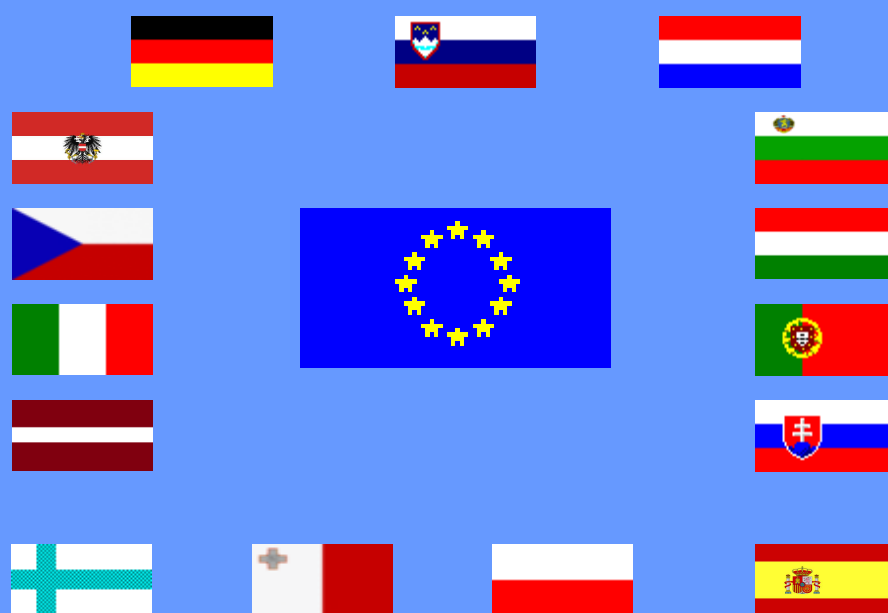


Sprawozdanie

dla

Komitetu Kontaktowego

Prezesów Najwyższych Organów Kontroli
Państw Członkowskich Unii Europejskiej
i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego



w sprawie

wyników kontroli równoległej

*pn. Koszty i korzyści z kontroli funduszy
strukturalnych*

przeprowadzonej przez Grupę Roboczą ds. Funduszy
Strukturalnych

Spis treści

Streszczenie	1
PODSTAWY PODJĘCIA KONTROLI	1
PROGRAM KONTROLI RÓWNOLEGŁEJ	1
GŁÓWNE UWAGI I WNIOSKI	2
ZALECENIA	3
Wprowadzenie	4
INFORMACJE WSTĘPNE	4
PODSTAWY PODJĘCIA KONTROLI	4
CEL KONTROLI RÓWNOLEGŁEJ	5
PRZEDMIOT KONTROLI	5
ZAKRES I PODEJŚCIE	6
DOTYCHCZASOWA DYSKUSJA	6
METODOLOGIA	9
Wyniki kontroli	13
UWAGA OGÓLNA	13
SYSTEMY WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH ZOSTAŁY USTANOWIONE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W RÓŻNY SPOSÓB. RÓŻNICE W PRZYJĘTYCH SPOSOBACH WDRAŻANIA MOGĄ MIEĆ WPŁYW NA POZIOM KOSZTÓW DZIAŁAŃ KONTROLNYCH.	13
KONKLUZJA NR 1	14
ZASTOSOWANIE METODY <i>COST UNIT ACCOUNTING</i> ZAZWYCZAJ PROWADZI DO WYKAZANIA NIŻSZYCH KOSZTÓW DZIAŁAŃ KONTROLNYCH NIŻ W PRZYPADKU METODY <i>COST CENTRE ACCOUNTING</i> .	14
KONKLUZJA NR 2	24
BRAK DANYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH NIE POZWAŁA NA DOKŁADNE OSZACOWANIE KOSZTÓW DZIAŁAŃ KONTROLNYCH.	24
KONKLUZJA NR 3	25
STOSUNKOWO DUŻA LICZBA DZIAŁAŃ KONTROLNYCH ZOSTAŁA ZLECONA PODMIOTOM ZEWNĘTRZNYM. POWODUJE TO RYZYKO OGRANICZENIA WIEDZY INSTYTUCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I MOŻE PRZYCZYNIĆ SIĘ DO ZWIĘKSZENIA KOSZTÓW.	25
KONKLUZJA NR 4	26
NIE WSZYSTKIE DZIAŁANIA KONTROLNE MAJĄ WYMIERNY REZULTAT FINANSOWY, ALE WSZYSTKIE PRZYNOSZĄ KORZYŚCI NIEMAJĄCE WYMIARU FINANSOWEGO.	26

Załącznik: Program kontroli równoległej

Streszczenie

Podstawy podjęcia kontroli

W 2008 r. Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli (NOK) Państw Członkowskich Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) udzielił upoważnienia Grupie Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych do sprawdzenia realizacji zaleceń sformułowanych w wyniku dotychczas przeprowadzonych kontroli równoległych w zakresie funduszy strukturalnych i przeprowadzenia kontroli równoległej „Koszty i korzyści z kontroli funduszy strukturalnych (z możliwością uwzględnienia wykorzystania pomocy technicznej)”. W pracach Grupy Roboczej uczestniczą przedstawiciele 15 NOK państw członkowskich UE¹ i ETO. Komitet Kontaktowy przyjął zobowiązanie Grupy Roboczej do przedłożenia sprawozdania z tej kontroli w terminie do końca 2011 r.

Program kontroli równoległej

Grupa Robocza opracowała i uzgodniła wspólny program kontroli równoległej, który został załączony do niniejszego sprawozdania. W programie określono ramy i zasady przeprowadzenia kontroli równoległej przez NOK państw członkowskich. Każdy NOK poddał badaniu administrację swojego państwa w zakresie kosztów wewnętrznych działań kontrolnych² przeprowadzonych w latach 2007, 2008 i 2009 zgodnie z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych³ w okresie programowania na lata 2007-2013⁴. Koszty działań kontrolnych zostały oszacowane z wykorzystaniem dwóch metod: *cost-centre accounting* i *cost-unit accounting*⁵.

¹ W pracach Grupy Roboczej uczestniczą NOK Austrii, Bułgarii, Czech, Holandii, Łotwy, Niemiec, Polski, Portugalii, Słowenii, Słowacji, Węgier i Włoch oraz w charakterze obserwatorów NOK Finlandii, Malty, Hiszpanii i ETO.

² W tym kontekście termin "działania kontrolne" oznacza "wewnętrzne działania kontrolne w państwach członkowskich".

³ Do funduszy strukturalnych zalicza się Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Fundusz Spójności (FS) nie był przedmiotem kontroli równoległej z uwagi na fakt, że w obecnym okresie programowania nie zalicza się go do funduszy strukturalnych (por. art. 1 ustęp 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006). Jednakże NOK mogły uwzględnić ten fundusz w kontrolach prowadzonych w państwach członkowskich.

⁴ Jeżeli działania kontrolne dotyczące tego okresu programowania były realizowane przed 2007 r. (np. ewaluacja ex ante), to również należało je uwzględnić w kontroli równoległej.

⁵ Metoda *cost-centre accounting* jest stosowana przez Komisję Europejską do identyfikacji kosztów generowanych przez działania kontrolne. Metoda *cost-unit accounting*, wykorzystywana w Holandii, jest używana do pomiaru tzw. „obciążeń administracyjnych” (ang. administrative burdens) w biznesie i w administracji publicznej. Ponieważ nie ma ukształtowanych nazw polskich w dokumencie używane są nazwy angielskie tych metod, zgodnie z Programem kontroli równoległej. Metody te zostały przedstawione na str. 10-12 niniejszego sprawozdania.

Główne uwagi i wnioski

- Państwa Członkowskie przyjęły różne rozwiązania w zakresie organizacji systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Przyjęty sposób wdrażania może mieć wpływ na poziom kosztów działań kontrolnych.
- Zastosowanie metody *cost-unit accounting* zazwyczaj prowadzi do wykazania niższych kosztów działań kontrolnych niż w przypadku metody *cost-centre accounting*.
 - Koszty działań kontrolnych wyrażone jako procent w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych⁶ objętych kontrolą równoległą wynosiły od 0,36% do 4,02%. Poziom wykorzystania środków w danym państwie członkowskim może mieć wpływ na wysokość tego współczynnika.
 - Średni udział całkowitych kosztów kontroli w odniesieniu do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą wynosił 0,97%.
 - W każdym państwie członkowskim koszty działań kontrolnych były relatywnie niskie w 2007 r., a następnie wzrastały z każdym kolejnym rokiem objętym kontrolą. W kolejnych latach można zatem oczekiwać dalszej intensyfikacji działań kontrolnych, jak również wzrostu kosztów ich wykonywania.
 - Uwzględniając różnice wynagrodzeń pracowników w poszczególnych państwach członkowskich, koszty kontroli wyrażone procentowo wynosiły od 0,41% do 2,78%.
 - Znaczna większość kosztów działań kontrolnych została dotychczas poniesiona przez Instytucje Zarządzające. Koszty działań kontrolnych Instytucji Certyfikującej i Instytucji Audytowej były stosunkowo niskie, ponieważ w latach 2007-2009 koszty i liczba działań kontrolnych wykonywanych przez te instytucje były względnie nieduże z uwagi na niewielkie w tym okresie zaangażowanie w wykorzystanie środków UE (był to początkowy okres perspektywy finansowej).
- Na dokładne oszacowanie kosztów działań kontrolnych nie pozwala brak dokładnych danych w państwach członkowskich.
- Stosunkowo duża liczba działań kontrolnych została zlecona do realizacji podmiotom zewnętrznym. W efekcie instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy strukturalnych mogą posiadać ograniczoną wiedzę w tym zakresie oraz ponosić wyższe koszty wykonywania działań kontrolnych.

⁶ Jako odniesienie do porównania oszacowanych kosztów działań kontrolnych Grupa Robocza przyjęła współczynnik o wartości równej trzech z siedmiu rocznych alokacji środków wspólnotowych wraz z odpowiednim wkładem krajowym, ujętych w planie finansowym programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą.

- W związku z przeprowadzonymi działaniami kontrolnymi tylko w niektórych przypadkach osiągane są korzyści finansowe, jednakże każde działanie kontrolne przynosi również korzyści niemające wymiaru finansowego.
 - W opinii niektórych jednostek kontrolowanych, zarówno cele poszczególnych działań kontrolnych, jak również korzyści finansowe i niepieniężne z ich realizacji są ściśle związane z przepisami prawa unijnego.

Zalecenia

Zalecenia pokontrolne zostały skierowane przez NOK bezpośrednio do skontrolowanych jednostek administracji publicznej w państwach członkowskich. W miarę możliwości NOK powinny monitorować wdrożenie tych zaleceń.

Jak dotąd, nie wszystkie państwa członkowskie systematycznie ewidencjonują zasoby, w tym koszty niezbędne do realizacji działań kontrolnych oraz rezultaty wykonywanych działań. W przyszłości instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy strukturalnych powinny wdrożyć prostą procedurę rejestracji wykorzystanych zasobów oraz osiągniętych rezultatów wykonanych działań kontrolnych. Dopiero wtedy państwa członkowskie będą mogły przedkładać na wniosek Komisji Europejskiej sprawozdania dotyczące ponoszonych przez nie kosztów działań kontrolnych, zgodnie z rozwiązaniami przewidzianymi w projekcie zmian do rozporządzenia finansowego⁷.

Na etapie ustanowienia systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych powinien być brany pod uwagę aspekt kosztów działań kontrolnych, zwłaszcza w przypadku zlecenia działań kontrolnych podmiotom zewnętrznym.

⁷ Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2010 r. dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii KOM(2010)815.

Wprowadzenie

Informacje wstępne

W 2000 r. Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Komitet Kontaktowy) ustanowił Grupę Roboczą w celu realizacji kontroli rozpoznawczej w zakresie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Do NOK państw członkowskich UE skierowano kwestionariusz, którego celem było dostarczenie danych niezbędnych do przeprowadzenia pogłębionej analizy zróżnicowanych systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez poszczególne państwa członkowskie oraz identyfikacja możliwych obszarów ryzyka. W 2002 r. Grupa Robocza przedstawiła Komitetowi Kontaktowemu wyniki swojej pracy.

W następnych latach Komitet Kontaktowy zatwierdził trzy kolejne kontrole równoległe. Celem pierwszej z nich było zbadanie, czy państwa członkowskie należycie wdrożyły przepisy prawa wspólnotowego, tak aby zapewnić niezależną kontrolę 5% wydatków oraz ustanowiły właściwą ścieżkę audytu w zakresie dokonywanych transakcji współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Raport z tej kontroli równoległej przedstawiono Komitetowi Kontaktowemu w 2004 r.

Druga kontrola równoległa dokonała oceny ustanowionych procedur w zakresie wykrywania nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z funduszy strukturalnych, a także dotyczących sprawozdawczości związanej ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i podejmowanych działań naprawczych. Grupa Robocza przedstawiła Komitetowi Kontaktowemu raport końcowy z tej kontroli w 2006 r.

Podczas trzeciej kontroli równoległej Grupa Robocza przeprowadziła badanie „Skuteczność realizacji zadań w ramach funduszy strukturalnych w obszarze zatrudnienia i/lub środowiska”. Raport końcowy z tego badania przedstawiono Komitetowi Kontaktowemu w grudniu 2008 r.

Podstawy podjęcia kontroli

W 2008 r. Komitet Kontaktowy udzielił upoważnienia Grupie Roboczej do kontynuowania badań w obszarze funduszy strukturalnych, w szczególności do przeprowadzenia kontroli równoległej „*Koszty i korzyści z kontroli funduszy strukturalnych (z uwzględnieniem pomocy technicznej)*”. Grupa Robocza zobowiązała się do przedłożenia Komitetowi Kontaktowemu sprawozdania z tej kontroli w terminie do końca 2011 r.

Komitet Kontaktowy uznał za zasadne następujące przesłanki do przeprowadzenia kontroli równoległej dotyczącej szacowania kosztów i korzyści z kontroli funduszy strukturalnych:

- troskę wyrażaną przez wiele państw członkowskich odnośnie braku całościowej informacji dotyczącej poziomu kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie w związku z realizacją działań kontrolnych w obszarze programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i racjonalności tych kosztów w porównaniu do uzyskiwanych korzyści,
- badanie przeprowadzone przez Komisję Europejską w zakresie szacowania kosztów działań kontrolnych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i opracowaną na podstawie tego badania koncepcję dopuszczalnego ryzyka błędu⁸,
- ustalenia wcześniejszych kontroli równoległych przeprowadzonych przez Grupę Roboczą, wskazujące na fakt, że państwa członkowskie w różny sposób wykorzystywały dostępne środki pomocy technicznej na zarządzanie, kontrolę i ewaluację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Cel kontroli równoległej

Celem kontroli równoległej była identyfikacja wysokości kosztów generowanych przez wewnętrzne działania kontrolne wykonywane przez państwa członkowskie oraz zbadanie, czy koszty działań kontrolnych są racjonalne (np. w odniesieniu do wydatków lub w relacji nakładów do korzyści, z uwzględnieniem bezpośrednich rezultatów finansowych i ewentualnej zbędności).

Przedmiot kontroli

Grupa Robocza oszacowała koszty i korzyści z realizacji działań kontrolnych wykonywanych przez państwa członkowskie w latach 2007, 2008 i 2009 na podstawie wymogów określonych przepisami prawa europejskiego w zakresie funduszy strukturalnych w okresie programowania na lata 2007-2013.

Oszacowanie kosztów działań kontrolnych w ramach zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) wymagało znacznego nakładu zasobów. W związku z tym każdy NOK ograniczył badanie

⁸ Por. Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów* KOM(2008)866, SEK(2008)3054 oraz Komunikat Komisji z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Więcej czy mniej kontroli? Znaleźnienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów* KOM(2010)261, SEK(2010)640, SEK(2010)641.

do jednego lub kilku programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W nowym okresie programowania Grupa Robocza ograniczyła kontrolę równoległą głównie do kosztów działań kontrolnych przewidzianych w systemie zarządzania i kontroli określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 tytuł VI, rozdział I, w tym także ewaluację *ex ante* i działania komitetów monitorujących.

NOK uczestniczące w kontroli równoległej objęły kontrolą 41 programów operacyjnych, z tego 7 współfinansowanych z EFS i 34 współfinansowanych z EFRR.

Koszty poniesione przez beneficjentów w związku z obowiązkiem dokumentowania wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu oraz sprawozdawczości z postępów w jego realizacji (tzw. „obciążenie administracyjne”) nie były przedmiotem kontroli równoległej.

Zakres i podejście

Zakres kontroli równoległej został ograniczony do działań kontrolnych państw członkowskich w okresie programowania na lata 2007-2013. W związku z tym, kontrolą równoległą objęto następujące procesy w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych w państwach członkowskich: ewaluacja *ex ante*, ustanowienie systemu zarządzania i kontroli, ocena kwalifikowalności projektów (wybór projektów), kontrole zarządcze projektów, monitorowanie, certyfikacja wydatków i działania kontrolne Instytucji Audytowej. Koszty zostały oszacowane w podziale na lata: 2007, 2008 i 2009⁹.

Grupa Robocza wzięła pod uwagę fakt, że w latach 2007-2009 nie wszystkie działania kontrolne dla okresu programowania 2007-2013 zostały już wdrożone.

Dotychczasowa dyskusja

W kilku ostatnich raportach rocznych Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) systematycznie podnosił problem dużej liczby błędów w obszarze polityki spójności (niezależnie od wysokiej liczby działań kontrolnych)¹⁰. Od kiedy Trybunał zaczął przedstawiać poziom błędów odrębnie dla poszczególnych polityk, poziom błędów w obszarze polityki spójności był wyższy niż 2%, tj. powyżej wartości przyjętej przez ETO

⁹ Jeżeli działania kontrolne dotyczące tego okresu programowania były realizowane przed 2007 r. (np. ewaluacja *ex ante*), to również uwzględniono je w kontroli równoległej.

¹⁰ Polityka spójności jest realizowana poprzez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (FS). Do funduszy strukturalnych zalicza się Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Fundusz Spójności (FS) nie był przedmiotem kontroli z uwagi na fakt, że w obecnym okresie programowania nie zalicza się go do funduszy strukturalnych (por. art. 1 ustęp 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006). Jednakże NOK mogły uwzględnić FS w kontrolach prowadzonych w państwach członkowskich.

jako próg istotności¹¹ do oceny wiarygodności rocznych sprawozdań finansowych Unii Europejskiej oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń¹².

W 2004 r. ETO zwrócił uwagę w swojej opinii¹³, że zakres i intensywność działań kontrolnych powinien pozostawać we właściwej równowadze do odnoszonych korzyści. Trybunał zalecił, aby Komisja Europejska zaproponowała poziom dopuszczalnego ryzyka błędów.

W 2006 r. Komisja przygotowała *Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej*¹⁴ w celu zapewnienia skuteczniejszej i bardziej wydajnej kontroli wewnętrznej wydatkowania środków europejskich. W kolejnych dokumentach Komisja ustaliła poziom wzajemnej zależności pomiędzy złożonością rozwiązań legislacyjnych, poziomem błędów i kosztami działań kontrolnych¹⁵. Następnie Komisja przygotowała metodologię szacowania kosztów działań kontrolnych¹⁶, w której określiła definicję działania kontrolnego, zgodnie z którą jest to każde działanie, którego celem jest weryfikacja prawidłowości wydatków i/lub uprawnień beneficjenta.

Pierwsze szacunki Komisji¹⁷ ukazały, że w 2006 r. udział kosztów działań kontrolnych w odniesieniu do kwoty dofinansowania publicznego ogółem¹⁸ wynosił 0,7% w przypadku EFRR i 0,8% dla EFS, przy czym wiarygodność danych była kwestionowana, ponieważ informacje przekazane przez państwa członkowskie nie zawsze były kompletne i należyte zweryfikowane.

Pod koniec 2008 r. Komisja przygotowała propozycję wspólnego zdefiniowania pojęcia poziomu dopuszczalnego ryzyka błędów¹⁹. Aby zilustrować teoretyczny maksymalny poziom dopuszczalnego ryzyka, Komisja przygotowała uproszczony model ekonomiczny, który ukazuje, od jakiego poziomu intensyfikacji działań kontrolnych koszty tych działań przewyższają korzyści uzyskiwane z ich realizacji. Na podstawie oszacowanych kosztów

¹¹ Pojęcie istotności zakłada, że transakcje rzadko są całkowicie wolne od błędów i że pewien poziom tolerowania ich niedokładności jest akceptowalny. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Metodyka DAS*. (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>).

¹² Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2009. Dz. U. UE C nr 303 z 9 listopada 2010 r.

¹³ Opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich dotycząca modelu kontroli jednolitej (single audit) (i propozycja dotycząca ram wewnętrznej kontroli wspólnotowej). Dz. U. UE nr 107 z 30 kwietnia 2004 r.

¹⁴ Komunikat Komisji z dnia 17 stycznia 2006 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego *Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej*. KOM(2006)9, SEK(2006)49.

¹⁵ Por. Komunikat Komisji z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Więcej czy mniej kontroli? Znalezienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów* KOM(2010)261, SEK(2010)640, SEK(2010)641.

¹⁶ *Costs of controls for the European Regional Development Fund – Methodology*, REGIO-2007-00633-00-00-DE-TRA-00(EN). Dokument roboczy Komisji Europejskiej – niepublikowany, niepublikowany.

¹⁷ Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów* KOM(2008)866, SEK(2008)3054.

¹⁸ Komisja uznała za dofinansowanie publiczne wszystkie płatności Komisji, do których dodano uproszczony wskaźnik dofinansowania krajowego na poziomie 50% we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁹ Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów* KOM(2008)866, SEK(2008)3054.

działań kontrolnych Komisja doszła do wniosku, że dopuszczalne ryzyko błędów dla EFRR może wynosić ok. 5%. Zdaniem Komisji, należy kontynuować prace polegające na dalszym doprecyzowaniu pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów, aby można je było wykorzystać podczas procedury udzielenia absolutorium przez Parlament Europejski.

W maju 2010 r. Komisja przedstawiła pierwsze propozycje poziomu dopuszczalnego ryzyka błędów²⁰ dla kilku polityk. Zdaniem Komisji, w przypadku niektórych polityk złożone zasady ich wdrażania, rozbudowane łańcuchy ustanowionych działań kontrolnych i koszty tych działań nie pozwalały na osiągnięcie dwuprocentowego poziomu błędów bez poniesienia nadmiernych, nieuzasadnionych kosztów. Komisja ogłosiła zamiar przygotowania propozycji dopuszczalnego ryzyka błędów dla kolejnych polityk.

Komisja zaproponowała również zmianę rozporządzenia finansowego²¹ w celu wprowadzenia definicji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów i sposobu określania jego poziomu. Według służb Komisji poziom dopuszczalnego ryzyka błędów powinien zostać uwzględniony podczas corocznej procedury udzielenia absolutorium za wykonanie budżetu Unii Europejskiej. Podstawą dla określenia poziomu dopuszczalnego ryzyka błędów powinna być analiza kosztów i korzyści z wykonywanych działań kontrolnych. Państwa członkowskie, jednostki administracji publicznej i ich pracownicy powinny na żądanie Komisji przedkładać sprawozdania z realizowanych przez nie działań kontrolnych²².

Grupa Robocza wzięła pod uwagę wyniki badania pn. *Regional Governance in the Context of Globalisation*, które w 2008 r. Komisja Europejska zleciła do realizacji szwedzkiej firmie SWECO International. Badanie to miało na celu oszacowanie zasobów zaangażowanych w procesy wdrażania, zarządzania i kontroli wszystkich programów operacyjnych współfinansowanych ze środków EFRR i FS, w tym części programów INTERREG (w okresie programowania 2007-2013) oraz oszacowanie kosztów ponoszonych przez jednostki administracji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym w tym zakresie. Podczas tego badania nakład pracy związanej z wdrażaniem EFRR i FS w państwach członkowskich podczas całego cyklu programowania został oszacowany na poziomie około 170 tys. pracowników rocznie (z wyłączeniem usług zleczanych na zewnątrz). Koszty administracyjne ogółem, w tym koszty osobowe pracowników administracji, koszty usług zewnętrznych, koszty doradztwa i koszty pośrednie, zostały oszacowane na poziomie około

²⁰ Komunikat Komisji z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Więcej czy mniej kontroli? Znaleźnienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów* KOM(2010)261, SEK(2010)640, SEK(2010)641.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. UE L Nr 248 z 16 września 2002 r.).

²² Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2010 r. dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu rocznego Unii KOM(2010)815.

12,5 miliardów euro w stosunku do kwoty 390 miliardów euro wydatków kwalifikowanych ogółem. To oznacza, że łączne koszty administracyjne (w tym koszty pośrednie) zostały oszacowane na poziomie 3-4% wydatków kwalifikowanych ogółem. Z uwagi na fakt, że badanie SWECO skupiało się nie tylko na kosztach działań kontrolnych, ale także innych kosztach administracyjnych, wyniki tego badania nie są całkowicie porównywalne z wynikami kontroli równoległej przeprowadzonej przez członków Grupy Roboczej.

Metodologia

➤ Terminy i definicje

Na potrzeby kontroli równoległej, Grupa Robocza przyjęła termin „działanie kontrolne” w szerszym znaczeniu: do działań kontrolnych w rozumieniu kontroli równoległej zaliczały się zarówno czynności podejmowane w celu zatwierdzenia wniosku beneficjenta (działanie kontrolne w wąskim znaczeniu) oraz działania odnoszące się do całego programu operacyjnego (np. ewaluacja ex ante i ex post)²³.

Za koszty działań kontrolnych uznaje się koszty poniesione przez instytucje odpowiedzialne za realizację działań kontrolnych. Na koszty działań kontrolnych składają się głównie: bezpośrednie koszty osobowe, koszty rzeczowe (np. koszty delegacji służbowych) i koszty pośrednie (tzw. koszty ogólne). Koszty pośrednie obejmują pewne ogólne wydatki administracyjne, np. ryczałtowe koszty osobowe i ryczałtowe koszty rzeczowe, które należy dodać do bezpośrednich kosztów osobowych i rzeczowych. Aby oszacować ryczałtowe koszty pośrednie, niektóre metody szacowania kosztów zakładają proste doliczenie kwoty ryczałtowej do bezpośrednich kosztów osobowych na jednostkę czasu pracy.

➤ Metody szacowania kosztów

Grupa Robocza oszacowała koszty działań kontrolnych z wykorzystaniem dwóch następujących metod:

- (a) metoda *cost-centre accounting*, w której koszty szacuje się w podziale na jednostki kontrolowane (instytucje / organizacje). Ta metoda wykorzystuje dane dotyczące wielkości budżetu danej instytucji i proporcję liczby pracowników wykonujących działania kontrolne w stosunku do liczby wszystkich pracowników jednostki w pełnych etatach lub w przeliczeniu na pełne etaty oraz

²³ Grupa Robocza jest świadoma, że to podejście jest szersze niż podejście przyjęte przez Komisję.

(b) metoda *cost-unit accounting*, w której koszty szacuje się w podziale na główne działania kontrolne (oparta o tzw. *Standard Cost Model*²⁴).

Grupa Robocza wykorzystała w kontroli równoległej dwie metody szacowania kosztów w celu zapewnienia możliwości porównania otrzymanych wyników.

Komisja Europejska oszacowała koszty działań kontrolnych poniesione w związku z wdrożeniem EFRR z zastosowaniem metody *cost-centre accounting* i zdefiniowała przyjętą metodę jako “szacunek brutto kosztów działań kontrolnych ponoszonych przez państwa członkowskie”.

Niektóre państwa członkowskie mają większe doświadczenie w stosowaniu metody *cost-unit accounting*. Zamiarem Grupy Roboczej było również ustalenie, czy przy zastosowaniu tej metody można uzyskać bardziej wiarygodne dane niż w przypadku metody *cost-centre accounting*.

➤ Metoda *cost centre accounting*

Grupa Robocza zastosowała następujący wzór do szacowania kosztów działań kontrolnych przy pomocy metody *cost centre accounting*:

$$\text{Koszt działań kontrolnych} = \frac{\text{Budżet instytucji} * \text{Liczba pracowników wykonujących działania kontrolne (w pełnych etatach)}}{\text{Całkowita liczba pracowników (w pełnych etatach)}}$$

Aby dowiedzieć się, jakiej wielkości budżetem dysponowała każda jednostka, NOK uczestniczące w kontroli równoległej zwróciły się do objętych badaniem instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych z pytaniem o faktyczną wielkość rocznego budżetu (w tym koszty osobowe, wydatki administracyjne, koszty rzeczowe, amortyzacja). NOK zebrały także dane dotyczące całkowitej liczby pracowników każdej jednostki i liczby pracowników wykonujących działania kontrolne (w przeliczeniu na pełne etaty).

²⁴ Metoda *Standard Cost Model* opracowana w Holandii (por. www.administrative-burdens.com) jest obecnie wykorzystywana w Europie w celu oszacowania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, obywateli i administracji publicznej. Wykorzystanie tej metody zwiększa spójność i porównywalność wyników. Grupa Robocza zdecydowała, że wykorzysta metodę *Standard Cost Model* do oszacowania kosztów działań kontrolnych ponoszonych przez jednostki kontrolowane. Metoda ta wykorzystuje proste „podejście cenilość”. Każde wykonane zadanie wycenia się pod względem finansowym i mnoży przez liczbę jego powtórzeń. Każdy NOK pomnożył cenę (=koszt) poszczególnych działań kontrolnych (na koszt działania kontrolnego składał się koszt zasobów niezbędnych do jego wykonania w jednej jednostce czasu pomnożony przez liczbę tych jednostek) przez liczbę wykonanych działań kontrolnych tego rodzaju.

➤ Metoda *cost unit accounting*

Grupa Robocza zastosowała następujący wzór do szacowania kosztów działań kontrolnych przy pomocy metody *cost unit accounting*:

$$\text{Koszt działań kontrolnych} = \frac{\text{Koszt pojedynczego działania kontrolnego}}{(\text{czas} * \text{koszt jednostkowy})} * \text{Liczba działań kontrolnych ogółem}$$

Aby uwzględnić koszty pośrednie, przyjęto 30% stawkę ryczałtową, którą dodano do kosztów osobowych oszacowanych z zastosowaniem powyższego wzoru. Miało to na celu umożliwienie porównywalności wyników uzyskanych w poszczególnych państwach członkowskich²⁵. W celu pozyskania danych NOK zwróciły się do objętych badaniem instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych o wyliczenie czasu wymaganego na realizację każdego indywidualnego działania kontrolnego, kosztu jednostkowego tego działania i liczby wykonanych działań kontrolnych tego rodzaju. NOK zwróciły się o przekazanie tych danych w podziale na lata 2007-2009, z uwzględnieniem działań podjętych przed rozpoczęciem wdrażania programów operacyjnych.

Zastosowanie metody *cost-centre accounting* powinno prowadzić do uzyskania wyższych szacunkowych kosztów działań kontrolnych niż wykorzystanie metody *cost-unit accounting*. W przypadku metody *cost-centre accounting* koszty działań kontrolnych szacuje się na podstawie wielkości budżetu instytucji odpowiedzialnej za wykonanie tych działań, proporcjonalnie do liczby pracowników zaangażowanych w wykonanie tych działań w stosunku do liczby wszystkich pracowników tej instytucji w przeliczeniu na pełne etaty. Metoda *cost-unit accounting* natomiast koncentruje się na pojedynczym działaniu kontrolnym (wliczając koszty pośrednie) wykonywanym przez kontrolowaną instytucję. Metoda ta wykorzystuje dane w zakresie liczby realizowanych indywidualnych działań kontrolnych, jednostek czasu niezbędnych do ich wykonania oraz kosztu każdego indywidualnego działania kontrolnego.

➤ Adekwatność kosztów działań kontrolnych

Grupa Robocza podjęła próbę zbadania, jakie koszty i korzyści przynoszą realizowane działania kontrolne i czy ponoszone koszty działań kontrolnych są adekwatne w stosunku do korzyści z ich realizacji. Celem kontroli NOK było pozyskanie danych dotyczących głównych kosztów, korzyści finansowych i korzyści niemających wymiaru finansowego oraz wartości dodanej z realizacji działań kontrolnych. NOK uwzględniły następujące główne korzyści finansowe: kwoty skontrolowanych wydatków, liczbę projektów

²⁵ Grupa Robocza zastosowała stawkę ryczałtową na poziomie 30% kosztów pośrednich, ponieważ uznała ją za wiarygodny szacunek, jednocześnie zdając sobie sprawę z faktu, że faktyczny udział kosztów pośrednich w niektórych państwach członkowskich może być odmienny.

skontrolowanych na miejscu realizacji w stosunku do liczby projektów ogółem, kwoty korekt finansowych, kwoty odzyskane i poziom błędów²⁶ wykrytych w wyniku realizacji następujących procesów: kontroli zarządczych²⁷, poświadczenia wydatków²⁸, audytów systemu²⁹ i kontroli operacji na podstawie próby przez Instytucje Audytowe³⁰.

Dane przekazane przez jednostki kontrolowane nie były wystarczające, aby odnieść koszty działań kontrolnych wykonywanych przez państwa członkowskie do rezultatów finansowych tych działań. Zatem koszty działań kontrolnych odniesiono do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych poddanych kontroli (odrębnie dla EFS i EFRR) w państwach członkowskich.³¹

➤ Pozyskiwanie danych

Grupa Robocza opracowała kwestionariusze, za pomocą których NOK oszacowały koszty działań kontrolnych w państwach członkowskich. Te kwestionariusze zostały przygotowane odrębnie dla Instytucji Zarządzających, Instytucji Certyfikujących, Instytucji Audytowych i Instytucji Pośredniczących. Wykorzystując kwestionariusze opracowane przez Grupę Roboczą, każdy NOK zgromadził dane w zakresie kosztów w poniższych czterech obszarach, w dwóch etapach:

- w 2009 r., zebrano dane dotyczące kosztów działań kontrolnych zrealizowanych w latach 2007 i 2008, w tym działań *ex ante*.
- w drugim etapie badania pozyskano dane dotyczące wszystkich działań kontrolnych zrealizowanych w 2009 r.

Pytania zawarte w kwestionariuszach opracowanych przez Grupę Roboczą zostały sformułowane w sposób na tyle ogólny, aby można je było zastosować we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich, niezależnie od różnic w ustanowionych systemach zarządzania i kontroli. Dlatego też, kwestionariusze te niekiedy wymagały przekazywania dodatkowych niezbędnych informacji, zarówno przez NOK, jak i jednostki kontrolowane.

²⁶ Poziom błędów (tzw. współczynnik błędu) to udział ujawnionych nieprawidłowych wydatków w kwocie skontrolowanych wydatków ogółem (por. pkt 9 załącznika VI do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dz. U. UE L Nr 371 z dnia 27 grudnia 2006 r.). Poziom błędów odnosi się wyłącznie do błędów o możliwym do ustalenia wymiarze finansowym.

²⁷ Art. 60 lit. a, b rozporządzenia (KE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L Nr 210 z dnia 31 lipca 2006 r.).

²⁸ Art. 61 lit. b rozporządzenia (KE) Nr 1083/2006.

²⁹ Art. 62.1 lit. a rozporządzenia (KE) Nr 1083/2006.

³⁰ Art. 62.1 lit. b rozporządzenia (KE) Nr 1083/2006.

³¹ Grupa Robocza uznała trzy siódme kwoty zobowiązań budżetowych dla całego okresu programowania 2007-2013 jako odniesienie do porównań pomiędzy państwami członkowskimi.

Wyniki kontroli

Uwaga ogólna

Systemy wdrażania funduszy strukturalnych zostały ustanowione przez państwa członkowskie w różny sposób. Różnice w przyjętych sposobach wdrażania mogą mieć wpływ na poziom kosztów działań kontrolnych.

Systemy wdrażania funduszy strukturalnych zostały zorganizowane przez poszczególne państwa członkowskie w różny sposób. Powyższe różnice mogą wynikać z rozmiarów państwa członkowskiego lub z organizacji systemu administracji publicznej (system scentralizowany lub zdecentralizowany). Szczególnie wyraźne różnice dotyczą rodzaju instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych, podziału zadań pomiędzy te instytucje oraz liczby wszystkich instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli.

Z reguły większe państwa członkowskie przygotowały zdecentralizowane regionalne programy operacyjne, zazwyczaj współfinansowane ze środków EFRR. Instytucje Zarządzające dla tych programów w większości ustanowiono na poziomie regionalnym, ale funkcje koordynujące w tych przypadkach sprawują też ministerstwa centralne lub federalne (odpowiedzialne za rozwój regionalny lub sprawy gospodarcze). Instytucje Certyfikujące i Audytowe ustanowiono zwykle na poziomie centralnym, ale niekiedy część ich zadań wykonują instytucje pośredniczące w certyfikacji i audycie ustanowione na szczeblu regionalnym.

Poszczególne programy operacyjne cechują też różnice dotyczące rodzaju instytucji odpowiedzialnych za wykonywanie kluczowych funkcji w ustanowionym systemie zarządzania i kontroli. W niektórych przypadkach ustanowiono instytucje odpowiedzialne za zawartość merytoryczną poszczególnych programów operacyjnych (np. ministerstwo właściwe do spraw pracy i zatrudnienia wykonuje zadania Instytucji Zarządzającej, Certyfikującej i Audytowej dla programów współfinansowanych z EFS). Z drugiej strony, zadania są niekiedy przydzielane instytucjom wykonującym również inne zadania, nie tylko te związane z zarządzaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych. Jest to bardziej powszechne w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r., w wielu z nich Ministerstwo Finansów oraz jego jednostki organizacyjne lub oddziały regionalne wykonują zadania Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej i Instytucji Audytowej.

Zgodnie z art. 2 § 6 i art. 59 § 2 rozporządzenia (KE) Nr 1083/2006, Instytucje Zarządzające i Certyfikujące mogą delegować pewne zadania do Instytucji Pośredniczących.

Stopień zaangażowania Instytucji Pośredniczących we wdrażanie funduszy strukturalnych różni się w zależności od państwa członkowskiego i programu operacyjnego. Podczas gdy w niektórych przypadkach w systemie zarządzania i kontroli nie ustanowiono żadnych Instytucji Pośredniczących, to w programie operacyjnym o najwyższej liczbie Instytucji Pośredniczących było ich 61. Instytucje Pośredniczące są zaangażowane na różnych poziomach zarządzania i kontroli. W niektórych państwach członkowskich zadania Instytucji Audytowych powierzono (zgodnie z art. 62 § 3 rozporządzenia (KE) nr 1083/2006) służbom audytu wewnętrznego instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych. Niezależnie od ustanowionych instytucji, również inne instytucje mogą wykonywać różne zadania zlecone w procesie wdrażania funduszy strukturalnych, niekiedy państwa członkowskie ustanawiają np. „organy odpowiedzialne”, „ciała koordynujące”, czy „agencje”.

Jeżeli system zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych składa się z większej liczby poziomów wdrażania, może to prowadzić do większej liczby wykonywanych działań kontrolnych. Mianowicie, w przypadku przekazania części zadań do Instytucji Pośredniczących, lub innych, instytucja delegująca zachowuje odpowiedzialność za wdrażanie. Jest ona zatem uprawniona do wykonywania zadań kontrolnych, aby zapewnić że Instytucja Pośrednicząca należycie wykonuje powierzone jej zadania. Wszystkie powyższe uwagi wskazują na fakt, że poziom kosztów działań kontrolnych w dużym stopniu zależy od ustanowionego systemu zarządzania i kontroli.

Należy dodać, że kilka państw członkowskich stwierdziło częste wprowadzanie zmian w ustanowionym systemie zarządzania i kontroli oraz znaczną fluktuację pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych.

Konkluzja nr 1

Zastosowanie metody *cost unit accounting* zazwyczaj prowadzi do wykazania niższych kosztów działań kontrolnych niż w przypadku metody *cost centre accounting*.

Grupa Robocza podjęła próbę przeanalizowania i porównania kosztów działań kontrolnych oszacowanych z zastosowaniem metody *cost centre accounting* i metody *cost unit accounting*. Wyniki kontroli równoległej wykazały, że użycie metody *cost centre accounting* zazwyczaj prowadzi do wykazania wyższych kosztów działań kontrolnych niż metoda *cost unit accounting*. Poniższe tabele przedstawiają koszty działań kontrolnych ogółem (tabela 1a) i w podziale na lata (tabela 1b) oszacowane za pomocą metody *cost centre accounting* i metody *cost unit accounting* w każdym państwie członkowskim dla programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (w latach 2007-2009, koszty poniesione przed 2007 r. ujęto razem z kosztami poniesionymi w 2007 r.).

Koszty działań kontrolnych ogółem

Tabela 1a: Koszty działań kontrolnych ogółem – według metody *cost centre accounting* i według metody *cost unit accounting* (in €)

Państwo członkowskie	Koszty ogółem wg metody <i>cost centre accounting</i>	Koszty ogółem wg metody <i>cost unit accounting</i>
Austria	20.037.879	19.183.918
Bułgaria	5.176.042	2.462.622
Czechy*	25.355.626	19.894.946
Niemcy	765.528.936	60.951.565
Węgry	/	52.147.000
Włochy**	/	7.047.144
Łotwa***	/	14.767.753
Holandia	37.186.463	14.911.277
Polska	58.087.522	48.097.091
Portugalia****	22.594.997	20.234.272
Słowacja*****	1.666.042	/
Słowenia	16.140.343	13.443.776

Stawka ryczałtowa 30% kosztów pośrednich została doliczona we wszystkich państwach członkowskich w przypadku metody *cost unit accounting*

* Koszty działań nie przyporządkowanych w sposób szczegółowy do zakresu zadań Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej i Instytucji Audytowej nie zostały oszacowane w przypadku metody *cost centre accounting*.

** Kosztów według metody *cost centre accounting* nie oszacowano, ponieważ nie ujęto w badaniach wszystkich kosztów pośrednich i bezpośrednich Instytucji Pośredniczących.

*** Kontroli poddano programy operacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

**** Dane nie uwzględniają kosztów Instytucji Audytowej.

***** Kosztów według metody *cost unit accounting* nie oszacowano z powodu niepełnej wiarygodności danych.

Analiza danych przedstawionych w tabeli 1a wskazuje, że w większości państw członkowskich koszty działań kontrolnych oszacowane z zastosowaniem metody *cost-centre accounting* były wyższe niż koszty oszacowane z użyciem metody *cost-unit accounting*. Różnica pomiędzy danymi uzyskanymi przy użyciu obu tych metod nie jest identyczna dla wszystkich państw członkowskich. W Austrii różnica ta wynosi mniej niż 5%, natomiast w Niemczech koszty działań kontrolnych według metody *cost-centre accounting* są znacznie wyższe niż według metody *cost-unit accounting*.

Tabela 1b: Koszty działań kontrolnych ogółem – według metody *cost-centre accounting* i *cost-unit accounting* – w podziale na lata (w €)

Państwo członkowskie	rok	Koszty ogółem wg metody <i>cost centre accounting</i>	Koszty ogółem wg metody <i>cost unit accounting</i>
Austria	ogółem	20.037.879	19.183.918
	2007	4.528.039	4.392.155
	2008	6.783.773	6.729.028
	2009	8.726.067	8.062.734
Bułgaria	ogółem	5.176.042	2.462.622
	2007	862.810	689.242
	2008	2.029.979	523.835
	2009	2.283.253	1.249.545

Czechy*	ogółem	25.355.626	19.894.946
	2007	4.475.505	3.579.468
	2008	9.425.536	7.435.738
	2009	11.454.585	8.879.739
Niemcy	ogółem	765.528.936	60.951.565
	2007	163.485.093	6.339.246
	2008	249.294.395	18.889.006
	2009	352.749.448	35.723.310
Węgry	ogółem	/	52.147.000
	2007	/	9.822.000
	2008	/	17.890.000
	2009	/	24.435.000
Włochy**	ogółem	5.534.619	7.047.144
	2007	1.109.146	621.791
	2008	1.809.313	1.445.256
	2009	2.616.160	4.980.097
Łotwa***	ogółem	/	14.767.753
	2007	/	3.553.808
	2008	/	5.057.868
	2009	/	6.156.077
Holandia	ogółem	37.186.463	14.911.277
	2007	6.768.334	1.825.310
	2008	12.440.091	4.212.693
	2009	17.978.038	8.873.274
Polska	ogółem	58.087.522	48.097.091
	2007	4.005.951	3.980.986
	2008	24.302.644	18.146.028
	2009	29.778.927	25.970.077
Portugalia****	ogółem	22.594.997	20.234.272
	2007	0	445.070
	2008	8.750.988	7.277.326
	2009	13.844.009	12.511.876
Słowacja*****	ogółem	1.666.042	/
	2007	384.697	/
	2008	499.115	/
	2009	782.230	/
Słowenia	ogółem	16.140.343	13.443.776
	2007	1.783.902	1.323.474
	2008	5.784.592	4.341.689
	2009	8.571.849	7.778.614

Stawka ryczałtowa 30% kosztów pośrednich została doliczona we wszystkich państwach członkowskich w przypadku metody *cost unit accounting*.

* Koszty działań nie przyporządkowanych w sposób szczegółowy do zakresu zadań Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej i Instytucji Audytowej nie zostały oszacowane w przypadku metody *cost centre accounting*.

** Kosztów według metody *cost centre accounting* nie oszacowano, ponieważ nie ujęto w badaniach wszystkich kosztów pośrednich i bezpośrednich Instytucji Pośredniczących.

*** Kontroli poddano programy operacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

**** Dane nie uwzględniają kosztów Instytucji Audytowej.

***** Kosztów według metody *cost unit accounting* nie oszacowano z powodu niepełnej wiarygodności danych.

Analiza danych przedstawionych w tabeli 1b w podziale na lata 2007-2009 wskazuje, że w każdym państwie członkowskim – i przy użyciu obu metod – koszty działań kontrolnych były relatywnie niskie w 2007 r., a następnie zwiększały się z każdym

następnym rokiem. Na początkowym etapie wdrażania funduszy strukturalnych, koszty działań kontrolnych obejmowały wyłącznie koszty ewaluacji ex ante i koszty ustanowienia systemów zarządzania i kontroli, zatem koszty te stopniowo wzrastały po ustanowieniu wszystkich systemów zarządzania i kontroli oraz po przyznaniu dofinansowania dla coraz większej liczby projektów. W kolejnych latach można zatem oczekiwać dalszej intensyfikacji działań kontrolnych, a zatem i dalszego zwiększania ich kosztów.

Koszty działań kontrolnych ogółem w odniesieniu do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą

Poniższa tabela 2 ukazuje koszty działań kontrolnych oszacowane z zastosowaniem dwóch metod dla każdego państwa członkowskiego (w latach 2007-2009) w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (odrębnie dla EFS i EFRR).

Tabela 2: Wartość programów operacyjnych i udział procentowy kosztów w podziale na państwa członkowskie – według metody *cost centre accounting* i *cost unit accounting* (w tys. euro)

Państwo członkowskie	Liczba programów operacyjnych (PO) objętych kontrolą równoległą	Wartość ogółem skontrolowanych PO*	Wartość trzech z siedmiu rocznych alokacji wraz z wkładem krajowym dla skontrolowanych PO*	Koszty działań kontrolnych ogółem wg metody <i>cost centre accounting</i>	Koszty działań kontrolnych ogółem wg metody <i>cost unit accounting</i> **	Koszty działań kontrolnych ogółem jako % wg metody <i>cost centre accounting</i>	Koszty działań kontrolnych ogółem jako % w metody <i>cost unit accounting</i>
a	b	c	d=c*3/7	e	f	g=e/d*100	h=f/d*100
Austria	1 EFS	1.114.814	477.777	20.038	19.184	4,19	4,02
Bułgaria	1 EFRR	1.601.275	686.261	5.176	2.463	0,75	0,36
Czechy	7 EFRR	5.481.214	2.349.092	25.356	19.895	1,08	0,85
Niemcy	1 EFS	5.344.316	2.290.421	765.529	60.952	33,42	2,66
Węgry	1 EFS	3.548.302	1.520.701	/	17.362	/	1,15
	2 EFRR	4.674.296	2.003.270	/	34.785	/	1,74
Włochy***	2 EFRR	1.529.646	655.563	/	7.047	/	1,07
Łotwa****	1 EFS,	5.746.275	2.462.689	/	14.768	/	0,60
	1 EFRR,						
	1 EFRR+FS						
Holandia	1 EFS	1.498.847	642.363	23.667	7.376	3,68	1,15
	2 EFRR	749.625	321.268	13.519	7.536	4,21	2,35
Polska	16 EFRR	20.057.674	8.596.146	58.088	48.097	0,68	0,56
Portugalia	1 EFS	8.736.190	3.744.081	22.594	20.234	0,60	0,54
Słowacja	1 EFRR	905.035	387.872	1.666	/	0,43	/
Słowenia	1 EFS	889.058	381.025	7.591	6.460	1,99	1,70
	1 EFRR	2.011.470	862.059	8.549	6.984	0,99	0,81
Średnia		63.888.037	27.380.587	953.863	266.096	4,46	0,97

* Współfinansowanie UE i krajowe. Kwota trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą.

** Stawka ryczałtowa 30% kosztów pośrednich została doliczona we wszystkich państwach członkowskich w przypadku metody *cost unit accounting*.

*** Kosztów według metody *cost centre accounting* nie oszacowano, ponieważ nie ujęto w badaniach wszystkich kosztów pośrednich i bezpośrednich Instytucji Pośredniczących.

**** Kontroli poddano programy operacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Analiza danych przedstawionych w tabeli 2 wskazuje – analogicznie, jak w przypadku tabeli 1 – że koszty działań kontrolnych ogółem, oszacowane za pomocą metody *cost unit accounting*, wyrażone jako procent w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych ustanowionych w okresie programowania na lata 2007-2013, są z reguły niższe niż odpowiedni procent oszacowany z zastosowaniem metody *cost centre accounting*.

W stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą, najwyższe koszty działań kontrolnych oszacowane według metody *cost unit accounting* wyrażone jako procent wynosiły 4,02%, a najniższe 0,36%. Na poziom tego wskaźnika może mieć wpływ stopień wykorzystania dostępnych środków w danym państwie członkowskim. Średnio udział procentowy kosztów działań kontrolnych ogółem w relacji do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą wynosił 0,97%.

Należy podkreślić jednak, że ponieważ udział procentowy został oszacowany na podstawie zobowiązań budżetowych, wyższy procent może oznaczać zarówno, że zrealizowano już większą liczbę działań kontrolnych, lub też, że ustanowiony system wdrażania powoduje ponoszenie wyższych kosztów.

Zdaniem Grupy Roboczej – ponieważ powyższych szacunków dokonano po upływie trzech lat z siedmioletniego okresu programowania – zaprezentowany w niniejszym raporcie wskaźnik procentowy faktycznie poniesionych kosztów działań kontrolnych w relacji do kwot dostępnych środków z funduszy strukturalnych najprawdopodobniej został niedoszacowany, nie wiadomo przy tym jak bardzo. Prawdopodobnie pod koniec okresu programowania koszty działań kontrolnych będą się zwiększać, ponieważ coraz większa liczba projektów będzie realizowana lub zakończona. Z drugiej strony, na początku okresu programowania pewne koszty działań kontrolnych zostały poniesione w związku z koniecznością ustanowienia systemów zarządzania i kontroli. Były to koszty jednorazowe, które nie będą się powtarzać w kolejnych latach. Przymuszczalnie jednak, koszty dodatkowe ponoszone na początku okresu programowania nie przeważają kosztów dodatkowych niezbędnych do poniesienia pod koniec tego okresu (np. ewaluacja *ex post* i zamknięcie programów). Jediną możliwością określenia stopnia niedoszacowania powyższych kalkulacji jest powtórzenie badania w późniejszym czasie.

Bez względu na fakt, że dane źródłowe niezbędne do dokonania szacunku przy pomocy metody *cost-centre accounting* są dokładniejsze, sama ta metoda jest mniej precyzyjna przy szacowaniu kosztów działań kontrolnych niż metoda *cost-unit accounting*. W związku z tym, w dalszej części niniejszego raportu wyniki kontroli równoległej będą prezentowane wyłącznie na podstawie danych uzyskanych z zastosowaniem metody *cost-unit accounting*.

Tabela 3: Kwoty zobowiązań na płatności dla beneficjentów końcowych (podpisane umowy), kwoty przekazane beneficjentom końcowym (płatności dla beneficjentów) i wnioski o płatność przekazane do Komisji w relacji do wartości ogółem programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą w podziale na państwa członkowskie

Państwo członkowskie	Programy operacyjne (PO) objęte kontrolą równoległą	Wartość ogółem skontrolowanych PO* (w tys. euro)	Kwoty podpisanych umów w latach 2007-2009 (w tys. euro)	Kwoty podpisanych umów w latach 2007-2009 (w %)	Kwoty płatności dla beneficjentów w latach 2007-2009 (w tys. euro)	Kwoty płatności dla beneficjentów w latach 2007-2009 (w %)	Kwoty ujęte we wnioskach do Komisji w latach 2007-2009 (w tys. euro)	Kwoty ujęte we wnioskach do Komisji w latach 2007-2009 (w %)
a	b	c	d	e=d/c*100	f	g=f/c*100	h	i=h/c*100
Austria	1 ESF	1.114.814	646.890	58,03	406.760	36,49	233.520	20,95
Bułgaria	1 EFRR	1.601.275	475.700	29,71	36.500	2,28	0	0,00
Czechy	7 EFRR	5.481.214	3.201.746	58,41	710.887	12,97	209.501	3,82
Niemcy	1 EFS	5.344.316	2.244.068	41,99	583.748	26,01	449.676	20,04
Węgry	1 EFS	3.548.302	751.608	21,18	65.963	1,86	9.265	0,26
	2 EFRR	4.674.296	2.604.421	55,72	729.563	15,61	343.010	7,34
Włochy	2 EFRR	1.529.646	170.004	11,11	73.988	4,84	149.334	9,76
Łotwa**	3 (EFS, EFRR, EFRR+FS)	5.746.275	2.887.687	50,25	483.847	8,42	310.956	5,41
Holandia	1 EFS	1.498.847	1.220.800	81,45	30.000	2,00	120.902	8,07
	2 EFRR	749.625	683.968	91,24	41.267	5,51	51.264	6,84
Polska	16 EFRR	20.057.674	5.708.504	28,46	1.511.628	7,54	1.387.331	6,92
Portugalia	1 EFS	8.736.190	4.823.333	55,21	1.069.760	12,25	802.097	9,18
Słowacja	1 EFRR	905.035	420.001	46,41	50.620	5,59	0	0,00
Słowenia	1 EFS	889.058	405.728	45,64	90.486	10,18	3.243	0,36
	1 EFRR	2.011.470	911.027	45,29	506.035	25,16	78.641	3,91

* Współfinansowanie UE i krajowe.

** Kontroli poddano programy operacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Tabela 3 powyżej prezentuje postęp wdrażania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Podczas gdy w niektórych państwach członkowskich kwoty podpisanych umów pozostawały na stosunkowo niskim poziomie, to w innych państwach – kwoty umów zawartych z beneficjentami niemal wyczerpały kwoty dostępnych środków. Kwoty rozliczone we wnioskach przekazanych do Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie do końca 2009 r. były relatywnie niskie we wszystkich państwach członkowskich.

Koszty działań kontrolnych ogółem skorygowane o różnice poziomu wynagrodzeń w państwach członkowskich

Poziom wynagrodzeń może się znacząco różnić w poszczególnych państwach członkowskich i może to mieć wpływ na szacowany poziom kosztów działań kontrolnych. Zatem Grupa Robocza zdecydowała o skorygowaniu oszacowanych kosztów działań kontrolnych z uwzględnieniem tych różnic. W tabeli 4 poniżej, koszty działań kontrolnych ogółem, oszacowane przy pomocy metody *cost-unit accounting* wyrażone jako procent w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych w okresie programowania na lata 2007-2013, zostały skorygowane po uwzględnieniu różnic w poziomie wynagrodzeń pomiędzy państwami członkowskimi. Członkowie Grupy Roboczej wykorzystali dane dotyczące wynagrodzeń w Instytucjach Zarządzających. Niezbędne dane udało się pozyskać w 11 państwach członkowskich.

Tabela 4: Wartość programów operacyjnych i udział procentowy kosztów działań kontrolnych w podziale na państwa członkowskie – według metody *cost-unit accounting*, po uwzględnieniu różnic w poziomie wynagrodzeń

Państwo członkowskie (PC)	Przeciętna płaca (stawka godzinowa) w PC (2007-2009) - w euro	Przeciętna płaca (stawka godzinowa) w UE (2007-2009) - w euro	Współczynnik różnicy (płaca w PC / płaca UE)	Koszty działań kontrolnych ogółem (2007-2009) - w tys euro	Koszty wewnętrzne - w tys. euro	Outsourcing - w tys. euro	Współfinansowanie ogółem (3/7 alokacji na lata 2007-2013) PO objętych kontrolą - w tys. euro	Koszty działań kontrolnych jako % kwoty współfinansowania (3/7 alokacji na lata 2007-2013)	Koszty ogółem skorygowane (3/7 alokacji 2007-2013) po uwzględnieniu współczynnika różnicy* - w tys. euro	Skorygowane koszty kontroli (3/7 alokacji na lata 2007-2013) jako % kwoty współfinansowania
a	b	c	d=b/c	e	f	g	h	i=e/h * 100	j= (f/d) + g	k=j/h*100
Austria	47,20	26,70	1,77	19.184	13.563	5.621	477.777	4,02%	13.293	2,78%
Bułgaria	3,40	26,70	0,13	2.462	2.120	342	686.261	0,36%	16.891	2,46%
Czechy	10,90	26,70	0,41	19.894	16.858	3.037	2.349.092	0,85%	44.445	1,89%
Niemcy	51,20	26,70	1,92	60.952	45.698	15.253	2.290.421	2,66%	39.089	1,71%
Węgry	12,70	26,70	0,48	52.147	35.149	16.998	3.523.971	1,48%	90.778	2,58%
Włochy**	32,00	26,70	1,20	7.047			655.563	1,07%	5.884	0,90%
Łotwa***	15,30	26,70	0,57	14.768	12.610	2.158	2.462.689	0,60%	24.120	0,98%
Holandia	56,00	26,70	2,10	14.911	8.537	6.375	963.631	1,55%	10.445	1,08%
Polska	10,70	26,70	0,40	48.097	45.542	2.555	8.596.146	0,56%	116.197	1,35%
Portugalia	35,20	26,70	1,32	20.234	20.109	125	3.744.081	0,54%	15.383	0,41%
Słowacja	/	26,70	/	/	/	/	387.872	/	/	/
Słowenia	19,00	26,70	0,71	13.444	10.498	2.946	1.243.084	1,08%	17.698	1,42%

* Skorygowano wyłącznie koszty wewnętrzne.

** Dane dotyczące kosztów działań zleczanych do realizacji przez podmioty zewnętrzne (outsourcing) nie są dostępne.

*** Kontroli poddano programy operacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Po uwzględnieniu różnic w poziomie wynagrodzeń, udział procentowy kosztów kontroli, wyrażonych jako procent w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą, kształtował się na poziomie pomiędzy 0,41% i 2,78%. W Austrii, Niemczech, Włoszech, Holandii i Portugalii koszty działań kontrolnych jako udział procentowy w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych na lata okresu programowania 2007-2013 zostały dostosowane w mniejszym stopniu, natomiast w Bułgarii, Czechach, Węgrzech, Łotwie, Polsce i Słowenii, w większym stopniu.

Dane zaprezentowane w tabeli 4 ukazują sytuację ogólną (skorygowaną o różnicę w poziomie wynagrodzeń) i nie przedstawiają faktycznych kosztów poniesionych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Źródłowe koszty działań kontrolnych ujęto w poniższych tabelach 5, 6 i 7.

Koszty działań kontrolnych ogółem wg metody *cost unit accounting* dla EFS i EFRR

Koszty działań kontrolnych w podziale na fundusze (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) ujęto w tabeli 5.

W kolumnach po lewej stronie tabeli przedstawiono dla skontrolowanych programów

operacyjnych współfinansowanych z EFS w podziale na lata (2007-2009):

1) koszty działań kontrolnych ogółem oszacowane z zastosowaniem metody *cost-unit accounting* w każdym państwie członkowskim,

2) koszty działań kontrolnych jako udział procentowy w stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych dla okresu 2007-2009 w każdym państwie członkowskim.

W kolumnach po prawej stronie tabeli zaprezentowano analogiczne dane dla skontrolowanych programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR (w latach 2007-2009).

Tabela 5: Koszty działań kontrolnych ogółem (wg metody *cost-unit accounting**): EFS i EFRR

Państwo członkowskie	Rok	EFS Koszty ogółem - w euro -	EFS Koszty ogółem %	EFRR Koszty ogółem - w euro -	EFRR Koszty ogółem %
Austria	ogółem	19.183.918	4,02		
	2007	4.392.155			
	2008	6.729.028			
	2009	8.062.734			
Bułgaria	ogółem			2.462.622	0,36
	2007			689.242	
	2008			523.835	
	2009			1.249.545	
Czechy	ogółem			19.894.946	0,85
	2007			3.579.468	
	2008			7.435.738	
	2009			8.879.739	
Niemcy	ogółem	60.951.565	2,66		
	2007	6.339.246			
	2008	18.889.006			
	2009	35.723.310			
Węgry	ogółem	17.362.000	1,15	34.785.000	1,74
	2007	2.460.000		7.362.000	
	2008	5.632.000		12.258.000	
	2009	9.270.000		15.165.000	
Włochy	ogółem			7.047.144	1,07
	2007			621.791	
	2008			1.445.256	
	2009			4.980.097	
Łotwa	ogółem			14.767.753**	0,60
	2007			3.553.808**	
	2008			5.057.868**	
	2009			6.156.077**	
Holandia	ogółem	7.375.598	1,15	7.535.679	2,35
	2007	1.131.815		693.495	
	2008	1.223.736		2.988.957	
	2009	5.020.047		3.855.227	
Polska	ogółem			48.097.091	0,56
	2007			3.980.986	
	2008			18.146.028	
	2009			25.970.077	
Portugalia	ogółem	20.234.272	0,54		

	2007	445.070			
	2008	7.277.326			
	2009	12.511.876			
Słowacja	ogółem				
	2007				
	2008				
	2009				
Słowenia	ogółem	6.460.085	1,70	6.983.691	0,81
	2007	588.797		734.677	
	2008	2.135.911		2.205.778	
	2009	3.735.377		4.043.236	

* Stawka ryczałtowa 30% kosztów pośrednich została doliczona we wszystkich państwach członkowskich

Ze względu na fakt, że wszystkie NOK uczestniczące w kontroli równoległej poddały kontroli programy współfinansowane odrębnie ze środków EFS albo EFRR, lub też programy operacyjne współfinansowane jednocześnie ze środków obu tych funduszy strukturalnych, nie można wyciągnąć racjonalnych wniosków w zakresie potencjalnych różnic w kosztach działań kontrolnych pomiędzy EFS i EFRR. W stosunku do kwoty trzech siódmych budżetu programów operacyjnych dla okresu 2007-2013, na Węgrzech i w Holandii koszty działań kontrolnych są wyższe w przypadku EFRR niż w przypadku EFS. W Słowenii stwierdzono sytuację odwrotną. Należy wziąć pod uwagę, że w tych trzech państwach członkowskich stopień wdrożenia programów współfinansowanych ze środków EFRR jest wyższy niż w przypadku programów operacyjnych współfinansowanych ze środków EFS.

Koszty działań kontrolnych wg metody *cost-unit accounting* w podziale na instytucje

W tabeli 6 poniżej ujęto koszty działań kontrolnych ogółem, oszacowane z zastosowaniem metody *cost-unit accounting* dla skontrolowanych programów operacyjnych współfinansowanych z EFS i EFRR, odrębnie dla Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej oraz Instytucji Audytowej w państwach członkowskich, które uczestniczyły w kontroli równoległej.³²

Tabela 6: Koszty działań kontrolnych ogółem (wg metody *cost-unit accounting**) dla Instytucji Zarządzającej (IZ), Instytucji Certyfikującej (IC) i Instytucji Audytowej (IA) z uwzględnieniem rodzaju funduszu – w euro

Państwo członkowskie	Rok	EFS			EFRR		
		IZ	IC	IA	IZ	IC	IA
Austria	ogółem	18.649.019	188.193	346.706			
	2007	4.311.095	0	81.060			
	2008	6.536.501	111.047	81.480			

³² Działania kontrolne państwa członkowskiego uwzględniono w kategorii Instytucja Zarządzająca, z wyjątkiem przypadków, kiedy były one ponoszone przez Instytucję Certyfikującą lub Instytucję Audytową.

	2009	7.801.423	77.146	184.166			
Bułgaria	ogółem				1.922.328	143.023	397.272
	2007				615.389	42.133	31.721
	2008				407.511	35.706	80.618
	2009				899.428	65.183	284.934
Czechy	ogółem				18.030.516	218.799	1.645.631
	2007				3.421.082	61.012	97.374
	2008				6.671.310	80.080	684.348
	2009				7.938.124	77.707	863.908
Niemcy	ogółem	57.409.688	1.302.068	2.239.807			
	2007	6.196.316	142.930	0			
	2008	17.878.642	297.131	713.234			
	2009	33.334.731	862.007	1.526.573			
Węgry	ogółem	17.101.000	110.000	151.000	33.974.000	220.000	591.000
	2007	2.401.000	25.000	34.000	7.210.000	50.000	102.000
	2008	5.541.000	49.000	42.000	11.850.000	98.000	310.000
	2009	9.159.000	36.000	75.000	14.914.000	72.000	179.000
Włochy	ogółem				4.473.306	399.833	2.174.005
	2007				534.319	27.465	621.791
	2008				1.135.440	148.110	1.445.256
	2009				2.803.547	224.258	4.980.097
Łotwa	ogółem				13.823.759	112.680	831.314
	2007				3.411.474	0	142.335
	2008				4.727.896	0	329.971
	2009				5.684.389	112.680	359.008
Holandia	ogółem	7.130.515	120.086	124.997	6.841.035	191.561	503.083
	2007	1.131.815	0	0	693.495	0	0
	2008	1.174.815	0	48.921	2.888.961	0	99.996
	2009	4.823.885	120.086	76.076	3.258.579	191.561	403.087
Polska	ogółem				43.151.757	3.414.397	1.530.937
	2007				3.300.840	680.146	0
	2008				16.098.942	1.039.467	1.007.620
	2009				23.751.975	1.694.784	523.318
Portugalia	ogółem	18.345.984	2.384.632	/			
	2007	0	445.070	/			
	2008	6.626.430	650.895	/			
	2009	11.719.553	1.288.667	/			
Słowacja	ogółem						
	2007						
	2008						
	2009						
Słowenia	ogółem	5.919.744	389.505	150.836	6.405.864	422.259	155.568
	2007	485.119	79.892	23.786	610.926	88.578	35.172
	2008	1.966.448	102.397	67.066	2.038.915	108.822	58.042
	2009	3.468.178	207.216	59.984	3.756.023	224.859	62.354

* Stawka ryczałtowa 30% kosztów pośrednich została doliczona we wszystkich państwach członkowskich

Analiza danych przedstawionych w powyższej tabeli wykazała, że znaczną większość dotychczas poniesionych kosztów działań kontrolnych można przypisać Instytucjom Zarządzającym. Koszty działań kontrolnych Instytucji Certyfikującej i Instytucji Audytowej były stosunkowo niskie, ponieważ relatywnie niewiele projektów zostało zakończonych w latach 2007-2009. Stąd, zaangażowanie tych instytucji było jak dotąd ograniczone.

Konkluzja nr 2

Brak danych w państwach członkowskich nie pozwala na dokładne oszacowanie kosztów działań kontrolnych.

Kontrola równoległa wykazała, że w większości przypadków jednostki kontrolowane nie mogły dostarczyć dokładnych informacji w zakresie liczby pracowników odpowiedzialnych za działania kontrolne (w przeliczeniu na pełne etaty), czasu i kosztów przeznaczonych na ich realizację. Niekiedy dane takie były całkowicie niedostępne. Jednostki kontrolowane często musiały oszacować niezbędne dane, ponieważ nie ustanowiono systemów rejestracji nakładów pracy poniesionych przez ich pracowników. Stąd, większość instytucji nie mogła dokładnie podać realnych wielkości poniesionych kosztów i poczynionych nakładów.

We wszystkich państwach członkowskich, które wzięły udział w kontroli koordynowanej można wprowadzić wiele możliwych ulepszeń w zakresie jakości informacji dotyczącej kosztów działań kontrolnych. Tylko w jednym przypadku Instytucja Zarządzająca (EFS w Holandii) dysponuje odpowiedniej jakości systemem rejestracji czasu pracy, na podstawie którego mogła udowodnić, jak wiele czasu potrzebowała na realizację każdego działania kontrolnego i jakie koszty poniosła z tego tytułu. Zdaniem Grupy Roboczej niezbędne jest zwiększenie rozliczalności kosztów działań kontrolnych poprzez rejestrację czasu pracy.

Wprowadzenie rejestracji czasu pracy mogłoby przynieść dodatkowe korzyści z dwóch jeszcze powodów. Po pierwsze, w trakcie kontroli równoległej wiele jednostek kontrolowanych narzekało na znaczne – w ich opinii – obciążenie administracyjne spowodowane koniecznością prowadzenia działań kontrolnych w ramach systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych, oraz postulowało uproszczenie procedur w tym zakresie. Obecnie nie wiadomo, czy postulaty formułowane przez jednostki kontrolowane są słuszne. Rejestracja czasu pracy mogłaby pomóc w odpowiedzi na to pytanie.

Po drugie, w propozycji zmiany rozporządzenia finansowego, Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do przedłożenia danych dotyczących kosztów działań kontrolnych. W tym przypadku także, w celu zapewnienia prawidłowości danych przekazywanych do Komisji, wprowadzenie rejestracji czasu pracy stanowiłoby korzystne rozwiązanie.

Konkluzja nr 3

Stosunkowo duża liczba działań kontrolnych została zlecona podmiotom zewnętrznym. Powoduje to ryzyko ograniczenia wiedzy instytucji administracji publicznej i może przyczynić się do zwiększenia kosztów.

W tabeli 7 poniżej przedstawiono koszty zlecanych na zewnątrz działań kontrolnych (outsourcing) w podziale na państwa członkowskie w euro i jako udział procentowy w kosztach działań kontrolnych ponoszonych ogółem w latach 2007-2009.

Tabela 7: Koszty zlecane poza instytucje (outsourcing) jako część kosztów działań kontrolnych ogółem w latach 2007-2009 w podziale na państwa członkowskie

Państwo członkowskie	Koszty działań kontrolnych ogółem	Koszty ogółem działań zlecanych (outsourcing)		Koszty działań zlecanych (outsourcing) w państwie członkowskim		Koszty działań zlecanych (outsourcing) w Instytucji Zarządzającej		Koszty działań zlecanych (outsourcing) w Instytucji Certyfikującej		Koszty działań zlecanych (outsourcing) w Instytucji Audytowej	
		€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Austria	19.183.918	5.620.783	29,3	530.184	2,76	5.090.599	26,54	0	0	0	0
Bułgaria	2.462.622	342.236	13,9	4.971	0,20	81.814	3,32	12.979	0,53	242.472	9,85
Czechy	19.894.946	3.036.935	15,3	1.922.853	9,67	1.114.081	5,60	0	0	170.954	0,86
Niemcy	60.951.565	15.253.256	25,0	1.817.640	2,98	13.435.616	22,04	0	0	0	0
Węgry	52.147.000	16.997.820	32,6	5.522.642	10,59	11.475.178	22,01	0	0	0	0
Łotwa	14.767.753	2.157.909	14,6	385.128	2,61	1.763.400	11,94	0	0	9.381	0,064
Holandia	14.911.277	6.374.767	42,8	678.787	4,55	5.515.172	36,99	0	0	180.808	1,21
Polska	48.097.091	2.555.329	5,3	172.860	6,76	2.382.469	4,95	0	0	0	0
Portugalia	20.234.272	125.000	0,6	125.000	0,63	0	0	0	0	0	0
Słowenia	13.443.776	2.945.826	21,9	1.387.722	10,32	1.462.878	10,88	0	0	95.226	0,71

Dane dotyczące Włoch i Słowenii nie były dostępne.

W 6 spośród 10 państw członkowskich większa część kosztów działań zlecanych do realizacji przez podmioty zewnętrzne (outsourcing) w latach 2007-2009 należała do zakresu zadań Instytucji Zarządzających. Działania kontrolne przyporządkowane państwom członkowskim w sposób ogólny, bez wskazania konkretnej instytucji odpowiedzialnej, które stanowiły drugi co do wielkości obszar działań zlecanych na zewnątrz to ewaluacja ex ante i ustanowienie systemu zarządzania i kontroli. Żadna z Instytucji Certyfikujących w państwach członkowskich, z wyjątkiem Bułgarii, nie zleciła na zewnątrz swoich zadań kontrolnych w zakresie certyfikacji wydatków w latach 2007-2009. W większości państw członkowskich udział procentowy zadań audytowych zleconych do realizacji na zewnątrz był stosunkowo niski. Można to powiązać z faktem, że Instytucje Audytowe nie rozpoczęły jeszcze w pełni realizacji swoich zadań.

(Zbyt) wysoki udział działań zlecanych do realizacji przez podmioty zewnętrzne powoduje szereg zagrożeń. Przede wszystkim, kiedy pewne działania kontrolne są wykonywane corocznie przez instytucję rządową, powstają znaczne zasoby wiedzy odnośnie różnych

projektów i beneficjentów końcowych. Natomiast, kiedy takie działania kontrolne są wykonywane przez firmy prywatne, które mogą się zmieniać z roku na rok, uniemożliwia to powstanie takich zasobów wiedzy. Po drugie, koszty realizacji działań kontrolnych przez prywatne firmy doradcze i księgowo są zazwyczaj wyższe niż koszty wynagrodzeń pracowników instytucji rządowych. Jest zatem prawdopodobne, że wysoki udział kosztów związanych ze zlecaniem zadań na zewnątrz prowadzi do zwiększenia kosztów działań kontrolnych, porównaniu do sytuacji, w której zadania te byłyby realizowane samodzielnie przez instytucje rządowe.

Konkluzja nr 4

Nie wszystkie działania kontrolne mają wymierny rezultat finansowy, ale wszystkie przynoszą korzyści niemające wymiaru finansowego.

Rezultaty finansowe działań kontrolnych przeanalizowano na podstawie danych przekazanych przez jednostki kontrolowane, natomiast korzyści niemające wymiaru finansowego oceniono na podstawie opinii jednostek kontrolowanych na temat każdego działania kontrolnego. Należy podkreślić, że opinie jednostek kontrolowanych nie zostały sformułowane w powiązaniu z poziomem kosztów generowanych przez te działania kontrolne.

Dostępność danych w zakresie rezultatów finansowych i korzyści niemających wymiaru finansowego

Podczas gromadzenia danych dotyczących rezultatów finansowych poszczególnych działań kontrolnych, takich jak: liczba skontrolowanych operacji finansowych, liczba podpisanych umów, kwoty wydatków poddanych weryfikacji administracyjnej i skontrolowanych na miejscu, kwoty wydatków certyfikowanych i wykrytych błędów, napotkano na kilka trudności. Podczas gdy część jednostek kontrolowanych archiwizuje te rezultaty, to ich większość nie zawsze dokumentuje je w sposób, który umożliwiłby agregowanie danych w tym zakresie.

W kilku przypadkach, dokumentacja dotycząca błędów i poświadczeń nieprawdy wykrytych podczas kontroli zarządczych (tj. kontrola na dokumentach lub na miejscu realizacji projektów) oraz w trakcie certyfikacji wydatków, była tylko gromadzona w segregatorach, a zatem nie ma dostępnych danych ogólnych w zakresie wykrytych błędów. Co więcej, w przypadkach, gdy więcej instytucji jest zaangażowanych w wykonanie jednego działania kontrolnego, agregacja rezultatów finansowych może powodować wielokrotne ujęcie tych samych kwot na różnych poziomach. Podobnie,

niekiedy trudno obliczyć poziom błędu w przypadkach, gdy Instytucja Zarządzająca nie rejestruje kwot faktycznie poddanych weryfikacji, ale całkowite kwoty zakontraktowane danej operacji finansowej. Zatem w przypadkach projektów wielofazowych lub powtórnych weryfikacji tych samych projektów dane mogą być niewiarygodne z powodu wielokrotnego ich ujęcia. W konsekwencji, porównanie kosztów działań kontrolnych i ich rezultatów finansowych okazało się niemożliwe.

Korzyści z realizowanych działań kontrolnych niemające wymiaru finansowego

W opinii jednostek kontrolowanych, większość działań kontrolnych przynosi pewnego rodzaju korzyści niemające wymiaru finansowego. Z jednej strony działania kontrolne są postrzegane jako obowiązek, którego realizacja jest wymagana przepisami prawa UE, ale z drugiej strony, jednostki kontrolowane uważają, że przyczyniają się one do wykorzystania funduszy unijnych zgodnie z przepisami prawa i pozwalają na uniknięcie korekt finansowych. Najbardziej sprzeczne opinie wywołują działania kontrolne realizowane na początku okresu programowania, tj. ewaluacja *ex ante* oraz ustanowienie systemu zarządzania i kontroli.

Ewaluacja *ex ante* i ustanowienie systemu zarządzania i kontroli

Część jednostek kontrolowanych uważa, że ewaluacja *ex ante* przyczyniła się do poprawy jakości programowania strategicznego, kilku z nich trudno zidentyfikować jakąkolwiek korzyść oprócz zgodności z prawem europejskim. Podobne ustalenia poczyniono w zakresie ustanowienia systemu zarządzania i kontroli. Kilka jednostek kontrolowanych uważa, że umożliwia on jasne i przejrzyste przyporządkowanie i podział zadań i odpowiedzialności, lepsze zrozumienie procesów wdrażania, monitorowania i kontroli. Przyczynia się on także do szczegółowego przygotowania procedur na etapie planowania. Niemniej jednak, kilka jednostek kontrolowanych wyraziło wątpliwości, czy opis systemu zarządzania i kontroli przynosi jakiegokolwiek korzyści, ponieważ nie może on automatycznie poprawić efektywności i skuteczności wydatkowania środków. Niekiedy może on nawet stanowić ograniczenie, na przykład w przypadku zmian w otoczeniu ekonomicznym.

Ocena kwalifikowalności projektów (wybór projektów)

Ocena i wybór operacji jest działaniem kontrolnym, które przynosi najwięcej korzyści w opinii większości jednostek kontrolowanych. Proces ten pomaga w wyborze projektów wysokiej jakości oraz zapewnia równe traktowanie dzięki zastosowaniu

mierzalnych kryteriów wyboru. Ocena kwalifikowalności projektu powinna zapewnić, że wydatkowanie środków jest zgodne ze stosownymi przepisami prawa europejskiego. Proces ten może także przyczynić się do obniżenia poziomu błędów w deklaracjach końcowych. Pomaga on również beneficjentom w podnoszeniu świadomości wymagań towarzyszących realizacji projektów i wydatkowaniu środków z funduszy strukturalnych.

Weryfikacje zarządcze (kontrole projektów)

Obok silnego efektu zapobiegawczego, weryfikacje zarządcze (kontrole projektów) pogłębiają wiedzę beneficjentów w zakresie przepisów prawa unijnego. Pomaga to w zapewnieniu, że przydzielone środki są wykorzystywane wyłącznie na refundację wydatków kwalifikowalnych, co prowadzi do większych kwot prawidłowo zarządzanych środków i w konsekwencji do mniejszej liczby błędów. Kontrole na miejscu realizacji projektu pozwalają na identyfikację i podejmowanie działań naprawczych w celu odzyskania środków europejskich wydatkowanych nieprawidłowo. Ponadto, bezpośrednia komunikacja z beneficjentem pozwala na lepsze zrozumienie problemów podczas wdrażania projektów i wydatkowania środków finansowych.

Monitorowanie programów operacyjnych

Monitorowanie programów operacyjnych jest zadaniem Instytucji Zarządzających i Komitetów Monitorujących. Zdaniem jednostek kontrolowanych, proces ten umożliwia analizę poziomu wdrożenia wszystkich projektów, problemów w ich realizacji oraz powodów opóźnień w procedurach. Pozwala to na wprowadzanie zmian na bieżąco podczas wdrażania projektów i programów, a także na dokonywanie usprawnień i optymalizację procesu wdrażania programów w kolejnych latach. Komitety Monitorujące usprawniają współpracę partnerów i przepływ informacji do opinii publicznej, ale z drugiej strony, są też postrzegane przez niektóre jednostki kontrolowane jedynie jako obowiązek natury formalnej narzucony wymogami prawa unijnego.

Certyfikacja wydatków

Niewiele państw członkowskich dostrzega korzyści z realizacji procesu poświadczania wydatków. Kilka z nich wyraziło zdanie, że ten proces zapewnia zabezpieczenie krajowych i unijnych interesów finansowych, a także że skutecznie zapobiega, wykrywa i koryguje nieprawidłowości oraz błędy administracyjne. Instytucja Certyfikująca może nawet zidentyfikować słabości w ustanowionym systemie zarządzania

i kontroli oraz pomóc w jego ulepszeniu. Z innego punktu widzenia, otrzymywanie refundacji poniesionych wydatków ze środków budżetu europejskiego może także być postrzegane jako korzyść odnoszona w wyniku realizacji procesu certyfikowania wydatków.

Działania audytowe

W większości państw członkowskich działania audytowe nie były jeszcze wykonywane w pełnym zakresie. Zatem nie ma również wielu opinii w zakresie korzyści z realizacji tego procesu. Korzyści z działań audytowych znajdują się głównie w obszarze terminowego wykrywania i korygowania słabości systemu zarządzania i kontroli oraz w rekomendacjach dotyczących usprawnień tego systemu. Niemniej jednak, podkreślono, że takie rekomendacje mają wartość wyłącznie jeżeli są one racjonalne i realistyczne. Można zatem zalecić, aby przy ustanawianiu systemu brany był także pod uwagę aspekt kosztowy.

Załącznik: Program kontroli równoległej

GRUPA ROBOCZA DS. FUNDUSZY STRUKTURALNYCH PROGRAM KONTROLI RÓWNOLEGŁEJ

KOSZTY I KORZYŚCI Z KONTROLI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH (Z UWZGLĘDNIENIEM POMOCY TECHNICZNEJ)

1. Upoważnienie

W 2008 r. Komitet Kontaktowy powierzył Grupie Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych zadanie kontynuowania badań w obszarze funduszy strukturalnych, w szczególności przeprowadzenia kontroli równoległej „Koszty i korzyści z kontroli funduszy strukturalnych (z możliwością uwzględnienia wykorzystania pomocy technicznej)”. Komitet Kontaktowy przyjął zamiar Grupy Roboczej przedłożenia sprawozdania z tej kontroli w 2010 r. lub w 2011 r. (w zależności od daty rozpoczęcia czynności kontrolnych).

2. Przesłanki kontroli

U podstaw zaproponowanego zadania kontrolnego leży fakt, że w system zarządzania i kontroli programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych zaangażowanych jest wiele instytucji na różnych poziomach, ale nie istnieje dokładny wykaz działań kontrolnych przez nie podejmowanych, ich częstotliwości oraz kosztów i korzyści przez nie generowanych. Celem zaproponowanego zadania kontrolnego jest dokonanie ustaleń, czy koszty działań kontrolnych³³ pozostają w rozsądnej proporcji do korzyści z ich wykonywania³⁴.

Wysokość generowanych kosztów ma związek z zarządzaniem ryzykiem, tzn. koszty powstają podczas wykonywania działań kontrolnych (weryfikacja / sprawdzanie wniosków o dofinansowanie, wizyta kontrolna na miejscu / weryfikacja ex ante). Niemniej jednak, mogą one być także generowane na etapie wyłaniania projektów do dofinansowania, ich oceny i ewaluacji.

Koszty i korzyści z wykonywania działań kontrolnych były przedmiotem audytu Komisji Europejskiej. Komisja Europejska z zasady uznaje za działania kontrolne te działania, które weryfikują wniosek wnioskodawcy lub beneficjenta³⁵. W rozważaniach z grudnia 2008 r. na temat wspólnej definicji dopuszczalnego ryzyka błędu, Komisja przedstawiła przykłady kosztów działań kontrolnych (i ryzyka wystąpienia błędu)³⁶. Zgodnie z tym dokumentem, na wieloletnie mechanizmy kontrolne i naprawcze ustanowione w państwach członkowskich wdrażających Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) składają się: weryfikacje pierwszego stopnia (analiza dokumentów i wizyty kontrolne na miejscu) przed zgłoszeniem wydatku do Komisji, wizyty kontrolne na miejscu ex post w celu sprawdzenia prawidłowości wydatków po zgłoszeniu ich do Komisji, audyt systemów i końcowa deklaracja niezależnej instytucji. Działania kontrolne zgodne z odpowiednimi rozporządzeniami Komisji Europejskiej są wyszczególnione w pytaniach kontrolnych (kluczowych obszarach) określonych poniżej.

³³ Badane działania kontrolne ograniczono do wewnętrznych działań kontrolnych państw członkowskich.

³⁴ Zobacz protokół z dorocznego spotkania Komitetu Kontaktowego w grudniu 2008 r. w Luksemburgu.

³⁵ Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów* KOM(2008)866, SEK(2008)3054.

³⁶ Por. ibidem. Rozdział 3. Przykłady ilustrujące koszty kontroli i ryzyko błędów.

3. Podstawy prawne funduszy strukturalnych

Następujące podstawy prawne obowiązują w zakresie objętym kontrolą równoległą:

- rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (rozporządzenie ERDF 2007-2013);
- rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (rozporządzenie ESF 2007-2013);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (rozporządzenie dot. funduszy strukturalnych 2007-2013);
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (rozporządzenie wykonawcze 2007-2013).

4. Przedmiot kontroli równoległej

Grupa Robocza podda kontroli równoległej koszty wewnętrznych działań kontrolnych w państwach członkowskich³⁷ zrealizowanych w latach 2007, 2008, 2009, określonych w przepisach prawa wspólnotowego dotyczących funduszy strukturalnych³⁸ na lata 2007-2013.

Wykonanie kontroli równoległej kosztów działań kontrolnych w zakresie zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) wymaga znacznych nakładów pracy. Zatem każdy Najwyższy Organ Kontroli (NOK) powinien poddać kontroli jeden lub więcej program operacyjny współfinansowany z funduszy strukturalnych. W przypadku nowej perspektywy finansowej Grupa Robocza ograniczy kontrolę równoległą głównie do kosztów działań kontrolnych systemu zarządzania i kontroli określonych w rozporządzeniu nr 1083/2006, tytuł VI, rozdział I, łącznie z ewaluacją ex ante i działalnością Komitetów Monitorujących.

Kwota współfinansowania programów operacyjnych objętych kontrolą NOK powinna stanowić równowartość co najmniej 30% alokacji funduszy strukturalnych na lata 2007-2013 (EFS i/lub ERFF)³⁹. Jeżeli dany NOK nie może objąć badaniem tak dużej kwoty, lub w przypadku równoczesnej realizacji innych pilnych zadań, należy przeprowadzić kontrolę jak największej, możliwej w danym przypadku kwoty współfinansowania.

Ponadto, w ramach wykonywania kontroli równoległej kosztów działań kontrolnych, każdy NOK może odnieść się do zagadnienia "pomocy technicznej".

Każdy NOK powinien zawsze dokładnie określić przedmiot kontroli, zastosowane kryteria wyboru programów operacyjnych i metodykę kontroli.

5. Cel kontroli równoległej

Celem kontroli równoległej jest określenie poziomu kosztów poniesionych w związku z realizacją wewnętrznych działań kontrolnych w państwach członkowskich.

Kontrola ta ma również na celu ustalenie, czy kwota poniesionych kosztów pozostaje w rozsądnej relacji do osiągniętych rezultatów i jakie są korzyści niepieniężne z realizowanych działań kontrolnych.

³⁷ W tym kontekście termin "działania kontrolne" oznacza "wewnętrzne działania kontrolne w państwach członkowskich".

³⁸ Do funduszy strukturalnych zalicza się EFS i EFRR. Fundusz Spójności nie jest przedmiotem kontroli z uwagi na fakt, że w obecnym okresie programowania nie zalicza się go do funduszy strukturalnych (por. art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006).

³⁹ Grupa Robocza zaleca, aby każdy NOK poddał kontroli oba fundusze strukturalne. W tym przypadku należy objąć kontrolą 30% łącznego dofinansowania w ramach obu funduszy. Jeżeli NOK wybierze tylko ESF lub EFRR, to należy objąć kontrolą 30% dofinansowania z danego funduszu.

6. Zakres kontroli równoległej i podejście kontrolne

Zakres kontroli równoległej został ograniczony do działań kontrolnych państw członkowskich w okresie programowania 2007-2013 (w tym ewaluacja ex ante wykonana przed zatwierdzeniem programu operacyjnego i wszystkie działania kontrolne realizowane w 2009 r.). Grupa robocza jest świadoma faktu, że nie wszystkie działania kontrolne dla okresu programowania 2007-2013 zostały już wdrożone (np. ewaluacja w połowie okresu wdrażania i ewaluacja ex post)⁴⁰. Koszty działań kontrolnych to koszty poniesione przez jednostki (organy władzy publicznej / organizacje) odpowiedzialne za ich realizację. Koszty ponoszone przez beneficjentów końcowych w związku z obowiązkiem udokumentowania wydatków i związane ze sprawozdawczością (tzw. „obciążenie administracyjne”) nie są przedmiotem kontroli równoległej.

W celu opracowania rzetelnych wyników kontroli, Grupa Robocza zaleca, aby każdy NOK poprzedził badanie dokonaniem analizy sposobu organizacji w swoim państwie członkowskim funkcji kontrolnych na różnych poziomach wdrażania programu. Elementem powyższej analizy powinno być ustalenie organów władzy publicznej / organizacji odpowiedzialnych za poszczególne działania kontrolne oraz ich funkcji w systemie zarządzania i kontroli ustanowionym dla danego programu, w szczególności jeżeli za dane działanie kontrolne odpowiedzialna jest właściwa jednostka organizacyjna w urzędzie.

Wszystkie NOK mają za zadanie ustalić w zakresie wszystkich obszarów kluczowych:

- kwoty kosztów poniesionych w celu realizacji danego działania kontrolnego (por. sekcja 6.1 Koszty działań kontrolnych),
- czy kwota poniesionych kosztów pozostaje w rozsądnej relacji do osiągniętych rezultatów i uzyskanych korzyści (por. sekcja 6.2 Adekwatność kosztów działań kontrolnych).

W celu zapewnienia porównywalności rezultatów kontroli równoległej w państwach członkowskich każdy NOK musi zrealizować badania kontrolne we wszystkich obszarach kluczowych.

Koszty działań kontrolnych

• Definicja „działań kontrolnych”

Działania kontrolne w ramach EFS i EFRR zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006, w szczególności:

- kontrola zarządcza pierwszego stopnia (art. 60 (a), (b));
- poświadczenie wydatków (art. 61 (b));
- audyt systemowy i badanie operacji na próbie (art. 62 (1) (a), (b));
- deklaracja zamknięcia pomocy (art. 62 (1) (e)).

Większa liczba działań kontrolnych została ustanowiona we właściwych rozporządzeniach. Na potrzeby kontroli równoległej, Grupa Robocza przyjęła termin „działanie kontrolne” w szerszym znaczeniu. Do działań kontrolnych w rozumieniu kontroli równoległej zaliczają się zarówno czynności związane z weryfikacją wniosków o dofinansowanie przekazanych przez indywidualnych wnioskodawców (wąskie podejście), jak również czynności kontrolne w odniesieniu do programu operacyjnego, w tym:

PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE⁴¹

- ewaluacja ex ante
- ustanowienie systemu zarządzania i kontroli

INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA I KOMITET MONITORUJĄCY

- ocena kwalifikowalności projektów
- wybór projektów

⁴⁰ W związku z powyższym, dane w zakresie częstotliwości audytów, zaangażowanych instytucji i kosztów nie będą dostępne dla wszystkich działań kontrolnych dla okresu objętego kontrolą równoległą.

⁴¹ Działania nie przyporządkowane na mocy prawa wspólnotowego do zadań Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej, lub Instytucji Audytowej, ale przydzielone w sposób ogólny do obowiązków państwa członkowskiego.

- weryfikacja zarządcza projektów
- monitoring programu operacyjnego

INSTYTUCJA CERTYFIKUJĄCA

- poświadczenie wydatków

INSTYTUCJA AUDYTOWA

- działania związane z audytem

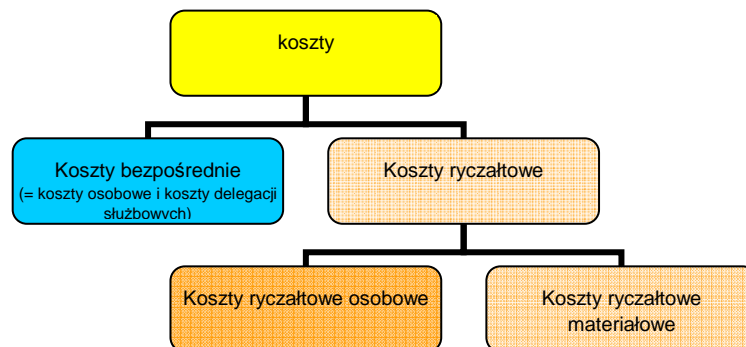
W związku z powyższym, obszary kluczowe zawierające pytania audytowe podzielono na pięć grup:

- (1) Część główna zawierająca ogólną charakterystykę funduszy (obszar kluczowy 1);
- (2) Działania kontrolne Państw Członkowskich⁴² (obszary kluczowe 2-3);
- (3) Działania kontrolne Instytucji Zarządzającej (obszary kluczowe 4-6);
- (4) Działania kontrolne Instytucji Certyfikującej (obszar kluczowy 7);
- (5) Działania kontrolne Instytucji Audytowej (obszar kluczowy 8)⁴³.

Działania kontrolne określone w prawie krajowym (ale nie w rozporządzeniach unijnych) nie będą przedmiotem kontroli równoległej. Jeżeli organy krajowe prowadzą działania kontrolne na podstawie zarówno przepisów prawa krajowego, jak i rozporządzeń unijnych, NOK powinny uwzględnić wyłącznie koszty działań kontrolnych prowadzonych na podstawie prawa europejskiego.

• Definicja “kosztów”

Koszty kontroli obejmują koszty poniesione przez instytucje kontrolne, które wykonują działania kontrolne. Do kosztów kontroli zalicza się koszty osobowe (i koszty delegacji służbowych) – jako koszty bezpośrednie działań kontrolnych – oraz koszty ryczałtowe (pośrednie).



Koszty ryczałtowe (pośrednie) obejmują pewne koszty, które należy doliczyć do bezpośrednich kosztów osobowych dla pełnego oszacowania kosztów. Zalicza się do nich koszty ryczałtowe osobowe i koszty ryczałtowe materiałowe. Niektóre modele lub metody szacowania kosztów pozwalają na doliczenie jednolitej stawki kosztów ryczałtowych do kosztów osobowych na jednostkę czasu pracy.

Koszty ryczałtowe osobowe

Do kosztów ryczałtowych osobowych zaliczają się takie koszty osobowe, których nie można przyporządkować do bezpośrednich kosztów osobowych. Można je wykazać jedynie za pomocą standardowych stawek ryczałtowych. Zalicza się do nich koszty osobowe w zakresie:

- wewnętrznych służb obsługowych (np. maszynistki, gońcy),
- kosztów zarządu (funkcje nadzorcze i zarządzające),

⁴² Nie przyporządkowane do poszczególnych instytucji (Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej, lub Instytucji Audytowej), ale należące do obowiązków Państwa Członkowskiego.

⁴³ NOK nie mogą przeprowadzić analizy danych dotyczących deklaracji zakończenia pomocy, ponieważ czynności kontrolne należy zakończyć do 2010 r.

- ogólnej administracji (np. zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie finansowe, organizacja).

Koszty ryczałtowe materiałowe

Ogólna stawka kosztów ryczałtowych materiałowych obejmuje koszty nieruchomości (np. najem), bieżące koszty materiałowe, koszty urządzeń biurowych i umeblowania, w tym koszty utrzymania i inne wydatki przeznaczone na codzienną administrację i obsługę wewnętrzną.

Metoda szacowania kosztów

Zaleca się, aby NOK podjęły próbę oszacowania kosztów wewnętrznych działań kontrolnych zgodnie z jednolitą procedurą. Każdy NOK powinien oszacować koszty działań kontrolnych z użyciem dwóch następujących metod:

- (a) metody Standard Cost Model, gdzie koszty szacuje się odrębnie dla każdego głównego **działania** kontrolnego (metoda *cost unit accounting*) oraz
- (b) metody opartej o budżet instytucji/organizacji i liczbę pracowników realizujących działania kontrolne w przeliczeniu na pełne etaty w odniesieniu do całkowitej liczby pracowników, gdzie koszty szacuje się odrębnie dla każdej **instytucji** odpowiedzialnej za wykonanie działań kontrolnych (metoda *cost centre accounting*).

Aby zrealizować cele kontroli równoległej, NOK powinny zastosować do oszacowania kosztów działań kontrolnych jednocześnie metodę *cost unit accounting* oraz *cost centre accounting*. NOK powinny zgromadzić dane niezbędne do oszacowania kosztów działań kontrolnych z zastosowaniem dwóch powyższych metod z następujących powodów:

- Komisja Europejska podjęła próbę oszacowania kosztów kontroli z zastosowaniem metody *cost centre accounting*. Komisja określiła tę metodę jako „przybliżony szacunek kosztów działań kontrolnych wykonywanych przez Państwa Członkowskie”⁴⁴.
- Grupa Robocza oszacuje koszty działań kontrolnych z wykorzystaniem metody *Standard Cost Model*. Wiele Państw Członkowskich ma doświadczenie w stosowaniu tej metody.⁴⁵ Ponadto, ta metoda może być bardziej precyzyjna.
- Jednoczesne zastosowanie dwóch powyższych metod pozwoli Grupie Roboczej na porównanie wyników uzyskanych z użyciem obu metody i sformułowanie trafnych wniosków.⁴⁶
- Poprzez zastosowanie różnych metod można potwierdzić wiarygodność wyników kontroli.

Ponadto, niektóre NOK mogą przedstawić w swoich raportach koszty działań kontrolnych na jednostkę z wykorzystaniem bardziej precyzyjnych metod, które uwzględniają koszty rzeczywiście poniesione lub cechy charakterystyczne danego działania kontrolnego.

• **metoda *cost unit accounting* (SCM)**

Opracowana w Holandii metoda *Standard Cost Model* (SCM) jest obecnie stosowana w Europie w celu oszacowania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, obywateli i administracji publicznej, co zapewnia spójność zastosowania. Grupa Robocza również może wykorzystać to podejście do wyliczenia kosztu działań kontrolnych ponoszonych przez instytucje odpowiedzialne za ich realizację.

Metoda ta opiera się na prostym podejściu „cena do ilości”. Wykonane zadanie określa się w sposób monetarny i mnoży poprzez częstotliwość jego realizacji. NOK powinny pomnożyć cenę (=koszt) pojedynczego działania kontrolnego (koszt na jednostkę czasu pracy pomnożony przez czas⁴⁷) przez ich liczbę. Główne działania kontrolne, których koszty NOK powinny oszacować, zostały wymienione w załączniku nr 2. Parametry wykorzystanej metody zostały wyjaśnione w załączniku nr 4.

⁴⁴ Prezentacja pt. *Conference on risk of error in Community programmes*, 9 października 2007: DG Agriculture and Rural Development, Direction J Niejahr, M.; Klockenbring, C.: ‘Costs of controls - Audit of agricultural expenditure, page 8-13 (http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/cost_benefits_pp_risk_en.pdf) – dokument nie tłumaczony na język polski.

⁴⁵ Por. *Organisation of the International Standard Cost Model Network*, <http://www.administrative-burdens.com> – dokument nie tłumaczony na język polski.

⁴⁶ W celu porównania wyników uzyskanych z zastosowaniem obu metod, NOK powinny objąć kontrolą z wykorzystaniem obu metod jeden obszar funduszy strukturalnych, np. ten sam program operacyjny.

⁴⁷ Grupa Robocza jest świadoma tego, że im więcej zasad kwalifikowalności określiło Państwo Członkowskie, tym więcej czasu wymagają działania kontrolne.

$$\text{Koszt działań kontrolnych} = \text{koszt pojedynczego działania kontrolnego} \times \text{liczba działań kontrolnych ogółem}$$

(koszt pojedynczego działania kontrolnego = czas x koszt jednostkowy tego działania)

W celu zapewnienia porównywalności wyników, każdy NOK powinien dodać ogólną stawkę ryczałtową 30% do szacunku kosztów wynagrodzenia wyliczanego przy pomocy metody Standard Cost Model.

Jeżeli niektóre NOK podejmą próbę oszacowania stawki ryczałtowej w sposób bardziej precyzyjny, powinny także zaprezentować te dane.

NOK powinny również doliczyć do kosztów osobowych (bezpośrednie) koszty wyjazdów służbowych, jeżeli nie zostały one uwzględnione wcześniej.

Metoda *Standard Cost Model* pozwala na porównanie kosztów działań kontrolnych w państwach członkowskich (np. kosztów kontroli na miejscu). Należy także zwrócić uwagę na zróżnicowane warunki ekonomiczne w państwach członkowskich. Po zakończeniu czynności kontrolnych, Grupa Kierownicza proponuje, w jaki sposób odnieść się do tych czynników w raporcie o wynikach kontroli (np. z wykorzystaniem wskaźnika Eurostatu dotyczącego kosztu życia, lub współczynnika kosztów pracy⁴⁸).

- **metoda cost centre accounting (FTE)**

W celu identyfikacji kosztów działań kontrolnych w zakresie EFRR, Komisja Europejska stosuje metodę, w której jako koszty działań kontrolnych wykazywana jest część kosztów administracyjnych i osobowych instytucji/organizacji – oszacowana w proporcji liczby pracowników wykonujących działania kontrolne do liczby pracowników ogółem (zawsze wyrażona w pełnych etatach).

Metoda zaproponowana przez Komisję do szacowania kosztów kontroli poniesionych w związku z EFRR wykorzystuje następujący wzór:

$$\text{Koszt działań kontrolnych} = \frac{\text{budżet instytucji} \times (\text{liczba pracowników wykonujących działania kontrolne} / \text{liczba pracowników ogółem})}{\text{liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty}}$$

W przypadku, gdy jednostka kontrolowana prowadzi księgi rachunkowe z zastosowaniem metody kasowej, wykonanie budżetu jednostki powinno uwzględniać wyłącznie wydatki związane z jej funkcjonowaniem. Oznacza to, że należy wyłączyć wydatki na wszystkie zakupy środków trwałych, natomiast należy uwzględnić całą kwotę amortyzacji rocznej dla danego roku⁴⁹. Proszę również zwrócić uwagę na fakt, że płatności dla innych odbiorców niezwiązane z funkcjonowaniem jednostki kontrolowanej (np. udzielone dotacje), również należy wyłączyć z budżetu jednostki.

Ta metoda była już wykorzystywana podczas okresu programowania na lata 2000-2007 i została określona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 438/2001. Więcej informacji na ten temat znajduje się w metodologii opracowanej przez Komisję Europejską⁵⁰.

⁴⁸ Wskaźnik kosztów pracy służy głównie do identyfikacji ryzyka inflacyjnego i jest wykorzystywany w analizach lokalizacji i konkurencyjności w przekroju europejskim przez Europejski Bank Centralny (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/abisz/Arbeitskostenindex_e,templateId=renderPrint.psml); <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/statistiken/VerdiensteArbeitskosten/Arbeitskosten/Tabellen/Content75/JahresschVeraenderungAK,templateId=renderPrint.psml>).

⁴⁹ Jeżeli jednostka kontrolowana nie wykazuje kosztów amortyzacji, można uwzględnić koszty utrzymania budynku z zastosowaniem rocznego współczynnika amortyzacji w wysokości 2%, natomiast dla kosztów innego wyposażenia - 25%.

⁵⁰ *European Commission's Directorate General on Regional Policy on control costs for the European Regional Development Fund - methodology - memorandum on methodology ERDF* (REGIO-2007-00633-00-00-DE-TRA-00 (EN) – dokument nietłumaczony na język polski.

7. Adekwatność kosztów działań kontrolnych

Grupa Robocza zamierza ustalić, czy ponoszone koszty kontroli są adekwatne do wielkości dostępnych środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. stosunek kosztów do korzyści, w odniesieniu do kwoty wydatków z funduszy strukturalnych, z uwzględnieniem osiągniętych produktów i ewentualnej zbieżności niektórych działań kontrolnych).

Identyfikacja produktu

W celu zwymiarowania korzyści wygenerowanych przez działania kontrolne, NOK mogą zebrać dane w zakresie głównych rezultatów działań kontrolnych (produktów)⁵¹. Dla każdego działania należy rozważyć inne rezultaty. W szczególności należy uwzględnić następujące rezultaty⁵²:

- (1) Kontrola zarządcza pierwszego stopnia (na podstawie art. 60 (a), (b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)
 - kwota wydatków poddanych kontroli (wartość sprawdzonych wniosków o płatność);
 - liczba i procent sprawdzonych wniosków o płatność (transakcji);
 - liczba i procent projektów sprawdzonych z za biurka w wyniku weryfikacji administracyjnych;
 - liczba i procent projektów poddanych kontroli na miejscu;
 - wysokość kwot korekt finansowych;
 - wysokość kwot odzyskanych;
 - współczynnik błęd⁵³.
- (2) Poświadczanie wydatków (na podstawie art. 61 (b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)
 - kwota ogółem wydatków poświadczonych do Komisji Europejskiej;
 - liczba i procent sprawdzonych deklaracji przekazanych do Komisji;
 - wysokość kwot korekt finansowych;
 - wysokość kwot odzyskanych;
 - współczynnik błęd.
- (3) Audyt systemowy (na podstawie art. 62 (1) (a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)
 - kwota wydatków poddanych kontroli;
 - liczba i procent projektów poddanych kontroli;
 - liczba i procent zrealizowanych audytów systemowych;
 - wysokość kwot korekt finansowych;
 - wysokość kwot odzyskanych.
- (4) Kontrole operacji na próbie (na podstawie art. 62 (1) (b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)
 - kwota wydatków poddanych kontroli;
 - wysokość kwot korekt finansowych;
 - wysokość kwot odzyskanych;
 - współczynnik błęd.

Mogą występować również inne rezultaty, a zatem każdy NOK powinien zwrócić się do jednostek kontrolowanych z pytaniem, jakie są oczekiwane korzyści z realizowanych działań kontrolnych. Można spodziewać się wystąpienia następujących rodzajów korzyści:

- korzyści niepieniężne;
- korzyści zapobiegawcze.

⁵¹ Grupa Robocza jest świadoma, że do interpretacji produktów, tj. nieprawidłowości wykrytych w wyniku zrealizowanych działań kontrolnych, należy zastosować bardzo ostrożne podejście. Wiele zależy od wydajności (i) przyjętego systemu zarządzania oraz (ii) zrealizowanych działań kontrolnych. Relatywnie niska kwota wykrytych nieprawidłowości może z jednej strony wskazywać, że system został prawidłowo ustanowiony i dobrze funkcjonuje, jest solidny i odpowiedni. Ale może to również oznaczać, że istniejące błędy nie są wykrywane (pomimo ustanowienia systemu zarządzania i kontroli).

⁵² Por. *Methodology of the COM DG Regio: Costs of controls for the European Development Fund*, Sekcja 5.6. 'Relation of cost to output', str. 8 – dokument dostępny w języku angielskim.

⁵³ Współczynnik błęd jest to wartość procentowa nieprawidłowych wydatków w odniesieniu do wartości wydatków poddanych kontroli (zob. pkt 9 załącznika VI do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006). Przy obliczaniu współczynnika błęd uwzględnia się wyłącznie błędy o wymiernym skutku finansowym, jednakże istnieją też błędy, które nie mają takich skutków.

Relacja kosztów działań kontrolnych ogółem do wydatków

Proporcja kwoty kosztów działań kontrolnych ogółem do kwoty wydatków ogółem może posłużyć do oceny stosowności kosztów kontroli⁵⁴.

Każdy NOK powinien przedstawić dane dotyczące swojego państwa członkowskiego odnośnie relacji (w procentach) pomiędzy kosztami działań kontrolnych – oszacowanych z zastosowaniem obu metod oraz oddzielnie dla każdego programu operacyjnego objętego kontrolą równoległą – w porównaniu do:

- kwoty środków unijnych dla programu operacyjnego (limity zobowiązań) ogółem oraz w podziale na lata 2007, 2008 i 2009,
- kwoty środków zarezerwowanych przez Instytucję Zarządzającą (kwota zobowiązań z tytułu podpisanych umów) na płatności dla beneficjentów końcowych w roku 2007, 2008 i 2009 w ramach programu operacyjnego,
- kwoty środków przekazanych przez Instytucję Zarządzającą beneficjentom końcowym w roku 2007, 2008 i 2009 w ramach programu operacyjnego,
- kwoty wydatków zadeklarowanych (we wnioskach o płatność przekazanych do Komisji Europejskiej) w roku 2007, 2008 i 2009 w ramach programu operacyjnego.

Ze względu na fakt, że na etapie przygotowania kontroli nie można przewidzieć, który wskaźnik będzie bardziej przydatny do wykorzystania w raporcie końcowym (można wykorzystać ogólne wskaźniki: kosztów do korzyści lub kosztów do wydatków), Grupa Kierownicza przygotowuje propozycję po zakończeniu czynności kontrolnych przez wszystkie NOK.

Identyfikacja przypadków powielania działań kontrolnych

Kolejne działania kontrolne powinny wykorzystywać wyniki uprzednio przeprowadzonych działań kontrolnych i nie powinny się powielać. Niemniej jednak, niekiedy dochodzi do powielania działań kontrolnych w tych przypadkach, gdy poszczególne zadania określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 są realizowane przez kilka odrębnych instytucji. NOK powinny ustalić przypadki powielania działań kontrolnych przez różne instytucje. Powielanie działań kontrolnych z zasady nie generuje żadnych dodatkowych korzyści. Pytania dotyczące powielania działań kontrolnych zostały zawarte w części programu kontroli równoległej dotyczącej poszczególnych obszarów kluczowych oraz w kwestionariuszu kontrolnym.

8. Pomoc techniczna

Na marginesie uprzednio przedstawionego zakresu kontroli równoległej, w wyniku analizy przedkontrolnej stwierdzono, że państwa członkowskie stosują różne podejścia do wykorzystania środków dostępnych w ramach pomocy technicznej. Niektóre państwa członkowskie wcale nie wykorzystują środków pomocy technicznej do finansowania realizowanych działań kontrolnych, natomiast inne wykorzystują te środki w bardzo różnym zakresie.

Stwierdzono przypadki finansowania zadań w zakresie zarządzania, kontroli i ewaluacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych wyłącznie ze środków własnych i wyłącznie z udziałem pracowników instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań. W innych przypadkach natomiast instytucje te zawierały umowy z podmiotami zewnętrznymi.

W ramach kontroli równoległej należy wskazać, w jakiej formie i w jakim zakresie⁵⁵ władze krajowe wykorzystują środki pomocy technicznej na finansowanie wewnętrznych działań kontrolnych. Jeżeli władze krajowe nie wykorzystują dostępnych środków pomocy technicznej w należyтым stopniu, NOK mogą opracować rekomendacje zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych opóźnień. Stopień wykorzystania środków pomocy technicznej można ustalić odrębnie dla każdego projektu.

⁵⁴ Do interpretacji produktów, tj. nieprawidłowości wykrytych w wyniku zrealizowanych działań kontrolnych, należy zastosować bardzo ostrożne podejście. Wiele zależy od wydajności (i) przyjętego systemu zarządzania oraz (ii) zrealizowanych działań kontrolnych. Relatywnie niska kwota wykrytych nieprawidłowości może z jednej strony wskazywać, że system został prawidłowo ustanowiony i dobrze funkcjonuje, jest solidny i odpowiedni. Ale może to również oznaczać, że istniejące błędy nie są wykrywane (pomimo ustanowienia systemu zarządzania i kontroli).

⁵⁵ NOK powinny ustalić kwoty i udział procentowy pomocy technicznej zarezerwowane w ramach każdego z kontrolowanych programów operacyjnych.

Pytania dotyczące wykorzystania środków pomocy technicznej na finansowanie wewnętrznych działań kontrolnych zostały zawarte w części programu kontroli równoległej dotyczącej poszczególnych obszarów kluczowych oraz w kwestionariuszu kontrolnym.

9. Metodyka kontroli równoległej

Kluczowe dane należy zgromadzić przy użyciu kwestionariuszy kontrolnych. Do pozyskania danych z właściwych krajowych instytucji NOK powinny wykorzystać kwestionariusze załączone do programu kontroli równoległej (załącznik nr 3). Jeżeli zajdzie taka potrzeba, NOK mogą przedstawić dodatkowe informacje uzyskane w drodze wyjaśnień od pracowników kontrolowanych instytucji na podstawie procedur krajowych obowiązujących każdy NOK.

NOK powinny zapewnić spójność i wiarygodność wszystkich otrzymanych informacji, np. poprzez weryfikację w drodze dodatkowych wyjaśnień, czy badań na próbie.

Zaleca się, aby czynności kontrolne prowadzone przez NOK podzielić na dwie części:

- w 2009 r. – NOK mogą objąć kontrolą równoległą działania kontrolne zrealizowane w latach 2007 i 2008, w tym działania kontrolne *ex ante*⁵⁶,
- w 2010 r. – NOK mogą objąć kontrolą równoległą działania kontrolne zrealizowane w 2009 r.

10. Przydatne dokumenty

Do wykonania kontroli równoległej mogą być przydatne następujące dokumenty opracowane przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy:

- Indykatywne wytyczne w sprawie metod oceny: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji 2007-2013⁵⁷;
- Wytyczne w sprawie analizy kosztów i korzyści 2007-2013⁵⁸;
- Prezentacja z "Konferencji w sprawie ryzyka błędów w programach wspólnotowych" z dnia 9 października 2007⁵⁹;
- Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, "Akcja 10A: Wstępne oszacowanie i analiza kosztów kontroli w ramach zarządzania dzielonego - Metodyka pomiaru dla działań finansowanych z Sekcji Gwarancji EFOGR;
- Wytyczne w sprawie metod oceny: Ewaluacja w okresie programowania 2007-2013⁶⁰;
- Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej: Koszty kontroli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – metodologia";
- Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r.: „Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów” (KOM(2008)866)⁶¹.

⁵⁶ Kontrola równoległa z zasady obejmuje lata 2007, 2008 i 2009. Niemniej jednak należy także uwzględnić ewaluacje *ex ante* dla nowego okresu programowania, które zostały przeprowadzone przed 2007 r.

⁵⁷ The new programming period 2007-2013 - INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: MONITORING AND EVALUATION INDICATORS, Working Document No. 2; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_en.pdf - dokument nie tłumaczony na język polski.

⁵⁸ The new programming period 2007-2013, GUIDANCE ON THE METHODOLOGY FOR CARRYING OUT COST-BENEFIT ANALYSIS, Working Document No. 4; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_en.pdf - dokument nie tłumaczony na język polski.

⁵⁹ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Budżetu: "Costs of control", str. 1-7; Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Niejahr, M., Klockenbring, C.: 'Costs of controls - Audit of agricultural expenditure, str 8-13; Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej, Pinto, A.: "Costs of controls in shared managements', str. 14-19; Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, Motteu, Y.: 'Costs of control in centralised direct management', str. 20-30. (http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/cost_benefits_pp_risk_en.pdf) - dokumenty nie tłumaczone na język polski.

⁶⁰ The New Programming Period 2007-2013, INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: EVALUATION DURING THE PROGRAMMING PERIOD, Working Document No.5; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf - dokument nie tłumaczony na język polski.

⁶¹ Komunikat Komisji z dnia 16 grudnia 2008 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów* KOM(2008)866, SEK(2008)3054 oraz Komunikat Komisji z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: *Więcej czy mniej kontroli? Znalazienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów* KOM(2010)261, SEK(2010)640, SEK(2010)641.

11. Raporty krajowe

Każdy NOK powinien opracować raport krajowy. Raporty krajowe powinny zawierać ustalenia NOK i ich ocenę dla każdego obszaru kluczowego i odrębnie dla EFS / EFRR w zakresie kosztów działań kontrolnych oraz rezultatów i korzyści ze zrealizowanych działań kontrolnych. Każdy raport krajowy powinien zawierać trzy części: streszczenie, właściwy raport i załącznik z informacjami dodatkowymi, w tym zastosowaną metodologię i szacunki. (Pierwotny program kontroli równoległej zawierał wzory tabel, które mogą zostać wykorzystane przez NOK podczas opracowania raportu krajowego. Ponieważ w raporcie końcowym ustalenia będą prezentowane w innych tabelach, pierwotne wzory tabel zostały usunięte z programu kontroli równoległej).

Na posiedzeniu plenarnym Grupy Roboczej w lutym 2010 r. Grupa Kierownicza przedstawi wytyczne w zakresie sposobów prowadzenia szacunków i sprawozdawania z wyników kontroli równoległej w raportach krajowych. W raporcie końcowym Grupa Robocza zamierza przedstawić wyniki kontroli równoległej w tabelach umożliwiających porównanie pomiędzy państwami członkowskimi.

12. Harmonogram

Harmonogram kontroli równoległej składa się z trzech odrębnych etapów:

Etap planowania

Etap planowania zakończy się z końcem maja 2009 r. Po tym terminie ostateczna wersja programu kontroli równoległej z uwzględnieniem uwag członków Grup Roboczej zostanie udostępniony wszystkim jej uczestnikom. W ten sposób zostanie zapewniona odpowiednia ilość czasu na przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Wykonanie / etap czynności kontrolnych w Państwach Członkowskich

Etap wykonania trwa od czerwca 2009 r. do marca 2010 r. Każdy NOK uczestniczący w kontroli powinien przekazać do Grupy Kierowniczej raport krajowy w języku angielskim w terminie do początku czerwca 2010 r. Jak wspomniano powyżej, czynności kontrolne w miarę potrzeb zostaną podzielone na dwie części:

- w 2009 r. – NOK mogą poddać kontroli równoległej działania kontrolne przeprowadzone w latach 2007 i 2008, w tym działania *ex ante*⁶²,
- w 2010 r. – NOK mogą poddać kontroli działania kontrolne zrealizowane w 2009 r.

Etap raportowania

Etap przygotowania raportu końcowego o wynikach kontroli równoległej przez Grupę Roboczą rozpoczyna się w 2010 r. i trwa do początku września 2010 r. NOK, którym nie uda się zakończyć opracowania raportów końcowych najpóźniej przed początkiem czerwca 2010 r., mogą przekazać do Grupy Kierowniczej swój raport wstępny (przed zakończeniem procedury kontryktoryjnej). Grupa Robocza opracuje wspólny raport końcowy w języku angielskim i przedstawi w nim główne ustalenia i zalecenia pokontrolne. Grupa Robocza zamierza przedstawić wspólny raport końcowy Komitetowi Kontaktowemu w 2010/2011 r.

⁶² Zasadniczo, kontrola równoległa obejmuje lata 2007, 2008 i 2009. Niemniej jednak, koszty ewaluacji *ex ante* w nowym okresie programowania, która została przeprowadzona przed 2007 r., również są przedmiotem kontroli równoległej.

PYTANIA KONTROLNE**WPROWADZENIE DO OBSZARÓW KLUCZOWYCH I METOD SZACOWANIA KOSZTÓW DZIAŁAŃ KONTROLNYCH**

Pięć obszarów kluczowych scharakteryzowanych w niniejszym podrozdziale programu kontroli równoległej określa podstawową strukturę prezentacji wyników kontroli. Z wyjątkiem obszaru kluczowego 1 (część I), który dostarcza ogólnych danych na temat programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w państwie członkowskim objętym kontrolą, każdy z obszarów kluczowych dotyczy pojedynczych głównych działań kontrolnych (obszary kluczowe 2, 3, 4, 7) lub grup tych działań (obszary kluczowe 5, 6 i 8).

Każdy NOK powinien oszacować koszt każdego głównego działania kontrolnego z wykorzystaniem *metody cost-unit*. Wykaz powyższych działań kontrolnych przedstawiono w załączniku nr 2 do programu kontroli równoległej. Ponadto, NOK powinien oszacować koszty dla każdej kontrolowanej jednostki (Instytucja Zarządzająca, Instytucja Certyfikująca i Instytucja Audytowa) według *metody cost-centre*, jako podstawę wyliczeń przyjmując dane przedstawione w częściach III, IV i V programu kontroli równoległej, a także – w miarę potrzeby – w części II (w sposób objaśniony poniżej). *Metoda cost-centre* nie powinna być wykorzystywana do oszacowania kosztów poszczególnych działań kontrolnych, ponieważ nie służy do tego celu.⁶³

Poniżej zamieszczono krótki opis każdej części, w tym tabele prezentujące obie metody wraz z niezbędnym zakresem danych do wykorzystania podczas wyliczeń.

Jak już wspomniano powyżej, obszar kluczowy 1 (część I) zawiera ogólne dane dotyczące programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w państwie członkowskim objętym kontrolą równoległą. Przedmiotem analizy w ramach obszarów kluczowych 2 i 3 (część II) jest ewaluacja ex ante i ustanowienie systemu zarządzania i kontroli. Wykonanie obu tych działań kontrolnych nie zostało przydzielone określonym instytucjom (Instytucja Zarządzająca, Instytucja Certyfikująca lub Instytucja Audytowa), ale w sposób ogólny za ich realizację odpowiada państwo członkowskie, a zatem określono je jako działania kontrolne państwa członkowskiego. W praktyce, w realizację ewaluacji ex ante może być zaangażowana Instytucja Zarządzająca, natomiast w ustanowienie systemu zarządzania i kontroli – Instytucja Certyfikująca i Instytucja Audytowa. Jeżeli tak jest w istocie, należy to uwzględnić podczas szacowania kosztów dla każdej jednostki kontrolowanej za pomocą *metody cost-centre*, tak jak to zaprezentowano w poniższej tabeli i wyjaśniono w kwestionariuszu towarzyszącym poszczególnym obszarom kluczowym.

Przedmiotem każdej z pozostałych części programu kontroli równoległej jest odrębna instytucja odpowiedzialna za wykonanie czynności kontrolnych; Instytucji Zarządzającej (część III), Instytucji Certyfikującej (część IV) i Instytucji Audytowej (część V). W poniższej tabeli zaprezentowano dwie metody szacowania kosztów i zakres danych niezbędnych do wykorzystania.

⁶³ Wykorzystanie *metody cost-centre* do oszacowania kosztów dla każdego głównego działania kontrolnego doprowadziłaby prawdopodobnie do przeszacowania kosztów, ponieważ etaty pracowników odpowiedzialnych za realizację więcej niż jednego działania kontrolnego zostałyby policzone wielokrotnie.

**Szacowanie kosztów działań kontrolnych
według metody *cost-unit* i według metody *cost-centre***

METODA COST-UNIT <i>Koszty na każde główne działanie kontrolne x częstotliwość ich realizacji</i>	METODA COST-CENTRE <i>Budżet jednostki x (liczba pracowników zaangażowanych w realizację działań kontrolnych /liczba pracowników instytucji ogółem)</i>
<p align="center">Koszty według głównych działań kontrolnych</p>	<p align="center">Koszty według instytucji realizujących działania kontrolne</p>
<p><i>Część II: Działania kontrolne Państwa Członkowskiego</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Koszty ewaluacji ex ante (obszar kluczowy 2) • Koszty ustanowienia systemu zarządzania i kontroli, z wyłączeniem audytu zgodności (obszar kluczowy 3) 	<p>Nie dotyczy</p>
<p><i>Część III: Działania kontrolne Instytucji Zarządzającej</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Koszty wyboru projektów (obszar kluczowy 4) • Koszty weryfikacji administracyjnych (obszar kluczowy 5) • Koszty kontroli na miejscu (obszar kluczowy 5) • Koszty monitorowania przez Instytucję Zarządzającą (obszar kluczowy 6) • Koszty monitorowania przez Komitet Monitorujący (obszar kluczowy 6) 	<p><i>Koszty działań kontrolnych Instytucji Zarządzającej</i></p> <p>Ta metoda wykorzystuje dane dotyczące liczby pracowników ogółem (w przeliczeniu na pełne etaty) Instytucji Zarządzającej zaangażowanych w wybór projektów (obszar kluczowy 4), weryfikacje zarządcze (obszar kluczowy 5) oraz monitorowanie, w tym koszty Komitetów Monitorujących (obszar kluczowy 6). Jeżeli pracownicy Instytucji Zarządzającej byli również zaangażowani w ewaluację ex ante (obszar kluczowy 2) i/lub ustanowienie systemu zarządzania i kontroli (obszar kluczowy 3), należy uwzględnić także te etaty.</p>
<p><i>Część IV: Działania kontrolne Instytucji Certyfikującej</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Koszty certyfikacji wydatków (obszar kluczowy 7) 	<p><i>Koszty działań kontrolnych Instytucji Certyfikującej</i></p> <p>Ta metoda wykorzystuje dane dotyczące liczby pracowników ogółem (w przeliczeniu na pełne etaty) Instytucji Certyfikującej zaangażowanych w certyfikację wydatków UE (obszar kluczowy 7). Jeżeli pracownicy Instytucji Certyfikującej byli również zaangażowani w ustanowienie systemu zarządzania i kontroli (obszar kluczowy 3), należy uwzględnić także te etaty.</p>
<p><i>Część V: Działania kontrolne Instytucji Audytowej</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Koszty strategii audytu (obszar kluczowy 8) • Koszty audytów systemowych (obszar kluczowy 8) • Koszty kontroli operacji na próbie (obszar kluczowy 8) • Koszty rocznego raportu z kontroli (obszar kluczowy 8) • Koszty audytu zgodności (obszar kluczowy 8) 	<p><i>Koszty działań kontrolnych Instytucji Audytowej</i></p> <p>Ta metoda wykorzystuje dane dotyczące liczby pracowników ogółem (w przeliczeniu na pełne etaty) Instytucji Audytowej zaangażowanych w przygotowanie strategii audytu, wykonanie audytów systemowych, kontroli operacji na próbie, rocznego raportu z kontroli i audytu zgodności systemów (obszar kluczowy 8). Jeżeli pracownicy Instytucji Audytowej byli również zaangażowani w ustanowienie systemu zarządzania i kontroli (obszar kluczowy 3), należy uwzględnić także te etaty.</p>

CZĘŚĆ I PRZEGLĄD OGÓLNY

Obszar kluczowy 1 – Przegląd programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

Obszar kluczowy 1 zawiera ogólny przegląd programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Państwie Członkowskim objętym kontrolą w okresie programowania 2007-2013: liczba programów operacyjnych, kwota współfinansowania i podział funduszy.
Obszar kluczowy 1 zawiera także zestawienie środków objętych kontrolą równoległą.

Pytanie główne

Jaką kwotę środków z funduszy strukturalnych otrzyma państwo członkowskie w okresie programowania 2007-2013 i w jaki sposób ta kwota została podzielona na poszczególne programy operacyjne?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 1.1 Ile programów operacyjnych zostało ustanowionych w Państwie Członkowskim
 - a) współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)?
 - b) współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)?Jaka jest zagregowana kwota współfinansowania dla tych programów operacyjnych
 - a) ze środków EFS?
 - b) ze środków EFRR?
- 1.2 Jaka kwota została zarezerwowana w ramach każdego z tych programów operacyjnych
 - a) ze środków europejskich?
 - b) współfinansowania krajowego?
- 1.3 Jaki jest udział środków na współfinansowanie każdego z tych programów operacyjnych (w %) w stosunku do kwoty ogółem funduszy strukturalnych na lata 2007-2013?
- 1.4 Jaki jest udział środków pomocy technicznej zarezerwowanych w ramach każdego z tych programów operacyjnych?
- 1.5 Które programy operacyjne zostały objęte kontrolą równoległą?
- 1.6 Jaką kwotę Instytucja Zarządzająca zarezerwowała (zobowiązania) na płatności dla beneficjentów końcowych w roku 2007, 2008 i 2009 w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (proszę przedstawić w podziale na poszczególne lata)?
- 1.7 Jaką kwotę Instytucja Zarządzająca przekazała beneficjentom końcowym w roku 2007, 2008 i 2009 w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (proszę przedstawić w podziale na poszczególne lata)?
- 1.8 Ile wniosków o płatność zostało przekazanych do Komisji Europejskiej i jaką kwotę wydatków rozliczono w tych wnioskach (proszę przedstawić w podziale na poszczególne lata)?

CZĘŚĆ II

DZIAŁANIA KONTROLNE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

[DZIAŁANIA NIE PRZYDZIELONE NA MOCY PRAWA WSPÓLNOTOWEGO INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ, INSTYTUCJI CERTYFIKUJĄCEJ LUB INSTYTUCJI AUDYTOWEJ]

Obszar kluczowy 2 – Ewaluacja ex ante

Obszar kluczowy 2 zawiera opis kosztów poniesionych na realizację ewaluacji ex ante oraz wygenerowanych przez nie korzyści.

Podstawa prawna

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 47, 48
--	-------------

Pytanie główne

Jakie koszty poniesiono i jakie korzyści uzyskano w wyniku realizacji ewaluacji ex ante?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 2.1 Jakie jednostki⁶⁴ zostały zaangażowane w wykonanie ewaluacji ex ante (art. 48 (2) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) każdego z programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 2.2 Jeżeli w wykonanie ewaluacji ex ante zaangażowana była więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powielały się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 2.3 Jaka była łączna kwota kosztów wykonania ewaluacji ex ante programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (oszacowana według metody *cost-unit*)? Proszę przedstawić w podziale na programy operacyjne. Uwaga: zasadniczo kontrola równoległa obejmuje lata 2007, 2008 i 2009. Niemniej jednak ewaluacja ex ante programów dla nowego okresu finansowania, która została przeprowadzona przed rokiem 2007, również stanowi przedmiot kontroli równoległej. Jeżeli kwota ta obejmuje kilka programów operacyjnych, należy przedstawić ją w podziale na programy operacyjne i w odniesieniu do ich budżetów.
- 2.4 Czy zrealizowano (zakładane) korzyści ewaluacji ex ante? Jeżeli tak, proszę je przedstawić.
- 2.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na realizację ewaluacji ex ante (art. 47 (4) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)?

Obszar kluczowy 3 – Ustanowienie systemu zarządzania i kontroli

Obszar kluczowy 3 zawiera opis instytucji zaangażowanych w ustanowienie systemu zarządzania i kontroli (w tym np. systemu IT), przedstawia koszty poniesione na ustanowienie tych systemów i korzyści przez nie wygenerowanych. (Audyt zgodności nie jest przedmiotem tego obszaru kluczowego, lecz obszaru kluczowego 8).

Podstawy prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 58, 60 (c)-(g), (j), 70, 71 (1)
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006:	Art. 16
Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006:	Art. 21 - 24 (przykład w Załączniku XII)

⁶⁴ Jednostką kontrolowaną może być organ administracji publicznej, organizacja lub inna jednostka.

Pytanie główne

Jakie koszty poniesiono na ustanowienie systemu zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą oraz jakie korzyści uzyskano w wyniku ustanowienia tego systemu?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 3.1 Jakie jednostki zostały zaangażowane w proces ustanowienia systemu zarządzania i kontroli (w tym systemu IT) dla programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą? Która z tych jednostek opracowała opis systemu zarządzania i kontroli (por. art. 71 (1) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006)?
- 3.2 Jeżeli w proces ustanowienia systemu zarządzania i kontroli zaangażowana była więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powielają się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 3.3 Jakie były łączne koszty ustanowienia systemu zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych objętych kontrolą (oszacowane według metody *cost-unit*)? Proszę podać w podziale na programy operacyjne. Jeżeli kwota ta obejmuje kilka programów operacyjnych, należy przedstawić ją w podziale na programy operacyjne i w odniesieniu do ich budżetów.
- 3.4 Czy zrealizowano (zakładane) korzyści z ustanowienia systemu zarządzania i kontroli? Jeżeli tak, proszę je przedstawić.
- 3.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na ustanowienie systemu zarządzania i kontroli?

CZĘŚĆ III

DZIAŁANIA KONTROLNE INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ

Obszar kluczowy 4 – Ocena operacji (tj. projektów lub grup projektów) / kwalifikowalność projektów (wybór projektów)

Obszar kluczowy 4 zawiera opis kosztów poniesionych przez Instytucję Zarządzającą na ocenę kwalifikowalności projektów, aby zapewnić, że beneficjenci końcowi spełniają wymogi prawa wspólnotowego w zakresie współfinansowania unijnego, przyczyniają się do realizacji celów programu operacyjnego i spełniają wymagania w nim określone. Obszar kluczowy 4 zawiera również opis korzyści uzyskiwanych z prowadzonej oceny projektów.

Podstawy prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 40, 60 (a, k)
Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006:	Art. 13 (1)

Pytanie główne

Jakie koszty poniesiono na przeprowadzenie oceny kwalifikowalności indywidualnych operacji (tj. projektów lub grup projektów) / projektów przez Instytucję Zarządzającą i jakie korzyści uzyskano w wyniku przeprowadzenia tych ocen?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 4.1 Która jednostka została zaangażowana w proces oceny kwalifikowalności indywidualnych operacji / projektów (art. 56 (3) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) do współfinansowania z programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 4.2 Jeżeli w proces oceny operacji / projektów zaangażowana była więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powielają się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 4.3 Jakie były łączne koszty oceny kwalifikowalności indywidualnych projektów do współfinansowania z programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (oszacowane według metody *cost-unit*)? Proszę podać w podziale na programy operacyjne oraz w podziale na lata 2007, 2008 i 2009.
- 4.4 Czy zrealizowano (zakładane) korzyści z oceny indywidualnych operacji / projektów? Jeżeli tak, proszę je przedstawić.
- 4.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na przeprowadzenie oceny indywidualnych operacji / projektów?

Obszar kluczowy 5 – Weryfikacja zarządcza projektów

Obszar kluczowy 5 zawiera opis kosztów poniesionych przez Instytucję Zarządzającą w zakresie weryfikacji zarządczych (weryfikacji administracyjnych i kontroli na miejscu) oraz korzyści wynikających z ich realizacji. W tym obszarze uwzględniono również przygotowanie tych weryfikacji oraz przygotowanie raportów z ich przeprowadzenia.

Podstawy prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 60 (b)
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1828/2006:	Art. 13 (2, 3, 4)

Pytanie główne

Jakie koszty poniosła Instytucja Zarządzająca na weryfikacje zarządcze i jakie korzyści uzyskano z ich realizacji?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 5.1 Która jednostka odpowiada za wykonanie weryfikacji zarządczych indywidualnych operacji współfinansowanych w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 5.2 Jeżeli za wykonanie weryfikacji zarządczych odpowiada więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powiełały się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 5.3 Jakie były łączne koszty weryfikacji zarządczych indywidualnych operacji w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (oszacowane według metody *cost-unit*)? Proszę podać w podziale na programy operacyjne oraz w podziale na lata 2007, 2008 i 2009.
- 5.4 Jakie były rezultaty (por. Sekcja 6.2.1) weryfikacji zarządczych? Proszę podać: dane dotyczące ich produktów (w szczególności współczynnik błędu, kwoty korekt finansowych i kwoty odzyskane) oraz – w miarę możliwości – korzyści niepieniężne zarejestrowane przez Instytucję Zarządzającą, jeżeli takie były).
- 5.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na przeprowadzenie weryfikacji zarządczych indywidualnych projektów?

Key Area 6 – Monitorowanie programów operacyjnych

Obszar kluczowy 6 zawiera opis kosztów poniesionych przez Instytucję Zarządzającą i Komitet Monitorujący na monitorowanie programów operacyjnych i wykonanie okresowych obowiązków sprawozdawczych oraz korzyści wynikające z ich realizacji.

Podstawa prawna:

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 29, 60 (h, i), 63, 64, 65, 66, 67, 68
--	--

Pytanie główne

Jakie koszty poniosła Instytucja Zarządzająca i Komitet Monitorujący na monitorowanie programów operacyjnych, w tym okresowe obowiązki sprawozdawcze i jakie korzyści uzyskano z ich realizacji?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 6.1 Która jednostka odpowiada za monitorowanie programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 6.2 Jeżeli za monitorowanie odpowiada więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powiełały się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 6.3 Jakie były łączne koszty (oszacowane według metody *cost unit*) monitorowania programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą poniesione przez:
 - a) Instytucję Zarządzającą?
 - b) Komitet Monitorujący?Proszę podać w podziale na programy operacyjne oraz w podziale na lata 2007, 2008 i 2009.
- 6.4 Czy istnieją (oczekiwane) korzyści z procesu monitorowania przez:
 - a) Instytucję Zarządzającą?

b) Komitet Monitorujący?

Jeżeli tak, proszę je przedstawić.

6.5 W jakim zakresie Państwo Członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na monitorowanie programu operacyjnego?

CZĘŚĆ IV
DZIAŁANIA KONTROLNE INSTYTUCJI CERTYFIKUJĄCEJ

Obszar kluczowy 7 – Certyfikacja wydatków

Obszar kluczowy 7 zawiera opis kosztów poniesionych przez Instytucję Certyfikującą na certyfikację wydatków i korzyści z realizacji tego procesu

Podstawy prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 61
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1828/2006:	Art. 20

Pytanie główne

Jakie koszty poniosła Instytucja Certyfikująca na certyfikację wydatków i jakie korzyści uzyskano z realizacji tych procesów?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 7.1 Która jednostka odpowiada za certyfikację wydatków w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 7.2 Jeżeli za certyfikację wydatków odpowiada więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powielały się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 7.3 Jakie były łączne koszty certyfikacji wydatków w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (oszacowane według metody *cost unit*)? Proszę podać w podziale na programy operacyjne oraz w podziale na lata 2007, 2008 i 2009.
- 7.4 Jakie były rezultaty (por. Sekcja 6.2.1) certyfikacji wydatków? Czy istnieją (oczekiwane) korzyści z realizacji tego procesu?
Proszę podać: dane dotyczące produktów (w szczególności współczynnik błędu, kwoty korekt finansowych i kwoty odzyskane) oraz – w miarę możliwości – możliwe korzyści niepieniężne zarejestrowane przez Instytucję Certyfikującą).
- 7.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na certyfikację wydatków w ramach programu operacyjnego?

CZĘŚĆ V
DZIAŁANIA KONTROLNE INSTYTUCJI AUDYTOWEJ

Obszar kluczowy 8 – Działania audytowe

Obszar kluczowy 8 zawiera opis kosztów działań audytowych Instytucji Audytowej w tym audytu zgodności i wykonania okresowych obowiązków sprawozdawczych oraz korzyści wynikające z ich realizacji.

Podstawy prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006:	Art. 62, 71 (2, 3)
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1828/2006:	Art. 16, 17, 18

Pytanie główne

Jakie koszty poniosła Instytucja Audytowa na działania audytowe i jakie korzyści uzyskano z ich realizacji?

Pytania kontrolne niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pytanie główne

- 8.1 Która jednostka odpowiada za audyt systemu oraz audyt operacji i wydatków w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą?
- 8.2 Jeżeli za powyższe działania odpowiada więcej niż jedna jednostka, w jakim zakresie i z jakich przyczyn ich działania powiełały się? Czy inne jednostki zastosowały podejście Single Audit?
- 8.3 Jakie były łączne koszty audytów systemu przeprowadzonych przez Instytucję Audytową (w tym audytu zgodności) oraz audytów operacji i wydatków w ramach programów operacyjnych objętych kontrolą równoległą (oszacowane według metody *cost unit*). Proszę podać w podziale na:
 - a) programy operacyjne,
 - b) rodzaj działania audytowego [poprzedzającego raport zawierający wyniki oceny ustanowionych systemów i ocenę ich zgodności z przepisami artykułów od 58 do 62, por. art. 62 i art. 71 (2,3)],
 - c) lata 2007, 2008 i 2009.
- 8.4 Jakie były rezultaty (por. Sekcja 6.2.1) powyższych działań audytowych? Czy istnieją (oczekiwane) korzyści z ich realizacji?
Proszę podać: dane dotyczące produktów (w szczególności współczynnik błędów, kwoty korekt finansowych i kwoty odzyskane) oraz – w miarę możliwości – możliwe korzyści niepieniężne zarejestrowane przez Instytucję Audytową).
- 8.5 W jakim zakresie państwo członkowskie wykorzystało środki pomocy technicznej na działania audytowe w ramach programu operacyjnego?