



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

LKR.411.005.01.2016
D/16/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

D/16/503 – Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy

1. Wojciech Dudek, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/41/2016 z dnia 22 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Janusz Klimek, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/49/2016 z dnia 9 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3-5, 00-905 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Minister Rozwoju zapewnił prawidłowe działanie podległego mu Ministerstwa Rozwoju³ w zakresie wykorzystania wsparcia doradczego JASPERS w Polsce⁴. Zaangażowanie ekspertów JASPERS przyczyniło się do poprawy jakości projektów na etapie ich przygotowania, czego przejawem była, w porównaniu do projektów, które nie otrzymały wsparcia JASPERS, mniejsza liczba uwag Komisji Europejskiej oraz szybszy czas ich pozytywnego rozpatrzenia. Współpraca Ministra z JASPERS wpłynęła również pozytywnie na wzrost zdolności administracyjnej Polski rozumianej jako nabycie umiejętności przygotowywania lepszych jakościowo projektów.

Ponadto Minister inicjował działania wykraczające poza indywidualne projekty, współpracując z JASPERS przy realizacji zadań o charakterze horyzontalnym dla poszczególnych sektorów np. transportu (*Aktualizacja Niebieskiej Księgi Transportu – sektor drogowy*) lub infrastruktury teleinformatycznej (warsztaty dla beneficjentów projektów teleinformatycznych szerokopasmowych). W efekcie beneficjenci uzyskali wiedzę wykorzystywaną przy przygotowywaniu projektów. Dodatkowo, Minister przekazywał zainteresowanym podmiotom informacje o pojawiających się nowych formach wsparcia przez ekspertów JASPERS np. w postaci szkoleń. W konsekwencji współpraca z JASPERS wpłynęła nie tylko na przyspieszenie rozpatrywania wniosków przez Komisję Europejską, ale także na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich przez Polskę.

¹ Kontrola obejmowała lata 2007-2016.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W oparciu o powyższe w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dalej: Ministerstwo.

⁴ Ang. Joint Assistance to Support Projects in European Regions, dalej: JASPERS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady relacji z JASPERS, wybór projektów do wsparcia oraz przebieg współpracy

Opis stanu faktycznego

Jednostki organizacyjne Ministerstwa, wspierające Ministra Rozwoju w wykonywaniu funkcji instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi, nie wypracowały własnych procedur regulujących przedmiot współpracy z JASPERS⁵. Kontakty z ekspertami odbywały się w oparciu o regulacje zawarte w dokumentach udostępnionych instytucjom zarządzającym przez komórkę organizacyjną Ministerstwa odpowiedzialną za koordynację współpracy z JASPERS⁶.

Tryb wyboru projektów do wsparcia przez JASPERS był podobny w ramach poszczególnych programów operacyjnych, tj. zgłoszone przez beneficjentów propozycje po akceptacji przez departamenty wykonujące zadania instytucji zarządzających, były przekazywane do jednostki koordynującej funkcjonowanie JASPERS.

Dyrektor DPI wyjaśnił, iż podstawą do zgłoszenia projektu lub zadania horyzontalnego do wsparcia JASPERS było przygotowanie fiszek projektowych w wersjach polskiej i angielskiej, których wzory znajdowały się na stronie internetowej Ministerstwa. Wypełniona przez beneficjenta fiszka była przesyłana do instytucji pośredniczącej, która po dokonaniu własnej oceny, przekazywała ją do instytucji zarządzającej POIŚ. Dyrektor DPI dodał, iż po dokonaniu oceny merytorycznej fiszki przez DPI, konsultowano się z managerem JASPERS odpowiedzialnym za właściwy sektor, w jakim projekt miał być realizowany. Kryteria, którymi posługiwał się JASPERS podczas wyboru projektów pokrywały się, zdaniem Dyrektora DPI, ze stosowanymi przez instytucję zarządzającą POIŚ. Powodami, dla których projekt mógł być odrzucony przez JASPERS były np. brak uzasadnienia ekonomicznego do realizacji projektu lub niespełnianie wymogów środowiskowych⁷. Po uzyskaniu zgody na przyjęcie projektu i udzielenie wsparcia ze strony JASPERS, instytucja zarządzająca POIŚ przesyłała go do DPA jako odpowiedzialnego za oficjalnie zgłoszenie projektu do JASPERS w celu zamieszczenia go w Planie Pracy⁸.

(dowód: akta kontroli str. 19-67, 727-767, 933-970, 1001-1003, 1045-1046, 1053-1055)

Jak wynika z powyższych wyjaśnień, dla wyboru lub odrzucenia projektów zgłoszonych do objęcia pomocą decydująca była opinia przedstawicieli JASPERS (np. w przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko), a nie strony polskiej.

Współpraca z JASPERS poprzedzona była działaniami przygotowującymi w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

W POIŚ podczas przygotowywania perspektywy finansowej 2007-2013 zorganizowano spotkania oraz konsultacje z przedstawicielami instytucji pośredniczących, instytucji wdrażających oraz beneficjentów w sektorach: transportu, środowiska, energetyki, badań i rozwoju, nauki, zdrowia i kultury mające na celu zidentyfikowanie potrzeb w zakresie wsparcia JASPERS. W okresie programowania 2014-2020 departament wykonujący zadania instytucji zarządzającej POIŚ przesłał do potencjalnych beneficjentów w regionach

⁵ Kontrolą objęto: Departament Programów Infrastrukturalnych (dalej: DPI) wykonujący zadania instytucji zarządzającej Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz 2014-2020 (dalej: POIŚ), Departament Programów Ponadregionalnych (dalej: DPP) wykonujący zadania instytucji zarządzającej: Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (dalej: PORPW) oraz Programem Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 (dalej: POPW), Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju (dalej: DIR) wykonujący zadania instytucji zarządzającej: Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (dalej: POIG) oraz Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój 2014-2020 (dalej: POIR), a także Departament Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: DRP) jako instytucję koordynującą Regionalne Programy Operacyjne w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 (dalej: RPO). Ponadto kontrolą objęto Departament Rozwoju Cyfrowego (dalej: DRC) jako jednostkę, w zasobach której znajdowała się dokumentacja jednego z zadań horyzontalnych będących przedmiotem kontroli.

⁶ W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 1 października 2008 r. był to Departament Programów Infrastrukturalnych, a od 2 października 2008 r. do dnia zakończenia kontroli Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej: DPA). Dokumenty te to: ang. *Implementation of JASPERS Activities in Poland* z 2008 r., ang. *Additional Principles of Cooperation between JASPERS Initiative and Ministry of Infrastructure and Development* z 2014 r. oraz ang. *Working Arrangements for JASPERS intervention in Poland*.

⁷ Np. projekt pn. *Budowa Kanału Żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną* (nr JASPERS 2007 036 PL TRA POR) został negatywnie zaopiniowany przez ekspertów JASPERS z uwzględnieniem ww. kryteriów.

⁸ Ang. Action Plan.

zajmujących się przygotowaniem zintegrowanych inwestycji terytorialnych informacje o zakresie usług doradczych JASPERS.

W ramach POPW nie sporządzono analizy wykorzystania JASPERS, natomiast instytucja zarządzająca wyraziła zainteresowanie skorzystaniem ze wsparcia JASPERS w zakresie niezależnej oceny jakości⁹.

W ramach POIG oraz POIR nie prowadzono analizy zapotrzebowania na doradztwo ekspertów JASPERS. Wszystkie zgłoszone przez beneficjentów projekty zostały objęte doradztwem JASPERS. Departament wykonujący zadania instytucji zarządzającej POIR zgłosił zainteresowanie wykorzystaniem JASPERS w ramach niezależnej oceny jakości.

Instytucje zarządzające RPO nie tworzyły dodatkowych planów wykorzystania JASPERS, posilkując się ogólnymi zasadami dotyczącymi współpracy z JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 725-726, 768-781, 931-970, 999-1003, 1045-1046, 1053-1055, 1057-1058, 1073-1078, 1100-1101)

Kontakty jednostek organizacyjnych Ministerstwa, wykonujących zadania instytucji zarządzających programami operacyjnym, z przedstawicielami JASPERS następowały bezpośrednio lub za pośrednictwem DPA. DPI wykonujący zadania instytucji zarządzającej POIS kontaktował się bezpośrednio z przedstawicielami JASPERS, również w zakresie zgłaszania nowych projektów do wsparcia, a konsultacje w sprawie nowych projektów odbywały się na bieżąco w ciągu roku w zależności od potrzeb beneficjentów. DPP wykonujący zadania instytucji zarządzającej PORPW oraz POPW kontaktował się bezpośrednio z ekspertami JASPERS, a zgłaszanie projektów do wsparcia JASPERS odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami wskazanymi przez DPA. DIR wykonujący zadania instytucji zarządzającej POIG oraz POIR kontaktował się z JASPERS bezpośrednio w przypadku poszczególnych projektów oraz za pośrednictwem DPA w zakresie np. corocznego Planu Pracy. Projekty do wsparcia były przekazywane jednorazowo w ciągu roku z wyjątkiem sytuacji, gdy pojawiała się zapotrzebowanie ad hoc. W przypadku DRP jako jednostki koordynującej RPO kontakty z JASPERS miały charakter trójstronnych spotkań, tj. z udziałem przedstawicieli Ministerstwa oraz zarządu danego województwa wykonującego zadania instytucji zarządzającej RPO.

(dowód: akta kontroli str. 5-67, 725-726, 768-781, 931-970, 999-1003)

Dyrektor DPP wyjaśniła, iż dokumenty regulujące zasady współpracy z JASPERS upowszechniono poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej Ministerstwa¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 727-728, 1042-1044)

Dyrektor DPI wyjaśnił, iż Ministerstwo prowadziło robocze konsultacje zmierzające do podpisania porozumienia z niezależnymi doradcami w ramach IQR, przy czym do tej pory żaden z planowanych projektów nie został przekazany do oceny niezależnych ekspertów. Beneficjenci nie informowali bezpośrednio instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi o potrzebie wykorzystania JASPERS.

Dyrektor DPI wyjaśnił ponadto, iż beneficjenci wyrażali chęć skorzystania ze wsparcia JASPERS przez sam fakt zgłaszania projektów poddanych przed przekazaniem ekspertom analizie spełniania określonych wymogów (np. efektów ekonomicznych lub warunków środowiskowych). DPI nie prowadził statystyk, ile projektów zgłoszonych przez beneficjentów zostało odrzuconych na etapie selekcji krajowej realizowanej przez instytucję zarządzającą POIS, niemniej Dyrektor DPI stwierdził, iż były to rzadkie przypadki. Ponadto Dyrektor DPI wskazał, iż współpraca z ekspertami odbywała się w języku polskim lub angielskim w zależności od tego, czy przedstawiciel JASPERS władał językiem polskim. W przypadku spotkań lub warsztatów były zapewniane tłumaczenia. Dyrektor DPI wyjaśnił, iż nie otrzymano od beneficjentów na piśmie informacji o problemach związanych z posługiwaniem się językiem angielskim w kontaktach z JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

⁹ Ang. Independent Quality Review – wprowadzona w perspektywie finansowej 2014-2020, obok stosowanego dotychczas trybu weryfikacji dużych projektów przez służby Komisji Europejskiej, procedura niezależnej oceny jakości, dalej: IQR.

¹⁰ www.nr.gov.pl, 5 lipca 2016 r. Na stronie internetowej znajdowała się między innymi informacja o zakresie wsparcia JASPERS.

Dyrektor DPP wyjaśniła, że współpraca z JASPERS odbywała się w językach polskim i angielskim. Odnotowano jeden przypadek zgłoszenia przez beneficjenta wniosku o możliwość prowadzenia korespondencji z JASPERS w języku polskim, w wyniku którego zwrócono się do JASPERS o zapewnienie beneficjentowi możliwości kontaktu w tym języku.

(dowód: akta kontroli str. 782-783)

Dyrektor DIR wyjaśnił, iż beneficjenci zgłaszali zapotrzebowanie na doradztwo JASPERS w zakresie: weryfikacji dokumentacji dużych projektów przed przekazaniem ich do Komisji Europejskiej oraz, w przypadku projektów infrastruktury badawczo-rozwojowej, wsparcia dotyczącego okresu operacyjnego np. działań w zakresie zarządzania powstałą infrastrukturą. Ponadto Dyrektor DIR wskazał, iż językami obowiązującymi w kontaktach z JASPERS były polski i angielski, przy czym kwestia posługiwania się językiem obcym nie stanowiła poważnego problemu we współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 973)

Nie było przypadków, aby beneficjenci korzystali ze wsparcia JASPERS bez pośrednictwa właściwych departamentów wykonujących zadania instytucji zarządzających programami operacyjnymi. DRP nie zidentyfikował takich przypadków z zastrzeżeniem, iż jako jednostka koordynująca RPO, nie miał bezpośredniego kontaktu z beneficjentami.

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 782-783, 973, 1001)

Departamenty wykonujące zadania instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi korzystały z dodatkowej, poza wsparciem projektów i zadań horyzontalnych, formy pomocy oferowanej przez JASPERS, jakim była Platforma Sieciowa JASPERS¹¹ i wykorzystywały doświadczenia z niej wynikające w dalszej pracy. Ww. departamenty Ministerstwa uzyskały wiedzę na temat usług oferowanych przez Platformę w latach 2012-2015.

Departament wykonujący zadania instytucji zarządzającej POIŚ skorzystał z Platformy poprzez uczestnictwo w warsztatach i seminariach dotyczących między innymi wymogów unijnych w zakresie przygotowywania dokumentacji projektowej. W warsztatach i seminariach wzięło udział 24 pracowników DPI dobranych według kryterium swoich obowiązków zawodowych. Nabyta przez pracowników wiedza, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DPI, ułatwiła im dokonywanie ocen projektów wymagających decyzji Komisji Europejskiej.

Instytucja zarządzająca PORPW i POPW skorzystała z Platformy dwukrotnie poprzez udział jednego pracownika DPP w warsztatach w październiku 2012 r. oraz we wrześniu 2015 r. Wiedzę nabytą od JASPERS wykorzystano m.in. przy tworzeniu dokumentu pn. *Plan transportowy dla Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020* oraz w trakcie programowania i wdrażania POPW, gdy wykorzystano dokument współtworzony przez JASPERS pn. ang. *Cost-benefit analysis methodologies for 2014-2020 programming period*. Ponadto w 2015 r. odbyły się warsztaty dla potencjalnych beneficjentów dotyczące nowej edycji Niebieskiej Księgi w zakresie infrastruktury drogowej i sektora transportu publicznego.

Pracownicy departamentu wykonującego zadania instytucji zarządzającej POIG i POIR korzystali z informacji zawartych na ogólnodostępnej stronie internetowej JASPERS oraz zasobów Platformy, w szczególności wytycznych oraz przewodników w zakresie analizy kosztów i korzyści. Wiedza nabyta poprzez JASPERS nie była wykorzystywana przy przygotowywaniu POIR lub innych dokumentów o charakterze strategicznym.

Instytucja koordynująca RPO skorzystała z usługi Platformy poprzez udział jednego pracownika w szkoleniach horyzontalnych m.in. w obszarze ujęcia kwestii zmian klimatycznych we wnioskach o dofinansowanie.

Departamenty wykonujące zadania instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem DIR, informowały przedstawicieli instytucji pośredniczących lub beneficjentów o możliwości udziału w szkoleniach i warsztatach w ramach Platformy.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 80-83, 803-807, 983-986, 1004-1005)

¹¹ Ang. JASPERS Networking Platform, dalej: Platforma.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wpływ JASPERS na jakość projektów i zadań horyzontalnych

2.1. Projekty wsparte przez JASPERS

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007-2015 285 dużych projektów¹² zrealizowanych w okresie kwalifikowalności lub mających status projektu kontynuowanego uzyskało dofinansowanie unijne¹³. W 2016 r. było 12 takich projektów. Łączna wartość projektów wyniosła 233.459.770,2 tys. zł¹⁴ (53.198.186,2 tys. euro). Suma dofinansowania ze środków Unii Europejskiej wyniosła 129.535.465 tys. zł (29.545.027,9 tys. euro), co stanowiło 55,5% ich wartości. W ramach powyższego, dofinansowanie uzyskało 191 projektów objętych wsparciem JASPERS¹⁵ oraz 106 projektów bez wsparcia JASPERS¹⁶. Spośród 297 dużych projektów, które uzyskały dofinansowanie w okresie od 2007 r. do połowy 2016 r., 64,3% z nich było objętych wsparciem JASPERS¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 71-79,699, 800-802, 930, 974-982,998, 1001-1003, 1011)

W ramach POiŚ 2007-2013 i 2014-2020 wsparciem JASPERS objęto 161 spośród 234 projektów, a w pozostałych programach operacyjnych odpowiednio: PORPW 2007-2013 i POPW 2014-2020 8 na 17 projektów, POIG 2007-2013 i POIR 2014-2020 9 na 28 projektów, RPO 2007-2013 i 2014-2020 13 na 18 projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1029)

Średni czas rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków złożonych w zakresie dużych projektów wynosił 314 dni dla projektów objętych wsparciem JASPERS oraz 473 dni dla pozostałych. W konsekwencji wsparcie ze strony inicjatywy JASPERS przyczyniło się do skrócenia czasu procedowania nad wnioskiem przeciętnie o połowę. Najkrótszy okres rozpatrywania wniosku wyniósł 65 dni i dotyczył projektu objętego wsparciem JASPERS, a najdłuższy 1.837 dni i odnosił się do projektu bez tego wsparcia.

W ramach POiŚ 2007-2013 i 2014-2020 średni czas rozpatrywania wniosków przez Komisję Europejską wynosił 296 dni dla projektów ze wsparciem JASPERS i 413 dni dla pozostałych, a w innych programach operacyjnych odpowiednio: PORPW 2007-2013 i POPW 2014-2020 372 i 343 dni, POIG 2007-2013 i POIR 2014-2020 594 i 744 dni, RPO 2007-2013 i 2014-2020 333 i 531 dni.

(dowód: akta kontroli str. 699, 930, 998, 1011, 1028)

Departamenty wykonujące zadania instytucji zarządzających programami operacyjnymi monitorowały czas rozpatrywania dużych projektów przez Komisję Europejską. W szczególności, jak wyjaśnił Dyrektor DPI, w zakresie kompetencji którego zrealizowano lub kontynuowano 245 dużych projektów, DPI sporządzał tabele monitorujące czas ich rozpatrywania. Były one aktualizowane przez koordynatorów poszczególnych projektów. W tabelach zamieszczano informacje odnośnie do: nazwy projektu, beneficjenta, daty podpisania umowy o dofinansowanie, daty przekazania wniosku do Komisji Europejskiej, daty odpowiedzi instytucji zarządzającej POiŚ, statusu i charakteru uwag oraz udziału JASPERS w danym projekcie. Departament wykonujący zadania instytucji zarządzającej

¹² Projekty objęte: POiŚ 2007-2013 i 2014-2020, POIG 2007-2013, PORPW 2007-2013 oraz RPO 2007-2013.

¹³ Statystyka ta obejmuje: 12 projektów, które pierwotnie traktowane były jako duże, jednak w wyniku zmiany definicji dużego projektu dla sektora środowisko (zmiana wysokości progu całkowitego kosztu kwalifikowalnego projektu z 25 mln euro na 50 mln euro) nie zostały przekazane do Komisji Europejskiej oraz nieobjęte wsparciem JASPERS duży projekt *Uruchomienie produkcji nowej generacji silnika diesla przez Volkswagen Motor Polska* – Komisja Europejska nie wydała decyzji ws. przyznania dofinansowania.

¹⁴ Suma uwzględnia dodatkowo 9 projektów objętych wsparciem JASPERS i 2 projekty bez tego wsparcia, co do których toczą się prace Komisji Europejskiej nad wydaniem decyzji w sprawie dofinansowania.

¹⁵ W tym 188 projektów w latach 2007-2015 oraz 3 w 2016 r. (do czerwca 2016 r.).

¹⁶ W tym 97 projektów w latach 2007-2015 i 9 w 2016 r. (do czerwca 2016 r.).

¹⁷ Wartość całkowita tych projektów wyniosła 153.588.928,0 tys. zł (34.975.091,7 tys. euro), a suma ich dofinansowania 83.942.555,7 tys. zł (19.146.707,4 tys. euro).

POIŚ sporządzał miesięczne zestawienie¹⁸ wniosków o potwierdzenie wniesienia wkładu finansowego dla dużych projektów przesyłanych do Komisji Europejskiej poprzez system SFC2007¹⁹.

Ponadto DPI wysyłał pisemne monity do Komisji Europejskiej w celu przyspieszenia lub zakończenia procesu oceny²⁰. Podczas spotkań oficjalnych²¹ instytucja zarządzająca POIŚ zwracała się do Komisji Europejskiej z prośbą o szybkie wydawanie decyzji dla przesyłanych wniosków.

Dyrektor DPI wyjaśnił także, że oczekiwanie na zakończenie przez Komisję Europejską procedury oceny dużych projektów nie wstrzymywało ich wdrażania, gdyż umowy o dofinansowanie zawierane były przed wydaniem decyzji przez Komisję Europejską.

(dowód: akta kontroli str. 695-698, 927-930, 995-997, 1009-1010)

Komisja Europejska, rozpatrując wnioski składane w zakresie dużych projektów, formułowała i przekazywała beneficjentom uwagi dotyczące ich strony merytorycznej oraz formalnej. W przypadku dużych projektów objętych wsparciem JASPERS odsetek przypadków zgłaszania uwag przez KE wynosił 64,0%, a dla projektów nieobjętych tym wsparciem 76,1%. Z kolei średnia liczba uwag w przeliczeniu na jeden wniosek wynosiła 4 dla projektów wspartych przez JASPERS i 8 uwag dla projektów bez udziału JASPERS²².

(dowód: akta kontroli str. 1027-1029)

W toku kontroli dokonano szczegółowej analizy 20 projektów. Próba obejmowała: 16 projektów w ramach POIŚ oraz po 2 z POIG i PORPW, których wartość całkowita wyniosła 20.420.343,3 tys. zł, tj. 8,7% wartości wszystkich zrealizowanych lub kontynuowanych dużych projektów w okresie 2007-2016. W oparciu o przeprowadzoną analizę ustalono, iż środki unijne przeznaczone były między innymi na: na budowę dróg, rozwój systemów wodociagowych i kanalizacyjnych, inwestycje kolejowe, budowę podziemnych magazynów gazu, elektrowni wiatrowych, sieci elektroenergetycznej, rozbudowę i modernizację systemów miejskiego transportu zbiorowego oraz budowę centrum skupiającego 30 laboratoriów prowadzących badania w zakresie nanotechnologii oraz biotechnologii²³.

W zakresie zbadanych projektów, Komisja Europejska w jednym przypadku nie zgłosiła uwag, w 10 projektach uwagi nie dotyczyły obszarów, w których doradzał JASPERS, a w przypadku 9 projektów uwagi Komisji Europejskiej tematycznie odpowiadały obszarom wsparcia JASPERS. Uwagi miały zróżnicowany charakter. Dotyczyły one między innymi braków w dokumentacji wniosku (np. nie dołączono do wniosku aplikacyjnego rocznego planu finansowania unijnego lub informacji na temat zgodności z zasadami Unii Europejskiej w zakresie pomocy państwa). Komisja Europejska zwracała się do wnioskodawców również o dodatkowe wyjaśnienia i informacje, takie jak: w jaki sposób wykonano inwentaryzację gatunków płazów oraz do jakiego stopnia zaproponowane środki łagodzące²⁴, jak przejścia i ogrodzenia dla zwierząt odpowiadają ustalonym lokalizacjom populacji płazów i ich szlakom migracyjnym, informacje dotyczące zwiększenia wydajności odpływu wody

¹⁸ Zawierało ono między innymi: numer i tytuł projektu, aktualny status wniosku, datę wysłania wniosku do Komisji Europejskiej, datę wydania decyzji przez Komisję Europejską, wartość z wniosku o dofinansowanie, plan finansowy decyzji.

¹⁹ System służący elektronicznej wymianie danych dotyczących wspólnego zarządzania funduszami pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską dla perspektywy finansowej 2007-2013 (ang. a system for electronic exchange of data concerning shared Fund management between Member States and the European Commission for the period 2007-2013).

²⁰ W zakresie kontaktów roboczych koordynatorzy projektów prowadzili rozmowy telefoniczne oraz wysyłali monity pocztą elektroniczną.

²¹ Np. w ramach posiedzeń Komitetu Monitorującego POIŚ, czy rocznych spotkań z Komisją Europejską.

²² Statystyki nie obejmowały projektów realizowanych w ramach RPO, ponieważ właściwe jednostki organizacyjne Ministerstwa nie gromadziły i nie przetwarzały informacji na ten temat.

Na potrzeby kontroli przyjęto założenie, że pojęcie „uwaga” nie jest tożsame z pismem Komisji Europejskiej w sprawie uwag do projektu, tj. ang. interruption letter.

²³ Wśród najdroższych projektów znalazły się: II linia metra w Warszawie – prace przygotowawcze, projekt i budowa odcinka centralnego wraz z zakupem taboru – wartość projektu wyniosła 6.487.899,4 tys. zł; modernizacja linii kolejowej E 65/CE 65 na odcinku Warszawa-Gdynia – projekt dotyczył modernizacji linii kolejowej o długości 102,9 km obejmującej lokalne centra kierowania w Iławie i Malborku, a jego wartość całkowita wyniosła 2.457.321,7 tys. zł; budowa 80 km odcinka drogi ekspresowej S3 Gorzów Wielkopolski – Nowa Sól o wartości całkowitej 2.306.631,7 tys. zł; budowa 15,6 km odcinka drogi ekspresowej S69 Bielsko-Biała – Żywiec o wartości całkowitej 1.178.662,0 tys. zł.

²⁴ Ang. mitigation measures.

w wyniku realizacji projektu modernizacji zbiornika wodnego Nysa, informacje na temat warunków uzyskania kredytu bankowego na sfinansowanie projektu (oprocentowanie, okres spłaty, bank udzielający kredytu). Ponadto Komisja Europejska wniosowała o zmiany w sposobie realizacji inwestycji (np. postulowano, aby zmienić wymiary oczek w siatce ogrodzenia wzdłuż odcinka budowanej drogi).

W badanej próbie nie stwierdzono, aby udzielenie pomocy doradczej JASPERS, oprócz poprawy jakości wniosków na etapie ich przygotowania, przyczyniło się do powstania wartości dodanej w ich realizacji (na przykład w zakresie zmniejszenia kosztów w wyniku zastosowania alternatywnych rozwiązań).

(dowód: akta kontroli str. 85-667, 819-926, 993-994, 1007-1008, 1026-1029)

Zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora DPI wsparcie JASPERS ma na celu pomoc w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie, który uzyska akceptację ze strony Komisji Europejskiej, a obowiązkiem beneficjenta jest między innymi dokonanie analizy możliwych wariantów, który to obowiązek wynika z metodologii przeprowadzania studium wykonalności (wariant najkorzystniejszy jest potem przedstawiany we wniosku o dofinansowanie podlegającym ocenie).

(dowód: akta kontroli str. 1030-1041)

2.2. Zadania horyzontalne wsparte przez JASPERS

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2016 wsparcie JASPERS obejmowało 46 zadań horyzontalnych, w tym: w ramach POiŚ – 32 zadania, w ramach POIG oraz POIR – 2 zadania. W przypadku PORPW i POPW nie zrealizowano żadnego zadania horyzontalnego. DRP, z uwagi na funkcję koordynacyjną w zakresie RPO, nie posiadał wiedzy nt. zadań horyzontalnych zrealizowanych w ramach RPO.

Beneficjentami zadań horyzontalnych objętych wsparciem JASPERS były między innymi: ministerstwa, inne urzędy administracji publicznej oraz spółki²⁵.

Zadania horyzontalne realizowane przez JASPERS polegały przede wszystkim na: analizie stanu faktycznego w zakresie ekonomicznym, technicznym i prawnym, identyfikacji ryzyka, planowaniu oraz propozycjach zmian legislacyjnych w celu dostosowania obowiązującego w Polsce prawa do wymogów Unii Europejskiej.

Zakres przedmiotowy wsparcia JASPERS w stosunku do zadań horyzontalnych był zróżnicowany.

Objął między innymi: przygotowanie projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód w sektorze energetyki, analizy zagadnień pomocy publicznej w kontekście wymogów Unii Europejskiej w celu przygotowania projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w sektorze transportu, opracowanie ekspertyzy dotyczącej zarządzania i kontroli kosztów w sektorze transportowym i kolejowym, przeprowadzenie analizy rynku gazu w Polsce dla uzyskania wiarygodnej prognozy rozwoju do 2035 r., opracowania Niebieskich Ksiąg i ich aktualizacji dla projektów kolejowych, drogowych, lotniczych oraz sektora transportu publicznego, przygotowanie dokumentów służących wyliczaniu przychodów oraz luki finansowej dla projektów infrastruktury kolejowej, wyjaśnienie kwestii pomocy publicznej w projektach dotyczących budowy spalarni odpadów w Polsce oraz ustalenia wytycznych do obliczania procentowego i ilościowego udziału pomocy państwa, opracowanie i weryfikację trzech rozporządzeń Ministra Transportu w zakresie pomocy publicznej dla projektów lotniczych, inteligentnych systemów transportowych oraz transportu intermodalnego (wykorzystującego więcej niż jeden środek transportu do przewozu jednostki ładunkowej), weryfikację kontraktu na usługi publiczne przygotowanego przez beneficjenta z sektora kolejowego, przegląd planowanych do wsparcia w ramach POiŚ 2007-2013 projektów przeciwpowodziowych i projektów budowy spalarni odpadów, warsztaty dla beneficjentów w zakresie koncepcji projektów lotniskowych, zakresu rzeczowego projektów, prognoz ruchu, analizy kosztów korzyści oraz

²⁵ Np.: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Transportu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, PKP Intercity S.A. i PKP PLK S.A.

stabilności finansowej, wykonanie opracowania dotyczącego gospodarki odpadami komunalnymi przy uwzględnieniu prawodawstwa Unii Europejskiej i kierunków zmian w technologii, jak również zakres koniecznych zmian w polskim prawie i opracowanie analizy makroekonomicznej transportu kolejowego.

(dowód: akta kontroli str. 686-690, 1059-1063)

Zakończenie wsparcia JASPERS w poszczególnych zadaniach horyzontalnych przybierało różne formy. W przypadku 19 spośród 32 zadań horyzontalnych w ramach POIS (tj. 59,3%) eksperci JASPERS sporządzali noty końcowe na koniec realizacji zadania²⁶. W pozostałych przypadkach nie tworzone takich dokumentów, ponieważ zadania nie zostały formalnie zakończone, ewentualnie efektem realizacji zadania było opracowanie innego dokumentu (np. Niebieskiej Księgi), szczegółowo opisującego przedmiot zadania. Ponadto zadania miały formę spotkań lub warsztatów mających na celu przekazanie wiedzy i doświadczenia. W 22 przypadkach beneficjenci przekazali ekspertom JASPERS fakultatywną informację zwrotną²⁷.

W zakresie POIG oraz POIR w latach 2007-2016 zrealizowano dwa zadania horyzontalne²⁸. Po zakończeniu jednego zadania eksperci JASPERS opracowali notę końcową. Efektem realizacji drugiego zadania było opracowanie dokumentu (wytycznych), który przedstawiał i podsumowywał wkład JASPERS. W zakresie powyższych zadań nie przekazywano informacji zwrotnej do ekspertów JASPERS. Efektem pierwszego z zadań horyzontalnych były przygotowane rekomendacje JASPERS w formie przewodnika (wykorzystywane przez beneficjentów środków unijnych w ramach POIG). W ramach drugiego zadania horyzontalnego JASPERS opracował wytyczne wykorzystywane do weryfikacji dokumentacji przygotowanej przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 686-690, 988)

Do kontroli wybrano dwa zadania horyzontalne²⁹, na podstawie której ustalono zakres i wpływ JASPERS na działania instytucji zarządzających programami operacyjnymi o charakterze przekrojowym.

(dowód: akta kontroli st. 69-70, 668-685)

Aktualizacja Niebieskiej Księgi Transportu – sektor drogowy została zainicjowana, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DPI, przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Zakres działań objął metody przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści dla planowanych projektów inwestycyjnych w sektorze transportu w Polsce.

Dyrektor DPI wyjaśnił, że wsparcie JASPERS polegało na uzupełnieniu i doprecyzowaniu wytycznych Komisji Europejskiej oraz krajowych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 w zakresie analizy kosztów i korzyści³⁰. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DPI, współpraca z JASPERS była satysfakcjonująca. Dodał, iż realizacja przedmiotowego zadania horyzontalnego zaowocuje w przyszłości, gdyż ułatwi beneficjentom przygotowanie analizy ekonomiczno-finansowej w projektach infrastrukturalnych planowanych do realizacji w perspektywie 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 668-685)

Przyczyną realizacji zadania *Warsztaty dla beneficjentów projektów teleinformatycznych szerokopasmowych* był fakt, iż duża liczba projektów dotyczących budowy sieci

²⁶ Ang. Action Completion Note.

²⁷ Ang. feedback form, tj. ankietę służącą ewaluacji przez beneficjenta pomocy udzielonej przez JASPERS.

²⁸ Jedno (ang. *Implementation support in Polish R&D*) dotyczyło przygotowania rekomendacji dla zarządzania infrastrukturą badawczą wybudowaną ze środków POIG, a drugie (ang. *Guidelines for Cost Benefit Analysis of Major Innovative Investment Projects to be supported by the European Regional development Fund and Polish Government*) przygotowania wytycznych z zakresu analiz kosztów i korzyści dla innowacyjnych projektów inwestycyjnych w ramach działania 4.5 POIG.

²⁹ *Aktualizacja Niebieskiej Księgi Transportu* nr JASPERS 2013 065 PL ROD ROD – Sektor drogowy realizowany przez DPI oraz *Warsztaty dla beneficjentów projektów teleinformatycznych szerokopasmowych* nr JASPERS 2010 087 KE R&D, którego dokumentacja znajdowała się w DRC.

³⁰ W ich zakres wchodziły zagadnienia dotyczące analizy ekonomiczno-społecznej, analizy finansowej, oceny ryzyk w projekcie oraz jego wpływu na zatrudnienie. Ponadto eksperci JASPERS przeprowadzili dodatkowo szkolenia i warsztaty w zakresie zagadnień poruszanych w Niebieskich Księgach dla instytucji i beneficjentów zaangażowanych w przygotowanie i ocenę dokumentacji dużych projektów infrastrukturalnych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem współpraca przy realizacji zadania rozpoczęła się w 2012 r. i zakończyła w 2015 r.

szerokopasmowych, zaplanowanych do realizacji w ramach RPO na lata 2007-2013, wymusiła konieczność wsparcia wnioskodawców w zakresie przygotowania wniosków o dofinansowanie³¹. W celu wsparcia wszystkich beneficjentów realizujących w ramach RPO projekty dotyczące budowy sieci szerokopasmowych, w dniach 18 i 19 maja 2010 r. Ministerstwo zorganizowało we współpracy z JASPERS warsztaty, których celem było zaprezentowanie stanowiska Komisji Europejskiej dotyczącego budowy sieci szerokopasmowych oraz omówienie problemów pojawiających się podczas realizacji tych projektów³².

Dyrektor DRC wyjaśnił, że wsparcie JASPERS dla wnioskodawców planujących realizację projektów dotyczących sieci szerokopasmowych ze środków RPO miało charakter dobrowolny i decyzja o podjęciu współpracy, jej kontynuacji i zakończeniu, należała do wyłącznej decyzji instytucji zarządzających RPO³³.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1022)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Wpływ JASPERS na zdolność administracyjną

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴ zwrócono się do 101 beneficjentów wsparcia JASPERS o wypełnienie kwestionariusza na temat oceny jakości współpracy z ekspertami JASPERS. Do 8 lipca 2016 r. informację zwrotną przekazały 64 podmioty.

Beneficjenci wskazali, iż wykorzystywali nabytą wiedzę podczas współpracy z JASPERS przy innych projektach, nieobjętych wsparciem JASPERS, między innymi w zakresie: oceny oddziaływania na środowisko, analizy finansowej oraz szacowania wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1062)

Instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi nie prowadziły badań efektów wsparcia JASPERS na koniec perspektywy 2007-2013.

DPI przeprowadził w 2007 r. wśród instytucji pośredniczących oraz beneficjentów POIŚ ankietę dotyczącą oceny współpracy z inicjatywą JASPERS³⁵. Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor DPI, planowana jest podobna ankietą w perspektywie finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 701-724)

Doświadczenia ze współpracy z JASPERS zostały wykorzystane w działaniach przygotowujących do perspektywy finansowej 2014-2020.

Dyrektor DPI w złożonych wyjaśnieniach wymienił przykłady zastosowania nabytej wiedzy od ekspertów JASPERS.

Po pierwsze, w oparciu o wytyczne sektorowe, współtworzone w perspektywie 2007-2013 przez ekspertów JASPERS we współpracy z Ministerstwem Środowiska i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dla sektora środowisko, instytucja zarządzająca POIŚ na lata 2014-2020 opracowała wzorce rozwiązań w analizie kosztów

³¹ Głównie zagadnienia, które wymagały omówienia, dotyczyły między innymi: pomocy publicznej, oceny oddziaływania na środowisko oraz inwentaryzacji i identyfikacji obszarów białych, szarych i czarnych. Możliwość korzystania z doświadczenia ekspertów inicjatywy JASPERS, ich specjalistyczna wiedza, a także dostęp do informacji na temat najlepszych praktyk, miały na celu przyspieszenie przygotowania projektów, ujednolicenie podejścia i metodologii, a tym samym przyczynienie się do poprawy jakości aplikacji.

³² W warsztatach udział wzięli między innymi przedstawiciele: Komisji Europejskiej, JASPERS oraz Ministerstwa, a ponadto eksperci z Finlandii, Litwy, Włoch i Wielkiej Brytanii realizujący analogiczne projekty. Przedmiotem warsztatów w szczególności były zagadnienia pomocy publicznej, zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, wyboru modelu budowy szerokopasmowych sieci regionalnych oraz modele wyboru operatora sieci.

³³ Pochodną zorganizowanych warsztatów były dwa projekty tematyczne: *Małopolska Sieć Szerokopasmowa* (beneficjentem tego projektu był pierwotnie Samorząd Województwa Małopolskiego, a od 2013 r. firma H., projekt jest w trakcie realizacji) oraz *Intermet dla Mazowsza* (beneficjentem projektu był Samorząd Województwa Mazowieckiego).

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677.

³⁵ Ankietę składała się z trzech pytań: 1. Ocena współpracy z inicjatywą JASPERS w kontekście wsparcia i przygotowania dokumentacji projektów zgłoszonych przez Państwa instytucje 2. Proszę o zgłoszenie ewentualnych problemów wynikających ze współpracy z ekspertami JASPERS w zakresie przygotowania przez Państwa projektów 3. W przypadku zgłoszenia problemów wynikających ze współpracy z ekspertami JASPERS w zakresie przygotowania projektów, proszę o informację jakie działania zostały podjęte przez Państwa instytucje w celu interwencji, związanej z zaistniałymi problemami.

i korzyści dla projektów inwestycyjnych ubiegających się o dofinansowanie w sektorze środowisko. Zagadnienia obejmowały między innymi metodę obliczania wartości rezydualnej, stosowanie zasady zanieczyszczający płaci oraz wskaźniki efektywności finansowej.

Po drugie, kryteria wyboru projektów (w ramach POIŚ na lata 2014-2020) dla wybranych obszarów, wrażliwych z punktu widzenia społeczno-ekologicznego, przedłożono do konsultacji ekspertom JASPERS.

Po trzecie, współpracowano z JASPERS przy opracowywaniu metodyki szacowania maksymalnego poziomu pomocy dla projektów z zakresu VIII osi priorytetowej POIŚ na lata 2014-2020 Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury.

Po czwarte, w 2014 r. JASPERS realizował zadanie pod roboczym tytułem ang. *Drafting guideline on preparing „smart grid” projects planned to be supported under I&E OP 2014-2020 for potential beneficiaries*. W wyniku jego realizacji powstał dokument pn. ang. *Smart grids investment support strategy for the EU funding period 2014-2020* (wytyczne do przygotowania inwestycji z zakresu inteligentnych sieci).

(dowód: akta kontroli str. 80-83)

Jak wyjaśniła Dyrektor DPP, przy tworzeniu dokumentu pn. *Plan transportowy dla Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020* posiłkowano się opracowanymi przez JASPERS wytycznymi³⁶, a w trakcie procesu programowania i wdrażania POPW instytucja zarządzająca wspierała się dokumentacją współtworzoną przez JASPERS³⁷. Ponadto zorganizowano warsztaty prowadzone przez ekspertów JASPERS³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 805-807)

Stosownie do wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIR, doświadczenia ze współpracy z JASPERS nie były wykorzystane przy przygotowywaniu POIR, czy też innych dokumentów strategicznych lub programowych, jednakże rozważa się wykorzystanie JASPERS do oceny dużych projektów w ramach POIR³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 985-986)

Zastępca Dyrektora RPO wyjaśniła, iż eksperci JASPERS zostali poproszeni przez niektóre instytucje zarządzające RPO o objęcie wsparciem doradczym w okresie 2014-2020 procesu przygotowania dokumentów o charakterze strategicznym lub projektów niespełniających kryteriów bycia dużymi projektami⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1005)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁶ Był to dokument pn. ang. *JASPERS Guidance Note Methodological Support to the Preparation of National and Regional Transport Plans and the related Ex-Ante-Conditionality to the 2014-2020 Programming Period*.

³⁷ Było to opracowanie pn. ang. *Cost-benefit analysis methodologies for the 2014-2020 programming period*.

³⁸ Odbłyły się w siedzibie Ministerstwa 9 września 2015 r. i były przeznaczone dla potencjalnych beneficjentów Osi II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa POPW.

³⁹ Na dzień złożenia wyjaśnień tj. 3 czerwca 2016 r. nie zidentyfikowano jeszcze dużego projektu w ramach POIR.

⁴⁰ Były to: instytucja zarządzająca RPO województwa wielkopolskiego w zakresie projektu *Rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce poprzez zakup nowego i modernizację taboru dla wojewódzkich przewozów kolejowych*, instytucja zarządzająca RPO województwa lubelskiego dla przedsięwzięcia *Zintegrowana Inwestycja Terytorialna Miasta Zamość* oraz instytucja zarządzająca RPO województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie dokumentu pn. *Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020*.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

W związku z niesformulowaniem uwag i wniosków pokontrolnych Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Warszawa, dnia 15 lipca 2016 r.

Krzysztof Kwiatkowski