

Wytyczne Instytucji Zarządzającej ZPORR na temat audytu zewnętrznego projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego

(z wyłączeniem projektów realizowanych w ramach Priorytetu 4)
z dnia 17 maja 2006 r.

Projekty realizowane przez Instytucję Zarządzającą ZPORR, Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające w ramach priorytetu 4 ZPORR, a także projekty własne ww. instytucji podlegają zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia audytu zewnętrznego.

1. Definicja i cel audytu zewnętrznego

Audyt zewnętrzny oznacza, co do zasady, audyt wykonywany przez podmiot zewnętrzny niezależny od jednostki audytowanej. Na potrzeby niniejszego dokumentu audytem zewnętrznym można nazwać zakres prac, których celem jest uzyskanie dowodów pozwalających z dostateczną pewnością na jednoznaczną ocenę przez podmiot przeprowadzający audyt, czy realizacja projektu przebiega zgodnie z umową i wnioskiem o dofinansowanie projektu. Efektem audytu ma być uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że wydatki poniesione w ramach projektu są kwalifikowalne, a realizowany projekt jest zgodny z umową i wnioskiem oraz wydanie opinii w tym zakresie. W tym celu sprawdza się, czy działania, których dotyczą poniesione wydatki rzeczywiście zostały zrealizowane, czy wnioski o płatność są zgodne z wymaganiami zawartymi w umowie oraz czy są poparte odpowiednimi dokumentami finansowymi. Sprawdzenie to odbywa się poprzez badanie w szczególności, czy księgi rachunkowe (w części dotyczącej ewidencji zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją projektów) wraz z dowodami księgowymi, stanowiącymi podstawę dokonania w nich zapisów oraz wnioski o płatność sporządzone na podstawie dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków (faktury i/lub inne dokumenty o równoważnej wartości dowodowej) i sprawozdania z realizacji projektu odpowiadają we wszystkich istotnych aspektach wymogom programu oraz prawidłowo, rzetelnie i jasno przedstawiają sytuację finansową i majątkową projektu według stanu na dzień sporządzenia ww. dokumentów.

Audyt zewnętrzny ma prowadzić do uzyskania podstaw do potwierdzenia wiarygodności danych, zarówno liczbowych jak i opisowych, zawartych w przedstawionych przez beneficjenta dokumentach związanych z realizowanym projektem. Stwierdzenie wiarygodności danych może mieć charakter bezpośredni lub pośredni, przy czym bezpośrednio sprawdzenie obejmuje badanie ksiąg rachunkowych, a sprawdzenie pośrednie – badanie działającego u beneficjenta systemu kontroli wewnętrznej.

Celem przeprowadzenia audytu zewnętrznego jest zwiększenie pewności beneficjenta oraz instytucji wypłacającej środki, że projekt jest realizowany prawidłowo.

2. Sposób realizacji audytu zewnętrznego projektów w ramach ZPORR

Audyt powinien obejmować przede wszystkim analizę dokumentacji oraz stosowanych procedur kontroli wewnętrznej w odniesieniu do przekazywania i rozliczania otrzymanych środków, procedur akceptacji wydatków kwalifikowalnych w zakresie ich zasadności i odpowiedniego udokumentowania oraz sprawozdawania realizacji projektu ze szczególnym uwzględnieniem realizacji przyjętych celów projektu i realizacji postanowień umowy o dofinansowanie projektu.

Audyt powinien obejmować przede wszystkim następujący minimalny zakres:

- sprawdzenie, czy beneficjent wdrożył zalecenia przeprowadzonych kontroli oraz usunął nieprawidłowości, jeśli takie zostały wykryte,
- sprawdzenie, czy beneficjent realizuje projekt zgodnie z umową o dofinansowanie i obowiązującymi przepisami prawa,
- sprawdzenie, czy beneficjent posiada ścieżkę audytu w zakresie finansowo-księgowym,
- sprawdzenie prawidłowości przeprowadzenia procedury przetargowej (jeśli dotyczy),
- audyt poprawności księgowania wydatków poniesionych w ramach realizowanego projektu, oceny kwalifikowalności kosztów, sposobu ich dokumentowania i prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej;
- analizę terminowości uzyskiwania środków na realizację projektu ;
- sprawdzenie wniosków beneficjentów o płatność z księgami rachunkowymi beneficjenta w części dotyczącej projektu;
- sprawdzenie wiarygodności sprawozdań z realizacji projektu przekazywanych przez beneficjenta;
- weryfikacja sposobu monitorowania projektu (osiągania celu projektu),
- sprawdzenie sposobu archiwizacji dokumentacji z realizowanym projektem.

W celu stwierdzenia, czy projekt jest realizowany zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, a wydatki są kwalifikowalne, w szczególności sprawdza się:

1. Dokumentację dotyczącą projektu,
2. Czy działania przewidziane we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu zostały rzeczywiście podjęte.
3. Sposób archiwizacji dokumentów, który pozwala prześledzić ścieżkę wydatku od przedłożenia wniosku o płatność do poszczególnych faktur.
4. Czy wydatki wykazane w dokumentach zostały rzeczywiście poniesione.
5. Kwalifikowalność poniesionych wydatków, sposób ich dokumentowania i ujęcia na rachunku bankowym wyszczególnionym w planie kont beneficjenta; zgodność kwot wynikających z wniosków o płatność z zapisami księgowymi, w rozbiciu na poszczególne kwoty kwalifikowalne.
6. Wiarygodność sprawozdań z realizacji projektu przekazywanych przez beneficjenta, poprzez weryfikację i potwierdzenie wykonania prac, istnienia zakupionych towarów oraz wykonania usług zamówionych w ramach projektu.
7. Zasady dotyczące promocji i reklamy projektu.
8. Sposób monitorowania projektu (osiągania celu projektu), raportowania o postępach wdrażania projektu oraz dotrzymanie harmonogramu realizacji zadań i podzadań projektu.
9. Poprawność stosowanych procedur przetargowych, w przypadku, gdy projekt zakłada wyłonienie wykonawców.

Minimalne wymogi co do zakresu i sposobu przeprowadzenia audytu powinny być określone w SIWZ przygotowywanym przez beneficjenta w celu wyłonienia audytora zewnętrznego.

Podczas realizacji audytu powinna zostać zweryfikowana próbka ogółem poniesionych wydatków, pozwalająca wydać audytorowi wiążącą opinię i sporządzić raport w tym zakresie. Opinia i/lub sprawozdanie powinny wskazywać próg istotności i poziom ufności zgodny z międzynarodowymi standardami.

Audyt powinien zostać przeprowadzony zgodnie z powszechnie uznawanymi, polskimi oraz międzynarodowymi standardami audytu.

3. Obowiązek przeprowadzenia audytu

Obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego nakłada się na beneficjentów ZPORR w zakresie realizacji projektów na następujących zasadach:

- w Priorytecie 1

gdy całkowita wartość projektu przekracza 32 500 000 PLN¹.

- w Priorytecie 2

gdy całkowita wartość projektu wynosi co najmniej 750 000 PLN lub

gdy całkowita wartość kilku projektów realizowanych przez Beneficjenta w ramach Priorytetu wynosi co najmniej 1 000 000 PLN².

- Priorytecie 3 (z wyłączeniem działania 3.4 – Mikroprzedsiębiorstwa)

gdy całkowita wartość projektu lub kilku projektów realizowanych przez Beneficjenta w ramach Priorytetu wynosi co najmniej 30 000 000 PLN³.

W przypadku realizacji kilku projektów w ramach Priorytetu 2 ZPORR przez tego samego beneficjenta o łącznej wartości równej lub przekraczającej 1 000 000 PLN należy przeprowadzić audyt zewnętrzny dla tego projektu, którego wartość - po zsumowaniu z łączną wartością poprzednich projektów - powoduje osiągnięcie lub przekroczenie kwoty 1 000 000

¹ W przypadku umów o dofinansowanie projektu podpisanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 , Beneficjent jest zobowiązany do przeprowadzenia audytu zewnętrznego projektu w przypadku, gdy całkowita wartość projektu przekracza równowartość w złotych 6 000 000 euro.

² W przypadku umów o dofinansowanie projektu podpisanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 , Beneficjent jest zobowiązany do przeprowadzenia audytu zewnętrznego projektu w przypadku, gdy:

- 1) całkowita wartość projektu wynosi co najmniej równowartość w złotych 150 000 euro,
- 2) całkowita wartość kilku projektów aktualnie realizowanych przez Beneficjenta w ramach Priorytetu wynosi co najmniej równowartość w złotych 200 000 euro

³ W przypadku umów o dofinansowanie projektu podpisanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 , Beneficjent jest zobowiązany do przeprowadzenia audytu zewnętrznego projektu w przypadku, gdy całkowita wartość projektu lub kilku projektów realizowanych aktualnie przez Beneficjenta w ramach Priorytetu wynosi co najmniej równowartość w złotych 6 500 000 euro.

PLN. Każdy następny projekt składany przez tego samego beneficjenta, będzie musiał podlegać audytowi.

Zmiana z dnia 17 maja 2006 r.

W ramach Działania 2.2 „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne” zapis o konieczności sumowania wartości projektów ma zastosowanie tylko w wypadku, gdy projekty stypendialne zająbiają się czasowo, tj. gdy drugi projekt realizowany przez beneficjenta rozpoczął się przed zakończeniem realizacji projektu pierwszego.

W przypadku, gdy wniosek o dofinansowanie realizacji projektu jest składany przez *partnerstwo* całość wartości wniosku jest naliczana na konto każdego z podmiotów wchodzących w skład partnerstwa. W związku z powyższym podmiot występujący w kilku projektach jako członek partnerstwa sumuje całość wartości każdego z projektów. W sytuacji, gdy suma projektów, w których uczestniczy dany podmiot jako członek partnerstwa, jest równa lub przekracza kwotę określoną w umowie o dofinansowanie projektu, wymagany jest audyt dla tego projektu, którego wartość – po zsumowaniu z łączną wartością poprzednich projektów, powoduje osiągnięcie lub przekroczenie kwoty określonej w przedmiotowej umowie.

4. Termin przeprowadzenia audytu

Zaleca się przeprowadzenie audytu zewnętrznego po poniesieniu przez Beneficjenta wydatków przekraczających 50% dofinansowania, z zastrzeżeniem złożenia raportu z przeprowadzenia audytu przed zakończeniem realizacji projektu (tj. złożeniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu oraz wniosku o płatność końcową) oraz udostępnienia sprawozdania z przeprowadzenia audytu podczas kontroli na zakończenie realizacji projektu.

Potwierdzenie wydane przez audytora będzie dotyczyć kwot i informacji zawartych do momentu przeprowadzenia audytu.

5. Wybór audytora

Wybór audytora zewnętrznego/ podmiotu zatrudniającego audytorów zewnętrznych należy do beneficjenta. Audytora wyłania się zgodnie z ustawą z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177).

O trybie udzielenia zamówienia publicznego decyduje Beneficjent.

Beneficjent powinien zapewnić odpowiednią jakość audytu poprzez zlecenia przedmiotowej usługi jednostkom/podmiotom zatrudniającym osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje w zakresie przeprowadzania audytu i wiedzy z zakresu funkcjonowania funduszy strukturalnych (przynajmniej jedna osoba posiadająca poniższe uprawnienia zatrudniona na umowę o pracę). Przez podmioty/osoby posiadające odpowiednie umiejętności w ww. zakresie rozumie się:

- podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (j.t. Dz. U z 2001, Nr 31, poz. 359, z późn. zm.)
- osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe wydawane przez organizację, która jest członkiem International Federation of Accountants,
- osoby posiadające międzynarodowe uprawnienia audytora wewnętrznego (np. CIA),
- osoby posiadające zaświadczenie o zdaniu egzaminu na audytora wewnętrznego, o którym mowa w art. 351 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

Ponadto w procesie wyłaniania audytora zewnętrznego należy wziąć pod uwagę m.in. takie kryteria jak:

- dotychczasowe doświadczenie w zakresie badania projektów finansowanych ze środków pomocowych,
- doświadczenie związane z badaniem prawidłowości wykorzystania dotacji ze środków budżetu państwa,
- doświadczenie w przeprowadzaniu audytu,

Złożenie dokumentów potwierdzających posiadanie odpowiednich umiejętności i doświadczenia przez podmiot ubiegający się o uzyskanie zlecenia powinno stanowić wymóg w stosunku do oferentów ubiegających się o przeprowadzenie audytu projektu. Informacje na temat posiadanego doświadczenia powinny dotyczyć zarówno doświadczenia osób, które będą bezpośrednio zaangażowane w realizację zlecenia jak i podmiotu ubiegającego się o uzyskanie zlecenia.

Warunkiem przystąpienia do zamówienia publicznego powinno być wykazanie przez oferenta obrotów w roku obrotowym poprzedzającym rok, w którym realizowany jest audyt zewnętrzny w wysokości co najmniej trzykrotności ceny oferowanej za usługę przeprowadzenia audytu projektu.

Skład zespołu przeprowadzającego audyt zewnętrzny w ramach projektu realizowanego w ramach ZPORR powinien być co najmniej dwuosobowy, przy czym nie ma wymogu obligatoryjnego udziału w zespole audytowym biegłego rewidenta. Instytucja Zarządzająca ZPORR zaleca jednakże, by w skład zespołu audytowego wchodziło zarówno biegli rewidenci, jak i osoby posiadające uprawnienia audytora wewnętrznego.

Audyt zewnętrzny nie może być przeprowadzony przez audytora wewnętrznego jednostki/podmiotu realizującego projekt.

Osoby uczestniczące w przeprowadzaniu audytu powinny spełniać wymóg bezstronności i niezależności od badanego beneficjenta. Bezstronność i niezależność nie jest zachowana, jeżeli osoba lub podmiot przeprowadzający audyt:

- posiada udziały, akcje lub inne tytuły własności w jednostce pełniącej rolę beneficjenta lub w jednostce z nią stowarzyszonej, dominującej lub współzależnej,
- jest lub był w ostatnich 3 latach przedstawicielem prawnym (pełnomocnikiem), członkiem organów nadzorczych, bądź zarządzających lub pracownikiem jednostki stowarzyszonej, dominującej, zależnej lub współzależnej,
- w ostatnich 3 latach uczestniczył w sporządzaniu dokumentów stanowiących przedmiot audytu,

- osiągnął chociażby w jednym roku w ciągu ostatnich 5 lat co najmniej 50% przychodu rocznego z tytułu świadczenia usług na rzecz danej jednostki, jednostki wobec niej dominującej lub jednostek z nią stowarzyszonych, jednostek od niej zależnych lub współzależnych. Nie dotyczy to pierwszego roku działalności podmiotu przeprowadzającego audyt,
- jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym w linii prostej do drugiego stopnia lub jest związany z tytułu opieki, przysposobienia lub kurateli z osobą zarządzającą lub będącą w organach nadzorczych jednostki albo zatrudnia przy prowadzeniu audytu takie osoby,
- jest lub był zaangażowany w planowanie, realizację, zarządzanie projektem, który z innych powodów nie spełnia warunków bezstronności i niezależności.
- ponadto osoby uczestniczące w przeprowadzaniu audytu powinny spełniać wymóg bezstronności i niezależności od Instytucji Wdrażającej, Instytucji Pośredniczącej oraz Instytucji Zarządzającej ZPORR.
- poprzez spełnienie warunku bezstronności i niezależności rozumie się przede wszystkim nie pozostawanie w stosunku pracy z wyżej wymienionymi instytucjami oraz wykonujących audyt.

Oświadczenie odnośnie bezstronności audytora powinno stanowić integralną część oferty składanej w ramach zamówienia publicznego.

6. Wymagania do treści umowy/SIWZ z podmiotem mającym przeprowadzić audyt

Beneficjent powinien w umowie zawieranej z wykonawcą audytu/SIWZ zamieścić następujące wymagania:

- dane osób, które będą wykonywać audyt,
- termin przeprowadzenia audytu,
- sposób i zakres przeprowadzanego audytu,
- zobowiązanie o przestrzeganiu standardów przeprowadzanego audytu,
- określenie minimalnego poziomu ufności dla badania audytowego oraz metodologii, na podstawie której dany poziom został określony,
- zakres raportu sporządzanego przez wykonawcę audytu,
- informacje o posiadanych umiejętnościach i doświadczeniu (np. uprawnienia do badania sprawozdań finansowych, doświadczenie w zakresie badania projektów realizowanych w ramach programów strukturalnych przez wykonawcę audytu).

Ponadto SIWZ powinna zawierać ogólną charakterystykę projektu, rodzaje form realizowanego wsparcia oraz liczbę i typ beneficjentów ostatecznych.

.

7. Rezultaty przeprowadzonego audytu

Po przeprowadzeniu audytu, audytor zobowiązany jest do przygotowania opinii i sprawozdania z audytu. Jednostka poddana audytowi ma prawo do odniesienia się do opinii i sprawozdania z audytu. Opinia wraz ze sprawozdaniem z audytu, a także stanowisko jednostki audytowanej są przekazywane do instytucji odpowiedzialnej za przeprowadzenie kontroli na zakończenie audytowanego projektu.

Instytucja właściwa do przeprowadzenia kontroli na zakończenie realizacji projektu, w planowaniu czynności kontrolnych i rozliczaniu projektów, bierze pod uwagę rezultaty przeprowadzonego audytu.