeżnych, kanałów i wód podziemnych) w Unii Europejskiej. Jej naczelnym celem jest uzyskanie dobrej jakości zasobów wodnych do 2015 r. poprzez zintegrowaną gospodarkę opierającą się na obszarach dorzeczy. Dyrektywa ta zawiera przepisy szczegółowe (w art. 4 ust. 7) dotyczące oceny infrastruktury stwarzającej potencjalne ryzyko pogorszenia stanu zasobów wodnych, na przykład związanej z projektami śródlądowych dróg wodnych.
- **Odpady** – w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów<sup>19</sup> określono podstawowe wymogi dotyczące postępowania z odpadami oraz ustanowiono hierarchię sposobów gospodarowania odpadami (od najbardziej do najmniej preferowanych: zapobieganie, odzysk, ponowne wykorzystanie, recykling materiałów, odzysk energii, usuwanie). Aby projekty dotyczące infrastruktury gospodarowania odpadami mogły być współfinansowane z EFRR lub Funduszu Spójności, muszą być częścią spójnego planu gospodarki odpadami. W dyrektywie w sprawie składowania odpadów<sup>20</sup> ustanowiono zbiór szczegółowych przepisów w celu zapobiegania negatywnym skutkom, jakie mogą powodować składowiska odpadów, w tym zanieczyszczeniu

---

<sup>16</sup> Dyrektywa Rady 90/313/EWG, zmieniona dyrektywą 2003/4/WE.

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE (wersja ujednolicona dyrektywy 79/409/EWG) ostatnio zmieniona dyrektywą 2013/17/UE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ostatnio zmieniona dyrektywą 2013/17/UE.

<sup>18</sup> Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, ostatnio zmieniona dyrektywą 2008/32/WE.

<sup>19</sup> Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 2006/12/WE w sprawie odpadów, ostatnio zmieniona dyrektywą 2011/97/UE.

<sup>20</sup> Dyrektywa Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, ostatnio zmieniona dyrektywą 2011/97/UE.

gleby, powietrza i wody oraz zagrożeniom dla zdrowia człowieka, oraz minimalizowania takich skutków, a także w celu ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska. Dyrektywa w sprawie spalania odpadów<sup>21</sup> ma na celu zapobieganie negatywnemu wpływowi spalania odpadów na środowisko i powstałym w efekcie zagrożeniom dla zdrowia człowieka lub na ograniczenie ich w możliwie najszerszym zakresie. W ramach dyrektywy nałożono na spalarnie odpadów w UE rygorystyczne warunki eksploatacji i wymogi techniczne oraz ustalono dopuszczalne wartości emisji.

W szeregu dyrektyw ukierunkowanych na poprawę recyklingu, takich jak dyrektywa w sprawie odpadów opakowaniowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, pojazdów i akumulatorów, określono wiążące cele dotyczące recyklingu odpadów lub konkretnych materiałów zawartych w tych odpadach. W większości z nich wyraźnie stwierdzono, że producenci tych wyrobów ponoszą odpowiedzialność finansową za prawidłowe unieszkodliwianie odpadów.

Kontrole zarządcze w dziedzinie środowiska powinny mieć na celu określenie, czy beneficjent przestrzega obowiązujących dyrektyw poprzez sprawdzenie, czy uzyskano odpowiednie pozwolenia od właściwych organów krajowych zgodnie z obowiązującymi procedurami. Właściwe organy krajowe mają za zadanie zapewnić prawidłowe stosowanie przepisów UE w zakresie ochrony środowiska oraz podjąć odpowiednie kroki, jeżeli nie są one prawidłowo stosowane.

Aby wypełnić swoje obowiązki na podstawie art. 125 ust. 3 RWP przy wyborze i zatwierdzeniu operacji, IZ powinna upewnić się, czy ma dostęp do odpowiednich ekspertów wewnętrznych lub zewnętrznych, którzy pomogą jej określić wszelkie istotne problemy ochrony środowiska związane z konkretnym rodzajem zatwierdzanej operacji. Aby pomóc IZ w tym zakresie, można nawiązać bliską współpracę z krajowymi agencjami do spraw ochrony środowiska.

Podobnie do celów kontroli zarządczych określonych w art. 125 ust. 5 RWP IZ powinna upewnić się, czy ma dostęp do odpowiedniej wiedzy fachowej, która pozwoli zweryfikować stałą zgodność operacji z odpowiednimi przepisami ochrony środowiska.

### **2.3. Pomoc państwa**

Państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad pomocy państwa. Pomoc państwa istnieje, jeżeli spełnione są warunki określone w postanowieniach art. 107 ust. 1 Traktatu: wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Jeżeli pomoc państwa istnieje, państwa członkowskie są zobowiązane do zgłoszenia jej Komisji i nie mogą jej wdrożyć do czasu zatwierdzenia jej przez Komisję. Określone środki są jednak zwolnione z obowiązku zgłaszania, ponieważ są zgodne z Traktatem, jeżeli spełniają określone warunki (wyłączenia grupowe) lub nie stanowią pomocy państwa (*de minimis*).

Chociaż proces wyboru jest niezbędny do oceny zgodności z zasadami pomocy państwa, kontrole zarządcze są ukierunkowane również na zweryfikowanie, czy operacje zawierają element pomocy państwa, a następnie zapewnienie przestrzegania przepisów określonych w odpowiedniej podstawie prawnej.

Na ogół istotne dla wspomnianej oceny są następujące rozporządzenia i wytyczne<sup>22</sup>:

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów, ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1137/2008.

<sup>22</sup> Przedstawienie pełnego przeglądu całego prawnego dorobku z zakresu pomocy państwa w niniejszych wytycznych

- zasady *de minimis* – rozporządzenie nr 1407/2013 lub ewentualnie poprzednie rozporządzenia. Istnieje również szczególne rozporządzenie *de minimis* dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012);
- zasady dotyczące wyłączeń grupowych – rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014; poprzednie rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych (WE) nr 800/2008 zostało uchylone art. 57 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014, z zastrzeżeniem przepisów przejściowych określonych w art. 58 tego rozporządzenia;
- zgłoszona pomoc państwa (indywidualna lub w ramach programów) – zob. strona internetowa DG. ds. Konkurencji: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register).

Wykaz rozporządzeń i wytycznych dotyczących pomocy państwa znajduje się na następującej stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html).

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe, w ramach kontroli należy również uwzględnić następujące dokumenty:

- finansowanie ryzyka: Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka 2014/C 19/04;
- gwarancja: obwieszczenie Komisji 2008/C155/02 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji;
- kredyt: komunikat Komisji 2008/C14/02 w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych.

Ponadto zgodnie z odpowiednimi wytycznymi<sup>23</sup>: „w przypadku instrumentów finansowych zasad pomocy państwa należy przestrzegać na wszystkich trzech poziomach: IZ, funduszu funduszy i pośrednika finansowego. Pomoc państwa należy rozpatrywać na różnych poziomach: zarządzającego funduszem (który otrzymuje wynagrodzenie), prywatnego inwestora (który współinwestuje i może otrzymać pomoc) i ostatecznego odbiorcy”. W przypadku EFSI w art. 37 ust. 12 RWP wyjaśniono właściwe zastosowanie: „dla celów zastosowania niniejszego artykułu mającymi zastosowanie unijnymi przepisami w zakresie pomocy państwa są przepisy obowiązujące w momencie, gdy – stosownie do sytuacji – instytucja zarządzająca lub podmiot, który wdraża fundusz funduszy podejmuje umowne zobowiązanie dokonania wkładu na rzecz instrumentu finansowego lub gdy instrument finansowy podejmuje umowne zobowiązanie przekazania wkładu z programu na rzecz ostatecznych odbiorców”.

W praktyce kontrole zarządcze dotyczące pomocy państwa powinny stanowić uzupełnienie kontroli prowadzonych podczas procesu wyboru operacji:

- 1) w ramach kontroli sprawdza się, czy operacja obejmuje pomoc państwa. Należy zauważyć, że pomoc państwa nie jest wykluczona, jeżeli odbiorca jest organizacją niedochodową lub organem publicznym. W tym celu rozważa się, czy beneficjent prowadzi działalność gospodarczą (tj. oferuje towary i usługi na rynku otwartym na konkurencję), niezależnie od jego statusu prawnego;
- 2) należy jasno określić podstawę prawną (zwykle na podstawie dokumentacji procesu wyboru

---

nie jest możliwe. Dorobek dotyczący pomocy państwa przedstawiono na stronie internetowej DG ds. Konkurencji: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

Strona ta jest regularnie aktualizowana.

<sup>23</sup> Por. sekcja 7.7 „Instrumenty finansowe w programach EFSI na lata 2014–2020 – Krótki przewodnik dla instytucji zarządzających” (EGESIF\_14\_0038-03 z dnia 10 grudnia 2014 r.) dostępny pod adresem [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fin\\_inst\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fin_inst_esif_2014_2020.pdf)

operacji);

3) zdecydowanie zaleca się wykorzystanie konkretnej listy kontrolnej w odniesieniu do każdego rodzaju środka pomocy państwa, aby zapewnić kontrolę wszystkich odpowiednich przepisów. Taka lista kontrolna zostanie wykorzystana jako dokument roboczy i jako ścieżka audytu w odniesieniu do przeprowadzonych kontroli.

Chociaż główne badanie zgodności należało wykonać w trakcie procesu wyboru, podczas kontroli zarządczych należy przeprowadzić badania uzupełniające. Na przykład:

- w przypadku zasady *de minimis* możliwe jest sprawdzenie rachunków beneficjenta w celu zapewnienia, aby próg *de minimis* nie został przekroczony oraz w celu sprawdzenia, czy wszystkie przedsiębiorstwa należące do tej samej grupy przestrzegają wartości tego progu (przynajmniej poprzez oświadczenie zgodnie z rozporządzeniami *de minimis* lub za pomocą środków dozwolonych na mocy przepisów krajowych);
- w przypadku wyłączeń grupowych szczególną uwagę należy zwrócić na definicję MŚP, wspólne przepisy mające zastosowanie do wszystkich rodzajów środków (efekt zachęty, przejrzystość itp.) oraz szczególne przepisy dotyczące różnych kategorii pomocy (tj. maksymalne kwoty, maksymalna intensywność, koszty kwalifikowalne);
- w przypadku zgłoszonej pomocy należy zbadać warunki określone w ramach zatwierzonego programu pomocy.

Kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie starannej kontroli pomocy państwa w oparciu o konkretne listy kontrolne w odniesieniu do każdego środka, które zostaną wykorzystane jako dokument roboczy i ścieżka audytu w odniesieniu do przeprowadzonych kontroli.

Przykłady najczęściej występujących problemów wykrytych w przeszłości przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa obejmują:

- brak kontroli zasady *de minimis*;
- przekroczenie dozwolonych progów pomocy ze względu na fakt, że dane przedsiębiorstwo nie kwalifikuje się jako MŚP i w związku z tym nie jest upoważnione do premii dla MŚP;
- wcześniejsze rozpoczęcie prac (przed złożeniem wniosku o pomoc) lub rozpoczęcie prac przed zatwierdzeniem ich przez organ udzielający zezwoleń;
- niewystarczające kontrole „efektu zachęty” w odniesieniu do pomocy.

## 2.4 Instrumenty finansowe

Odniesienie:

(i) artykuł 40 i art. 125 ust. 9 RWP;

(ii) załącznik IV do RWP (minimalne wymogi zawarte w umowach o finansowaniu lub w dokumentach strategicznych);

(iii) artykuł 9 i 25 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014<sup>24</sup>;

(iv) rozporządzenie (WE) nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceńodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym;

(v) rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty;

<sup>24</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0480&from=EN>

(vi) dyrektywa 2001/97/WE Parlament Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy;

(vii) Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu;

(viii) „Instrumenty finansowe w programach EFSI na lata 2014-2020 – Krótki przewodnik dla instytucji zarządzających” (EGESIF\_14\_0038-03 z dnia 10 grudnia 2014 r.)<sup>25</sup> uzupełniony odpowiednio o bardziej szczegółowe specjalne wytyczne, w tym uzupełniony o fi-compass, jedyną w swoim rodzaju platformę usług doradczych w zakresie instrumentów finansowych w ramach EFSI (<http://www.fi-compass.eu/>)<sup>26</sup>.

Celem kontroli zarządczych związanych z instrumentami finansowymi powinno być zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, należytego zarządzania finansami EFSI, ochrony aktywów i niezawodnej kontroli i sprawozdawczości finansowej ze strony organów, które w stosownych przypadkach wdrażają fundusze funduszy lub instrumenty finansowe.

W przypadku operacji obejmujących instrumenty finansowe IZ przeprowadza weryfikacje administracyjne w odniesieniu do każdego wniosku o płatność złożonego przez beneficjenta. Pośrednik finansowy może również być beneficjentem, jeżeli zarządza funduszem funduszy lub bezpośrednio instrumentem finansowym. Organ, który wdraża instrument finansowy, składa sprawozdanie do organu wdrażającego fundusz funduszy (o ile istnieje), ten zaś składa sprawozdanie do IZ.

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe wdrażane przez EBI zgodnie z art. 38 ust. 4 lit. b) ppkt (i) RWP i zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014, IZ upoważnia firmę, która działa w oparciu o wspólne ramy ustanowione przez Komisję, do prowadzenia kontroli na miejscu w zakresie operacji w rozumieniu art. 125 ust. 5 lit. b) RWP. Komisja obecnie aktualizuje bieżące wspólne ramy audytu i omówi je z państwami członkowskimi. Jednocześnie zachęca się IZ do konsultacji z Komisją w celu uzyskania porad w sprawie metodyki w tym względzie, nie naruszając przepisów art. 9 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia.

Należy zapewnić zgodność procesu ustanawiania instrumentu finansowego, a także wdrażania tego instrumentu z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z przepisami dotyczącymi EFSI, pomocy państwa, zamówień publicznych i odpowiednich norm oraz mającego zastosowanie prawa w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy, zwalczania terroryzmu i oszustw podatkowych. Proces ustanawiania należy skontrolować na etapie pierwszego wniosku o płatność, a proces wdrażania przy każdym kolejnym wniosku.

W przypadku procesu ustanawiania należy poddać kontroli między innymi następujące kwestie:

- ocenę *ex ante* na podstawie art. 37 ust. 2 RWP;
- możliwości wdrożenia na podstawie art. 38 RWP;
- opracowywanie instrumentu finansowego (z funduszami funduszy lub bez nich): np.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf)

<sup>26</sup> Ostateczna wersja szczegółowych wytycznych i arkuszy w zakresie interpretacji dotyczących instrumentów finansowych będzie dostępna w pierwszym etapie na stronie internetowej INFOREGIO, a następnie na stronie internetowej <http://www.fi-compass.eu/>, na której będą znajdowały się wszystkie materiały dotyczące instrumentów finansowych.

oferowane produkty finansowe, docelowi ostateczni odbiorcy oraz – w stosownych przypadkach – planowane połączenie ze wsparciem w ramach dotacji;

- treść umowy lub umów o finansowaniu lub dokumentu strategicznego (minimalne wymagania określone w załączniku IV RWP);
- wybór i umowy z funduszem funduszy lub pośrednikami finansowymi;
- rachunki powiernicze lub wydzielona jednostka finansowa (jedynie w odniesieniu do wariantu w ramach art. 38 ust. 4 lit. b) RWP);
- krajowe współfinansowanie (art. 38 ust. 9 RWP), tj. śledzenie wkładów krajowych zapewnionych na różnych poziomach;
- pomoc państwa (tj. zasady finansowania ryzyka, ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, *de minimis* – por. pkt 2.3).

W przypadku procesu wdrażania należy poddać kontroli między innymi następujące kwestie:

- zgodność z elementami umów o finansowaniu (niezależnie od szczebla, na jakim zostały podpisane), w tym:
- wdrożenie strategii inwestycyjnej (np. produkty, ostateczni odbiorcy, połączenie z dotacjami);
- realizacja biznesplanu, w tym wykorzystanie dźwigni finansowej;
- obliczanie i pokrycie kosztów zarządzania;
- monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie wdrażania inwestycji, obejmujące również na poziomie ostatecznego odbiorcy wymagania w zakresie audytu i ścieżkę audytu;
- wybór pośredników finansowych i umowy zawierane z nimi, jeżeli wystąpiły zmiany w porównaniu z procesem ustanawiania.

W przypadku instrumentów finansowych zarządzanych na podstawie art. 38 ust. 4 lit. c) należy przeprowadzić kontrolę zgodności z dokumentem strategicznym, o którym mowa w art. 38 ust. 8.

Zgodność z prawem w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i zwalczania terroryzmu może opierać się na zapewnieniu ze strony organu krajowego, któremu powierzono na mocy prawa wykonywanie inspekcji w tej dziedzinie oraz kompetencje w zakresie kontroli organu wdrażającego fundusz funduszy i organu wdrażającego instrument finansowy. Powyżej wymieniono główne mające zastosowanie przepisy.

W przypadku kontroli na miejscu istnieje rozróżnienie na:

- instrumenty finansowe ustanowione na poziomie Unii, zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję, w przypadku gdy IZ nie przeprowadzą kontroli na miejscu (art. 40 ust. 1 i 2 RWP), ale otrzymują regularne sprawozdania z kontroli od podmiotów, którym powierzono wdrażanie tych instrumentów finansowych, i
- instrumenty finansowe ustanowione na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym, zarządzane przez IZ lub na jej odpowiedzialność, w przypadku gdy IZ przeprowadza kontrole na miejscu.

W pierwszej kolejności kontrole na miejscu powinny odbywać się na poziomie instrumentu finansowego. Powinny również odbywać się na poziomie ostatecznego odbiorcy (np. wyrywkowo), jeżeli IZ oceni, że jest to uzasadnione, biorąc pod uwagę zidentyfikowany poziom ryzyka.

Należy również zauważyć, że warto przeanalizować kwestie dotyczące kwalifikowalności

obejmujące:

- warunki związane z etapem inwestycji: zasadniczo inwestycje, które mają być objęte wsparciem z instrumentów finansowych, nie powinny być fizycznie ukończone lub w pełni wdrożone w dniu podjęcia decyzji inwestycyjnej (art. 37 ust. 5 RWP; istnieje jednak możliwość odstępstwa od tej zasady na mocy art. 37 ust. 6 RWP);
- połączenie instrumentów finansowych z innymi rodzajami wsparcia w ramach jednej operacji (art. 37 ust. 7) lub jako oddzielna operacja (art. 37 ust. 8 RWP). Muszą być spełnione warunki określone w art. 37 ust. 9 RWP;
- ograniczenia dotyczące wkładów rzeczowych (art. 37 ust. 10 RWP);
- rozliczenie VAT (jeżeli dotacje i instrumenty finansowe są połączone w ramach jednej operacji, art. 37 ust. 11 RWP);
- kapitał obrotowy;
- przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji (ograniczenia na podstawie art. 3 ust. 3 lit. d) rozporządzenia w sprawie EFRR i zasad pomocy państwa).

Wymagania dotyczące ścieżki audytu: beneficjent jest odpowiedzialny za zapewnienie dostępności dokumentów potwierdzających i nie nakłada na ostatecznych odbiorców wymogów w zakresie przechowywania danych, które wykraczają poza to, co jest niezbędne do spełnienia tego zobowiązania w racjonalny sposób (art. 40 ust. 5 RWP). Należy prowadzić oddzielną dokumentację w odniesieniu do każdej formy wsparcia, jeżeli jedna operacja łączy instrumenty finansowe i dotacje, dotacje na spłatę odsetek lub dotacje na opłaty gwarancyjne oraz w przypadku gdy ostateczny odbiorca wspierany przez instrument finansowy otrzymuje również pomoc z innego źródła finansowanego przez Unię (art. 37 ust. 7 i 8 RWP).

Ponieważ istnieje możliwość wniesienia wkładu do jednego instrumentu finansowego przez wiele programów operacyjnych, w takich przypadkach fundusz funduszy lub pośrednik finansowy muszą prowadzić odrębną rachunkowość lub stosować odpowiedni kod księgowy dla wkładów z poszczególnych programów operacyjnych do celów sprawozdawczości, audytu i kontroli. Kontrola na podstawie art. 125 ust. 5 powinna obejmować zbadanie ścieżki audytu.

Kontrole zarządcze powinny koncentrować się na sprawdzeniu dokumentów potwierdzających przestrzeganie warunków finansowania. Dokumentacja ta może obejmować formularze wniosków, biznesplany, roczne sprawozdania finansowe, listy kontrolne i sprawozdania dotyczące instrumentów finansowych, w których ocenia się wnioski, podpisaną umowę inwestycyjną, umowę pożyczki lub umowę gwarancyjną, sprawozdania przedsiębiorstwa, sprawozdania z wizyty i posiedzeń zarządu, sprawozdania pośrednika kredytowego dla funduszu gwarancyjnego towarzyszące wnioskowi, pozwolenia środowiskowe, sprawozdania dotyczące równości szans oraz oświadczenia złożone w związku z otrzymaniem pomocy *de minimis*.

Dowody poniesienia wydatków w postaci faktur, na których pokwitowano odbiór należności, oraz dowody płatności za towary i usługi są wymagane od MSP wyłącznie w ramach ścieżki audytu, w przypadku gdy przyznanie MŚP kapitału, pożyczki lub gwarancji jest uzależnione od poniesienia wydatków na konkretne towary lub usługi. W każdym przypadku musi jednak istnieć dowód przekazania kapitału lub pożyczki przedsiębiorstwu przez fundusz *venture capital* lub pośrednika kredytowego oraz dowód na to, że wsparcie zapewnione przez instrument finansowy zostało wykorzystane zgodnie z zamierzonym celem.

Kontrole zarządcze instrumentów finansowych są dość charakterystyczne i w związku z tym wymagają odpowiedniej wiedzy. Należy zwrócić uwagę na zgodność instrumentów finansowych z zasadami pomocy państwa (które mogą być obecne na różnych poziomach realizacji, np. na

poziomie prywatnego współinwestora, funduszu funduszy, pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców), zasadami dotyczącymi wyboru organów (np. w stosownych przypadkach z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych), w odniesieniu do wyboru funduszu funduszy i pośredników finansowych oraz z poziomem kosztów zarządzania.

Przykłady najczęściej występujących problemów wykrytych w przeszłości przez Komisję w dziedzinie instrumentów finansowych<sup>27</sup> (perspektywa finansowa 2007–2013) obejmują:

- gwarancje udzielone przez instrument inżynierii finansowej stanowiące zabezpieczenia pożyczek udzielonych przez inne instrumenty inżynierii finansowej w ramach jednego programu operacyjnego;
- niedozwolone rabaty kapitałowe, jeżeli główna kwota pożyczki nie została w pełni zwrócona;
- pożyczki udzielone w celu finansowania wyłącznie kapitału obrotowego przed dniem 1 grudnia 2011 r.;
- koszty zarządzania, które nie są oparte na dowodach;
- niezapewnienie właściwej ścieżki audytu;
- powolne tempo realizacji projektu i potencjalnie nieskuteczne środki zapobiegawcze pozwalające na poprawę wyników;
- nieodpowiednie kontrole zarządcze;
- brakujące obowiązkowe elementy w umowie o finansowaniu;
- kontrola operacji niewykonanych z powodu ograniczenia zakresu.

## 2.5. Operacje przynoszące dochód

### Odniesienie

- (i) *artykuł 61 i art. 65 ust. 8 oraz załącznik V do RWP;*
- (ii) *artykuły 15–19 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014;*
- (iii) *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020.*

W RWP wprowadzono rozróżnienie na operacje generujące dochód po ukończeniu (i ewentualnie również podczas realizacji), objęte przepisami art. 61 oraz operacje generujące dochód w czasie ich realizacji, do których nie ma zastosowania art. 61 ust. 1–6, objęte przepisami art. 65 ust. 8.

### Operacje generujące dochód po ich ukończeniu

Pojęcie „dochodu” zdefiniowano w art. 61 ust. 1 RWP.

Instytucja zarządzająca w ramach kontroli zarządczych powinna w pierwszej kolejności sprawdzić, czy operacja jest objęta zakresem stosowania art. 61 ust. 1 RWP. Jeżeli wpływów środków pieniężnych można oczekiwać po ukończeniu operacji, IZ powinna przede wszystkim zbadać, czy wpływy środków pieniężnych będą pochodziły z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników lub czy mogą być sklasyfikowane jako „inne wpływy środków pieniężnych”, takie jak inne wkłady z sektora prywatnego lub publicznego lub inne korzyści finansowe.

IZ powinna zapewnić, aby wpływy środków pieniężnych zostały określone na podstawie podejścia przyrostowego (tj. przez różnicę między sytuacją, w której ma miejsce operacja, a sytuacją bez takiej operacji), które może obejmować oszczędność kosztów. W przypadku gdy beneficjent nie

---

<sup>27</sup> Przepisy prawa odnoszą się do okresów z przeszłości i obecnie już nie obowiązują.



uznał oczekiwanych oszczędności kosztów za dochód, w ramach kontroli zarządczych należy uzyskać dowody świadczące o tym, że zostaną one zrównoważone przez takie samo pomniejszenie wartości pomocy operacyjnej.

W przypadku gdy operacja jest częścią większego projektu, przeprowadzanie analizy finansowej pojedynczej operacji może być nieistotne. Instytucja zarządzająca powinna kontrolować, czy analizę przeprowadzono na samowystarczalnej jednostce analizy oraz czy dochód z projektu przeznaczono na operacje w sposób proporcjonalny do kosztów kwalifikowalnych operacji w ramach kosztów inwestycyjnych projektu.

Zgodnie z art. 61 ust. 2–5 RWP koszty kwalifikowalne operacji są z góry pomniejszane z uwzględnieniem potencjalnego dochodu z operacji, który określa się za pomocą jednej z poniższych metod:

- zastosowanie zryczałtowanej procentowej stawki dochodów określonej dla sektora lub podsektora;
- obliczenie zdyskontowanego dochodu operacji;
- zmniejszenie maksymalnej stawki współfinansowania w odniesieniu do wszystkich operacji odpowiedniego priorytetu lub działania w ramach programu.

Wyboru metody dokonuje się zgodnie z przepisami krajowymi.

W przypadku stosowania drugiej metody dochody wygenerowane w czasie realizacji danej operacji, pochodzące ze źródeł dochodów nieuwzględnionych przy określaniu potencjalnego dochodu danej operacji, odejmuje się nie później niż w złożonym przez beneficjenta wniosku o płatność końcową.

Instytucja zarządzająca powinna zapewnić beneficjentom odpowiednie wytyczne. W szczególności IZ powinna udzielić wskazówek dotyczących metody, jaką powinien zastosować beneficjent w celu opracowania prognoz dotyczących przyszłego dochodu. W wytycznych należy również wyjaśnić zasady wyboru metody służącej określeniu potencjalnego dochodu. Jeżeli wybraną metodą jest obliczenie zdyskontowanego dochodu, w wytycznych należy zawrzeć szczegółowe informacje dotyczące parametrów stosowanych w obliczeniach, takich jak długość okresu odniesienia, stopa dyskontowa, obliczanie wartości końcowej itp.

Instytucja zarządzająca powinna sprawdzić w ramach kontroli zarządczych, czy przestrzegano zasad i wytycznych oraz czy przeprowadzono odpowiednią ocenę operacji generujących dochód i czy została ona w pełni udokumentowana. Podczas oceny dokładności obliczeń dochodu IZ powinna kontrolować w szczególności:

- zasadność i ujawnienie wszelkich założeń dotyczących przewidywanego dochodu i kosztu w sytuacji, w której ma miejsce operacja, i w sytuacji bez takiej operacji, uwzględniając wszystkie dostępne dane historyczne, kategorię odnośnych inwestycji, rodzaj projektu, rentowność oczekiwaną zwykle od inwestycji tego rodzaju, zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”;
- bezpośredni związek między oceną i powyższymi założeniami;
- stosowanie zalecanych parametrów obliczeniowych (długość okresu odniesienia itp.);
- poprawność obliczeń.

Jeżeli wybraną metodą jest obliczenie zdyskontowanego dochodu, IZ powinna w szczególności sprawdzić podczas kontroli zarządczych, czy jakikolwiek dochód wygenerowany przed ukończeniem operacji został uwzględniony jako źródło dochodu w obliczeniach zdyskontowanego dochodu lub czy odlicza się go (lub odliczy) od całkowitego kosztu kwalifikowalnego zadeklarowanego przez beneficjenta. Zasadniczo możliwe jest przyjęcie proporcjonalnych procedur zależnych od wielkości pomocy finansowej udzielonej na daną operację w celu opracowania

prognoz i przeprowadzenia kontroli w zakresie wygenerowanego dochodu.

Zgodnie z art. 61 ust. 6 RWP, jeżeli nie ma możliwości obiektywnego oszacowania dochodu z wyprzedzeniem, dochód wygenerowany w okresie trzech lat od zakończenia operacji lub do daty zamknięcia projektu, w zależności od tego, który termin nastąpi wcześniej, musi zostać odliczony od wydatków deklarowanych Komisji.

Należy ustanowić system, aby umożliwić IZ sygnalizowanie wystąpienia operacji objętych zakresem stosowania art. 61 ust. 6 RWP oraz w celu monitorowania i szacowania generowanego przez nie dochodu najpóźniej przed zamknięciem programu. W ramach kontroli zarządczych na miejscu i po zakończeniu operacji IZ powinna ustanowić procedury, aby sprawdzić rzetelność dochodu zgłoszonego przez beneficjentów.

Artykuł 61 ust. 7 lit. b) RWP stanowi między innymi, że art. 61 nie ma zastosowania do operacji, których całkowity kwalifikowalny koszt nie przekracza 1 000 000 EUR. W związku z tym IZ powinna zapewnić, aby każda operacja, której całkowity kwalifikowalny koszt wzrośnie z poniżej 1 000 000 EUR do powyżej tej sumy po początkowej rejestracji w systemie informacyjnym IZ, podlegała wymogom określonym w art. 61. Artykuł 61 ust. 1–6 nie odnosi się również do operacji wspieranych wyłącznie przez EFS.

Operacje, które generują dochód w czasie ich realizacji i do których nie stosuje się art. 61 ust. 1–6 RWP

Zgodnie z art. 65 ust. 8 RWP wydatki kwalifikowalne danej operacji są pomniejszane o dochód, który nie został wzięty pod uwagę w czasie zatwierdzania operacji, wygenerowany bezpośrednio wyłącznie podczas jej realizacji, nie później niż w momencie złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. W przypadku gdy nie wszystkie koszty inwestycji kwalifikują się do współfinansowania, dochód zostaje przyporządkowany proporcjonalnie do kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych części kosztów. Przepis ten nie ma zastosowania do operacji, dla których łączne koszty kwalifikowalne nie przekraczają 50 000 EUR.

W oparciu o ten artykuł IZ powinna rozszerzyć zakres kontroli w odniesieniu do kwestii generowania dochodu na wszystkie operacje, których łączny kwalifikowalny koszt przekracza 50 000 EUR oraz które nie wchodzą w zakres stosowania innych wyjątków wspomnianych w art. 65 ust. 8 RWP. Zasadniczo obejmuje to operacje, które nie wchodzą w zakres stosowania art. 61 RWP.

Jeżeli chodzi o zastosowanie kosztów uproszczonych w operacjach generujących dochód, należy odnieść się do sekcji 7.4 wytycznych Komisji dotyczących form kosztów uproszczonych (EGESIF\_14-0017).

## **2.6. Trwałość operacji**

Na podstawie art. 71 RWP instytucja zarządzająca musi zapewnić, aby operacja zachowała wkład EFSI, wyłącznie jeżeli w okresie pięciu lat od płatności końcowej na rzecz beneficjenta lub w okresie mającym zastosowanie do pomocy państwa operacja ta nie zostanie poddana zasadniczym modyfikacjom określonym w art. 71 ust. 1 lit. a)–c). Okres dziesięciu lat ustalono w odniesieniu do przypadków, w których działalność produkcyjną przeniesiono poza obszar UE. Szczególne warunki mają zastosowanie do MŚP, instrumentów finansowych, osób fizycznych otrzymujących następnie wsparcie od EFG oraz operacji niebędących inwestycjami w infrastrukturę lub inwestycjami produkcyjnymi.

IZ powinna w ramach przeprowadzanych kontroli i po zakończeniu operacji sprawdzić, czy te warunki zostały spełnione, między innymi poprzez wrywkowe kontrole na miejscu. Wszelkie

## **2.7. Równość i niedyskryminacja**

Zgodnie z art. 7 RWP w ramach kontroli zarządczych należy sprawdzić, czy operacje są realizowane z poszanowaniem równouprawnienia płci i czy promują tę zasadę oraz czy problematyka płci została uwzględniona na poszczególnych etapach wdrażania EFSI. Wymaga to podejścia uwzględniającego aspekt płci, które zapewni, by w ramach wszystkich operacji w sposób otwarty i aktywny uwzględniano wpływ tych operacji na sytuację kobiet i mężczyzn, celem wyrównywania szans. Wszystkie programy powinny przyczyniać się do zwiększenia poziomu równouprawnienia płci i w odniesieniu do każdego programu powinno być możliwe wykazanie ich wpływu w tym zakresie przed rozpoczęciem, w trakcie i po zakończeniu realizacji. Kontrole zarządcze powinny być zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

Ponadto w ramach kontroli należy także sprawdzać, czy podjęto odpowiednie kroki, aby uniknąć wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania EFSI, a w szczególności w dostępie do nich.

Listy kontrolne wykorzystywane do przeprowadzania kontroli zarządczych powinny zatem w stosownych przypadkach zawierać pytania związane z poszanowaniem zasad równości i niedyskryminacji. W ramach kontroli zarządczych należy również porównać faktyczne wyniki współfinansowanych programów i operacji względem docelowych wartości wskaźników w całym okresie programowania. Instytucja zarządzająca powinna sprawdzać, czy podczas realizacji operacji podjęto odpowiednie kroki, by zapewnić zgodność z odpowiednimi warunkami określonymi w zamówieniu. Dostępność dla osób niepełnosprawnych jest jednym z kryteriów, których należy przestrzegać podczas definiowania operacji będących przedmiotem współfinansowania w ramach EFSI oraz które należy uwzględnić na poszczególnych etapach wdrażania.

Dostępność powinna cechować wszystkie produkty i usługi oferowane społeczeństwu i finansowane za pośrednictwem EFSI. W szczególności dane państwo członkowskie musi zastosować wszelkie możliwe środki, aby zapewnić dostępność budynków, transportu, technologii informacyjno-komunikacyjnych, które są niezbędne do włączenia osób z niepełnosprawnościami. W związku z tym należy wziąć pod uwagę dostępność obiektów, logistyki, informacji i materiałów (np. wykorzystywanych materiałów szkoleniowych, stworzonych produktów) w celu dołożenia wszelkich starań, by osoby z niepełnosprawnościami korzystały z wyniku projektu na równi z innymi osobami. Dostępność należy uwzględnić w każdym przypadku planowanego nabycia, opracowania, utrzymania lub odnowienia usług lub produktów.

Unijne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zawierają przepisy dotyczące dostępności dla osób niepełnosprawnych, które stanowią, że o ile tylko jest to możliwe, specyfikacje techniczne zawarte w dokumentacji zamówień, takiej jak ogłoszenia o zamówieniu, dokumenty zamówienia lub dokumenty uzupełniające, powinny być zdefiniowane w taki sposób, by uwzględniać kryteria dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projekt dla wszystkich użytkowników. W ramach kontroli zarządczej należy sprawdzać, czy operacje są realizowane z poszanowaniem tych przepisów dotyczących dostępności. W ramach kontroli na miejscu należy zwłaszcza sprawdzać, czy właściwie wdrożono specyfikacje techniczne lub wszelkie inne postanowienia określone w dokumentacji zamówienia mające na celu zapewnienie dostępności.

## **2.8. Cel „Europejska współpraca terytorialna” (EWT)**

EFRR ukierunkowuje swoją pomoc w ramach EWT na rozwój transgranicznych działań

gospodarczych, społecznych i środowiskowych, nawiązywanie i rozwój współpracy transgranicznej oraz zwiększanie skuteczności polityki regionalnej. Struktura programów EWT może być złożona i może obejmować współpracę między różnymi kombinacjami państw członkowskich, regionów oraz państw niebędących członkami UE. Ze względu na tę złożoność właściwe jest zapewnienie wytycznych w sprawie kontroli w tym obszarze.

Prowadzenie kontroli zarządczych należy do obowiązków IZ, jeżeli kontrole te prowadzone są na podstawie art. 125 ust. 4 lit. a) RWP i art. 23 ust. 3 EWT. Instytucja zarządzająca może delegować zadania instytucji pośredniczącej. Kontrole powinny obejmować wydatki każdego beneficjenta biorącego udział w operacji w ramach programu EWT.

W pozostałych przypadkach zgodnie z art. 23 ust. 3 i 4 EWT odpowiedzialność za prowadzenie kontroli zarządczych spoczywa na państwach członkowskich, państwach trzecich lub terytoriach wyznaczających podmiot lub osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie kontroli („kontrolera/kontrolerów”) w odniesieniu do beneficjentów na swoim terytorium. Każde państwo członkowskie, państwo trzecie lub terytorium ustanawia system kontroli umożliwiający weryfikację dostarczenia produktów i realizacji usług stanowiących przedmiot współfinansowania, zasadności wydatków zadeklarowanych w odniesieniu do operacji lub ich części wdrażanych na terytorium danego państwa, jak również zgodności tych wydatków i związanych z nimi operacji lub ich części z przepisami unijnymi i krajowymi danego państwa. Instytucja zarządzająca upewnia się, że wydatki poszczególnych beneficjentów uczestniczących w operacji zostały zatwierdzone przez wyznaczonego kontrolera, o którym mowa w art. 23 ust. 4 EWT. Zaleca się, aby IZ zapewniła, by odpowiedzialne państwa członkowskie, państwa trzecie lub terytoria wyznaczające kontrolerów wdrożyły procedury kontroli jakości służące weryfikacji jakości pracy kontrolera lub kontrolerów. Ze względu na charakter operacji w programach EWT w takich przypadkach, aby IZ mogła wypełniać swoje obowiązki, konieczne jest wsparcie tej instytucji przez państwa członkowskie, państwa trzecie lub terytoria wyznaczające kontrolerów.

Najlepsze praktyki w tej dziedzinie umożliwiłyby wprowadzenie do systemu zarządzania i kontroli nazw, adresów i danych kontaktowych organów krajowych i kontrolerów z uczestniczących państw członkowskich, państw trzecich lub terytoriów.

Zgodnie z art. 23 ust. 5 EWT w przypadku gdy dostarczanie współfinansowanych produktów i usług może zostać skontrolowane wyłącznie w odniesieniu do całej operacji, kontrola przeprowadzana jest przez IZ lub przez kontrolera z państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma beneficjent wiodący.

Treść i zakres kontroli dokonywanych przez kontrolerów przeprowadzających kontrolę zarządczą są identyczne jak w przypadku kontroli dokonywanych przez IZ w odniesieniu do głównych programów operacyjnych. Kontrolerzy przeprowadzający kontrolę zarządczą mają za zadanie sprawdzić, czy towary i usługi stanowiące przedmiot współfinansowania zostały dostarczone i zrealizowane, czy zadeklarowane przez beneficjentów wydatki na cele operacji zostały faktycznie poniesione oraz czy są zgodne z przepisami prawa unijnego i krajowego. W tym celu muszą przeprowadzać weryfikacje administracyjne w odniesieniu do każdego wniosku o refundację złożonego przez beneficjenta oraz kontrole na miejscu poszczególnych operacji, które mogą być przeprowadzane wyrywkowo.

Przedstawione wcześniej w niniejszym dokumencie ogólne zasady dotyczące terminów, zakresu i intensywności kontroli, organizacji kontroli na miejscu, wymogu dokumentowania wykonanych prac oraz rozdzielenia funkcjonalnego obowiązków w odniesieniu do kontroli i czynności audytowych dotyczą również pracy kontrolerów przeprowadzających kontrolę zarządczą. Ponadto kontrolerzy przeprowadzający kontrolę zarządczą powinni sprawdzać, czy beneficjenci i inne

instytucje zaangażowane w realizację operacji prowadzą oddzielny system rachunkowości lub stosują odrębny kod księgowy dla wszystkich transakcji związanych z operacją.

Do problemów, które służby Komisji wykrywały najczęściej w związku z operacjami współfinansowymi w ramach programów EWT w okresie programowania 2007–2013, należały:

- niedostateczna ścieżka audytu;
- brak informacji na temat kosztów personelu;
- niewystarczające uzasadnienia poniesionych kosztów pośrednich i ogólnych kosztów administracyjnych;
- uchybienia w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia;
- nieuwzględnienie dochodu wygenerowanego w efekcie operacji;
- niekompletne listy kontrolne.

Audyty Komisji wykazały, że scentralizowane kontrole zarządcze przeprowadzane przez struktury podległe IZ funkcjonują w sposób bardziej wydajny niż inne systemy. W ramach innego rodzaju systemu kontroli występuje większe ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (przeprowadzanie kontroli zarządczej przez wielu pracowników, brak standardowych procedur jakościowych), kontrole koncentrują się głównie na kontroli finansowej, a IZ i wspólny sekretariat mają trudności z monitorowaniem kontroli.

Najlepsze praktyki wskazują, że scentralizowany system kontroli zarządczej zmniejsza ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej oraz że lepsze zrozumienie i większa znajomość przepisów UE występuje wtedy, gdy personel przeprowadzający kontrolę zarządczą ponosi odpowiedzialność również za główne programy. Artykuł 23 ust. 4 EWT stanowi, że kontrolerami przeprowadzającymi kontrolę zarządczą mogą być te same podmioty, które są odpowiedzialne za przeprowadzanie takich kontroli dla programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych lub, w przypadku państw trzecich, za przeprowadzanie porównywalnych kontroli w ramach instrumentów polityki zewnętrznej Unii. Wskazane jest wdrożenie środków służących zapewnieniu spójności działań kontrolerów przeprowadzających kontrolę zarządczą z wszystkich państw uczestniczących w programie. W szczególności zaleca się ujednoczenie list kontrolnych wykorzystywanych do celów przeprowadzania kontroli zarządczej (jak np. HIT – zharmonizowane narzędzia wdrażania przygotowane przez Interact). Jednolitość ułatwia instytucji zarządzającej i wspólnemu sekretariatowi monitorowanie jakości kontroli w odniesieniu do operacji będących przedmiotem współfinansowania w ramach programu operacyjnego EWT.

Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EWT nakłada wymóg wyznaczenia beneficjenta wiodącego w odniesieniu do każdej operacji, w przypadku gdy operacja w ramach programu EWT ma dwóch lub więcej beneficjentów. Beneficjent wiodący dopilnowuje, by wydatki przedstawione przez każdego z beneficjentów uczestniczących w operacji zostały poniesione na realizację operacji i odpowiadały czynnościom uzgodnionym między tymi beneficjentami, a także by wydatki przedstawione przez każdego z beneficjentów uczestniczących w operacji zostały zatwierdzone przez personel przeprowadzający kontrolę zarządczą. Zakres prac kontrolera odpowiedzialnego za danego beneficjenta wiodącego powinien zatem obejmować kontrolę przestrzegania tych obowiązków przez beneficjenta wiodącego.

Najlepsze praktyki w tym zakresie umożliwiałyby udostępnianie szczegółowych informacji o pracy wykonanej przez poszczególnych kontrolerów przeprowadzających kontrolę zarządczą kontrolerowi beneficjenta wiodącego, IZ oraz w stosownych przypadkach państwu członkowskiemu, państwu trzeciemu lub terytorium odpowiedzialnemu za wyznaczenie kontrolerów. Ten wymóg można uwzględnić w zakresie uprawnień przy powołaniu kontrolerów

Jeżeli część operacji jest realizowana poza terytorium Unii Europejskiej i nie powołano kontrolera, należy dokonać konkretnych ustaleń, aby określić, który kontroler lub podmiot jest odpowiedzialny za przeprowadzenie kontroli legalności i prawidłowości wydatków. Podobne ustalenia należy poczynić w przypadku kontroli wydatków poniesionych na terytorium Unii Europejskiej, ale poza terytorium państw członkowskich uczestniczących w operacji.

Instytucja zarządzająca i wspólny sekretariat powinny zapewnić niezależność i rozdzielenie funkcji kontrolera pierwszego stopnia od funkcji w zakresie badań ustawowych lub od jakiegokolwiek innej funkcji, jaką powołany kontroler pierwszego stopnia może pełnić na rzecz beneficjenta (prace z zakresu doradztwa, rachunkowości, przygotowywania listy płac itp.). Struktura organizacyjna kontrolera pierwszego stopnia powinna być w pełni niezależna od funkcji biegłego rewidenta lub od jakiegokolwiek innej funkcji pełnionej na rzecz beneficjenta.

## **2.9. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych**

Kontrola spełnienia dodatkowych wymogów szczegółowych polega na sprawdzeniu kwalifikowalności uczestników do objęcia Inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (grupa wiekowa, status, miejsce zamieszkania) oraz tego, czy beneficjent zapewnił, by podmioty biorące udział w operacji zostały w pełni poinformowane o wsparciu w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych udzielanym ze środków z EFS oraz szczególnej alokacji dla tej inicjatywy. Wszelkie dokumenty dotyczące realizacji operacji, z których korzysta się w odniesieniu do ogółu społeczeństwa lub w odniesieniu do uczestników, w tym zaświadczenia o uczestnictwie lub inne certyfikaty, zawierają informację, że dana operacja była wspierana w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

## **2.10. Formy kosztów uproszczonych**

*Odniesienie:*

- (i) *wytyczne dotyczące form kosztów uproszczonych (EGESIF\_14-0017 z 6/10/2014);*
- (ii) *artykuł 67 i 68 RWP, art. 14 EFS i art. 19 EWT.*

W odniesieniu do kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych kontrole zarządcze posłużą sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki zwrotu określone w umowie zawartej między beneficjentem a IZ oraz czy uzgodniona metodyka jest stosowana w sposób prawidłowy<sup>28</sup>. Dodatkowo w ramach kontroli zarządczej należy sprawdzić, czy operacja lub projekt nie są realizowane wyłącznie za pośrednictwem zamówień publicznych<sup>29</sup>. Do uzasadnienia kwot zadeklarowanych przez beneficjenta wymagane będzie przedstawienie dokumentów potwierdzających. Zwłaszcza w odniesieniu do operacji „o charakterze niematerialnym” więcej uwagi poświęci się aspektom technicznym i fizycznym operacji, a szczególne znaczenie będą miały kontrole na miejscu przeprowadzane w okresie realizacji.

W przypadku finansowania ryczałtowego w stosownych przypadkach kontrola powinna objąć również sprawdzenie:

- poprawności przydziału kosztów do danej kategorii;
- braku podwójnej deklaracji tej samej pozycji kosztów;

<sup>28</sup> Należy zauważyć, że nie dotyczy to art. 14 ust. 1 EFS.

<sup>29</sup> Należy zauważyć, że nie dotyczy to art. 14 ust. 1 EFS oraz projektów objętych wsparciem w ramach wspólnego planu działania.

- poprawnego stosowania stawki ryczałtowej;
- proporcjonalnego dostosowania wysokości opłat pobieranych na podstawie stawki ryczałtowej, jeżeli wartość kategorii kosztów, w odniesieniu do której zastosowano stawkę ryczałtową, została zmodyfikowana; oraz
- w stosownych przypadkach uwzględnienia outsourcingu (np. stawka ryczałtowa zostaje zmniejszona w przypadku outsourcingu danej części operacji lub projektu).

## 2.11. Wskaźniki

*Odniesienie:*

- (i) *artykuł 50 ust. 2 RWP dotyczący sprawozdań z wdrażania;*
- (ii) *artykuł 125 RWP dotyczący funkcji instytucji zarządzającej;*
- (iii) *artykuł 25 ust. 1 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014;*
- (iv) *wytyczne w zakresie monitorowania i oceny – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności (Guidance on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund) – styczeń 2014 r.;*
- (v) *wytyczne w zakresie monitorowania i oceny – Europejski Fundusz Społeczny (Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund), maj 2014 r.*

Artykuł 50 ust. 2 RWP stanowi, że roczne sprawozdania z wdrażania muszą zawierać kluczowe informacje na temat wdrażania programu w odniesieniu do wspólnych wskaźników i wskaźników specyficznych dla programu oraz wartości docelowych ujętych ilościowo. Przekazane dane muszą odnosić się do wartości wskaźników dla w pełni zrealizowanych operacji oraz, tam gdzie to możliwe, dla wybranych operacji. W przypadku EFS przekazane dane dotyczące wskaźników produktu i rezultatu odnoszą się do wartości dla częściowo i w pełni zrealizowanych operacji. Przedstawianie sprawozdań na temat wybranych operacji nie jest wymagane w przypadku EFS.

W art. 125 ust. 2 lit. a) RWP nakłada się na IZ wymóg dostarczania komitetowi monitorującemu danych dotyczących postępów programu operacyjnego w osiągnięciu celów, danych finansowych i danych odnoszących się do wskaźników i celów pośrednich.

W art. 125 ust. 2 lit. d) RWP nakłada się na IZ wymóg elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania i oceny, w tym w stosownych przypadkach danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji. W przypadku EFS dane rejestruje się i przechowuje w sposób umożliwiający IZ wykonywanie zadań związanych z monitorowaniem i oceną zgodnie z wymogami określonymi w art. 56 RWP oraz w art. 5 i 19 EFS i w załączniku I i II do EFS.

W art. 125 ust. 3 lit. a) RWP określono, że IZ powinna stosować procedury wyboru operacji, które zapewniają, aby wybrane operacje przyczyniły się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów.

W art. 25 ust. 1 lit. i) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 wymaga się, aby ścieżka audytu umożliwiała stwierdzenie zgodności danych dotyczących wskaźników produktu danej operacji z celami końcowymi oraz zgłoszonymi danymi i rezultatami programu.

W ramach kontroli zarządczych należy zapewnić na podstawie danych przekazanych przez beneficjentów na szczeblu operacyjnym, aby dane, zagregowane lub jednostkowe, dotyczące wskaźników i wartości docelowych na poziomie priorytetu inwestycyjnego, priorytetu lub programu były aktualne, kompletne i wiarygodne.

W ramach kontroli należy sprawdzić spełnienie kluczowych wymogów w zakresie gromadzenia, przechowywania i jakości danych. Niska jakość danych, a w związku z tym brak wiarygodności systemu monitorowania wiąże się z zawieszeniem płatności. W szczególności wymaga się od IZ zapewnienia jakości danych poprzez sprawdzanie ich kompletności i spójności<sup>30</sup>.

Monitorowanie postępów w realizacji operacji za pośrednictwem przeglądu wskaźników (oraz danych jednostkowych w przypadku operacji EFS) włącza się do weryfikacji administracyjnej wniosku o refundację złożonego przez beneficjenta. Podczas weryfikacji wniosku o refundację w stosownych przypadkach IZ powinna sprawdzić postępy w osiągnięciu wskaźników. Na etapie ostatecznego wniosku o refundację IZ powinna sprawdzić, czy beneficjent przedstawił odpowiednie informacje, tj. informacje dotyczące rzeczywistego wkładu w osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu, czy osiągnięto wszystkie uzgodnione wskaźniki oraz w stosownych przypadkach uzasadnienie rozbieżności między zadeklarowanym a rzeczywistym wkładem. Instytucja zarządzająca dostosowuje wzory składanych przez beneficjentów wniosków o refundację, aby umożliwić terminową i prawidłową sprawozdawczość w zakresie wskaźników. W listach kontrolnych na potrzeby kontroli zarządczej należy zawrzeć odpowiednie pytania.

W ramach kontroli na miejscu należy sprawdzić poprawność danych przekazanych przez beneficjentów w związku ze wspomnianymi wskaźnikami. Należy sprawdzić prawidłowe zrozumienie wskaźnika przez beneficjenta oraz zgłoszone wartości. Jeżeli beneficjent był odpowiedzialny za wprowadzanie informacji dotyczących wskaźników do systemu informatycznego, poprawność tego procesu powinna podlegać przynajmniej kontrolom na miejscu.

Każdy uczestnik jest zarejestrowany tylko raz w odniesieniu do jednej operacji (np. jeden uczestnik szkolenia jest zarejestrowany tylko raz, chociaż może uczestniczyć w szeregu różnych działań w ramach jednej operacji).

---

<sup>30</sup> Wytyczne w zakresie monitorowania i oceny (Guidance on Monitoring and Evaluation), Europejski Fundusz Społeczny, załącznik D rozdział 2.