



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.006.02.2016

D/16/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | D/16/503 – Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu |
| Kontroler | Przemysław Grad, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 29/2016 z dnia 6 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (dalej w skrócie: „Urząd” lub „UMWW”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego. |

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania Zarządu Województwa Wielkopolskiego jako Instytucji Zarządzającej² Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym (WRPO)³ w obszarze współpracy z JASPERS⁴ jako prawidłowe i przyczyniające się do efektywniejszego wykorzystania funduszy europejskich. W ocenie NIK, współpraca pomiędzy Samorządem Województwa Wielkopolskiego a ekspertami z JASPERS w odniesieniu do projektu „Zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych” również przebiegała prawidłowo, przyczyniając się do wzrostu zdolności administracyjnej Urzędu Marszałkowskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Instytucja Zarządzająca WRPO kwalifikowała do pomocy JASPERS wszystkie zgłoszone przedsięwzięcia spełniające kryteria „dużych projektów”⁵. Doboru projektów do wsparcia JASPERS dokonywano bez konieczności analizy potrzeb wykorzystania pomocy JASPERS na szczeblu regionalnym. Nie ustanawiano w tym zakresie szczególnych preferencji przy wyborze beneficjentów do wsparcia JASPERS. Uwzględnienie rekomendacji ekspertów z JASPERS przy realizacji

¹ 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.

² Funkcję Instytucji Zarządzającej WRPO pełnił Zarząd Województwa Wielkopolskiego, który wykonywał swoje zadania przy pomocy Departamentu Polityki Regionalnej i Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

³ Celem głównym WRPO jest wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia.

⁴ Joint Assistance to Support Projects in European Regions – JASPERS (ang.) czyli Wspólna Inicjatywa Wsparcia Projektów w Regionach Europejskich

⁵ W rozumieniu art. 39 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 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.Urz.UE L nr 210 z 31 lipca 2006 r. ze zm.) a następnie w rozumieniu art. 100 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz.UE L nr 347 z 20 grudnia 2013 r. ze zm.).

projektów przyczyniło się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie, poprzez skrócenie okresu rozpatrywania wniosków przez Komisję Europejską.

W ramach projektu „Zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych”, eksperci JASPERS udzielili wsparcia w kwestiach świadczenia usług użyteczności publicznej, pomocy publicznej i trwałości finansowej projektu, które ujawniły się w trakcie procesu notyfikacyjnego przedsięwzięcia przed Komisją Europejską. Wdrożenie rekomendacji JASPERS na etapie oceny projektu, umożliwiło jego zatwierdzenie przez Komisję Europejską, pozwalając uniknąć nadmiernej (niedozwolonej) pomocy publicznej udzielanej operatorowi w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.⁶ dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70⁷. Czas i zakres współpracy był adekwatny do oczekiwań Urzędu Marszałkowskiego. W wyniku współpracy beneficjenta z JASPERS, Samorząd Województwa Wielkopolskiego uzyskał wiedzę i doświadczenie wykorzystywane przede wszystkim w ramach realizacji projektów z zakresu transportu publicznego, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym w obszarze współpracy z JASPERS

1. Procedury korzystania z pomocy JASPERS i prawidłowość ich stosowania

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Województwa Wielkopolskiego, jako Instytucja Zarządzająca Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym (IZ WRPO), nie ustalił na poziomie regionalnym szczególnych procedur i zasad ubiegania się o wsparcie JASPERS. Wynikało to z faktu, iż IZ WRPO zakwalifikowała do pomocy JASPERS wszystkie zgłoszone przedsięwzięcia⁸ spełniające kryteria „dużych projektów”, ujęte w WRPO 2007-2013. Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, przyjęte rozwiązanie nie wymagało ustalania odrębnych procedur, a IZ WRPO korzystała w tym zakresie z procedury określonej przez ministerstwo właściwe do spraw rozwoju regionalnego oraz samej Inicjatywy JASPERS. Podkreśliła również, że IZ WRPO nie planuje docelowo ustalenia procedur w zakresie współpracy z JASPERS, gdyż dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że obecne regulacje są wystarczające, a wszelkie czynności dokonywane były sprawnie.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Na poziomie regionalnym nie ustalono również szczególnych zasad współpracy z ekspertami z JASPERS, z uwagi na jej zakres i charakter, opartej w głównej mierze na współpracy z beneficjentami. Współpraca beneficjentów z ekspertami JASPERS miała bowiem najczęściej charakter spotkań roboczych oraz telefonicznej lub mailowej wymiany informacji. Uczestnictwo IZ WRPO w procesie współpracy

⁶ Dz.Urz.UE L 315 z 3 grudnia 2007 r.

⁷ Rozporządzenie to określa warunki, na jakich właściwe organy mogą interweniować w obszarze usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego (kolejowego i drogowego) w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej.

⁸ Dot. projektów: „Zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych” o szacunkowej wartości 142,96 mln euro (beneficjent - Samorząd Województwa), „Budowa trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo” o szacunkowej wartości 72,83 mln euro (beneficjent - Miasto Poznań) oraz „Budowa wielkopolskiej sieci szerokopasmowej” (beneficjent - spółka Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A.) o szacunkowej wartości 112,08 mln euro.

z JASPERS przejawiało się w pełnieniu funkcji inicjatora lub koordynatora przedmiotowej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Przedstawiciele JASPERS również nie zaproponowali swoich zasad współpracy na poziomie regionalnym. Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, szczegółowe zasady współpracy obejmujące indywidualne projekty, były w praktyce każdorazowo wypracowywane podczas spotkań ekspertów JASPERS z beneficjentami inaugurujących pracę nad konkretnymi „dużymi projektami”.

(dowód: akta kontroli str. 6, 618, 720)

IZ WRPO nie podejmowała działań w celu rozpowszechniania informacji o możliwości skorzystania z inicjatywy JASPERS. W ocenie z-cy Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, ze względu na specyfikę projektów, które mogą zostać objęte wsparciem JASPERS i zakres celów przewidzianych do osiągnięcia w ramach WRPO, nie występowała konieczność podejmowania dodatkowych czynności upowszechniających ww. informacje. Wszystkie „duże projekty”, jako docelowe w obszarze zainteresowania Inicjatywy JASPERS, zostały objęte wsparciem. Zdaniem IZ WRPO, za wystarczające uznano działania informacyjne w tym zakresie podejmowane na poziomie europejskim i krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 7)

1.2. W ramach realizacji WRPO Instytucja Zarządzająca nie stosowała szczególnych preferencji w doborze projektów i wyborze beneficjentów do wsparcia JASPERS. Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, każdorazowo w przypadku najistotniejszych inwestycji, biorąc pod uwagę zakres swojego oddziaływania, stopień skomplikowania, a także z punktu widzenia wielkości zaangażowania środków europejskich, IZ podejmowała działania mające na celu optymalizację doboru takich przedsięwzięć. Wszystkie tego rodzaju projekty podlegały weryfikacji JASPERS, a pozytywną decyzję Komisji Europejskiej, każdorazowo poprzedzała pozytywna nota końcowa JASPERS.

W efekcie, w ramach WRPO 2007 – 2013, 99,9% projektów zgłaszanych do IZ w toku wdrażania Programu Operacyjnego, nie wymagało wsparcia Inicjatywy JASPERS, wskutek niespełniania stosownych kryteriów. Spośród bowiem 2.432 projektów objętych dofinansowaniem, tylko 3 projekty spełniały kryteria tzw. „dużych projektów”, co umożliwiło ich zakwalifikowanie do wsparcia JASPERS. Wszystkie projekty objęte wsparciem, były ujęte w indykatywnych wykazach dużych projektów określonych dla Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013⁹. Natomiast IZ nie zgłaszała do wsparcia JASPERS zadań horyzontalnych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 7, 789-866)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁹ Projekty zostały włączone do I i II części Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 na podstawie uchwał Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 1257/2008 z 18 kwietnia 2008 r. i nr 1674/2008 z 24 lipca 2008 r.

¹⁰ Przedsięwzięcia o charakterze nieinwestycyjnym, o dużym znaczeniu dla systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce (np. warsztaty, wytyczne).

2. Sposób doboru beneficjentów wsparcia JASPERS, w tym przeprowadzenie analizy potrzeb.

Opis stanu faktycznego

2.1. Na poziomie Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego IZ nie sporządzała planów wykorzystania wsparcia JASPERS. Podyktowane to było, jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW tym, że wsparcia udzielono indywidualnym i w dużej mierze niepowtarzalnym projektom, co wiązało się z brakiem potrzeby sporządzania takiego planu. Projekty zakwalifikowane przez IZ do wsparcia JASPERS, zgłaszano do ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego - w celu włączania ich do rocznych planów działania JASPERS¹¹. – indywidualnie, na bieżąco, w trakcie roku, w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć¹². Zgłoszeń dokonywano, jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, w zależności od stopnia gotowości podjęcia współpracy przez beneficjentów.

IZ WRPO kontaktowała się z JASPERS zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Bezpośredni kontakt Instytucji Zarządzającej WRPO z ekspertami JASPERS miał, co do zasady, charakter roboczy, mający na celu właściwą koordynację prowadzonych prac przy poszczególnych projektach.

(dowód: akta kontroli str. 7, 166-172, 557-573, 752-760)

2.2. Na poziomie Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego nie przeprowadzono analizy potrzeb wykorzystania pomocy JASPERS. Z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW wyjaśniła, że potrzebę wykorzystania wsparcia JASPERS określono każdorazowo w odniesieniu do podstawowego obszaru działalności Inicjatywy JASPERS, a więc do wsparcia przygotowania „dużych projektów”.

Nie przeprowadzono również analizy sektorów wymagających szczególnego wsparcia JASPERS, ze względu na mniejsze doświadczenie w absorpcji środków unijnych. Uzasadnieniem braku takiej analizy, jak podkreśliła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, był stopień skomplikowania projektów bez względu na sektor, w którym występują, wymagający podjęcia działań przez ekspertów Inicjatywy JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 8)

W ramach realizacji WRPO 2007 – 2013 IZ zidentyfikowała projekt modelowy w zakresie zakupu nowoczesnego taboru dla regionalnych przewozów pasażerskich w Wielkopolsce, w którym wypracowane przez JASPERS rozwiązania mogą zostać wykorzystane w innych projektach z zakresu transportu publicznego. Efektem współpracy wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację tego projektu, było opracowanie m.in. modelowych postanowień umowy na świadczenie usług publicznych, której założenia, zwłaszcza w zakresie dopuszczalnej pomocy państwa (dot. kalkulacji rekompensaty należnej operatorowi za wykonaną pracę przewozową) i mechanizmów kontroli (systemu monitorowania jakości usług i powiązanie go z karami umownymi), mogą zostać wykorzystane w innych projektach z zakresu transportu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 8, 206-349)

Na poziomie regionalnym nie sporządzono analizy potrzeb dla nowej perspektywy 2014-2020. Niemniej jednak, jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, pozytywne doświadczenia ze współpracy

¹¹ JASPERS Action Plan (ang.)

¹² Zgłoszenia projektów dokonano 29 października 2008r. (dot. budowy trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo), 2 lipca 2009r. (dot. budowy wielkopolskiej sieci szerokopasmowej) oraz 31 grudnia 2010r. (dot. zakupu taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych).

Instytucji Zarządzającej WRPO na lata 2007 – 2013 przełożono na perspektywę lat 2014 – 2020. Dlatego też planuje się, aby wszelkie projekty zaklasyfikowane ze względu na swoją wartość jako „duże projekty”, przed przekazaniem notyfikacyjnym do Komisji Europejskiej, były objęte wsparciem merytorycznym Inicjatywy, co, jak pokazuje doświadczenie, optymalizuje przygotowanie procesu inwestycyjnego oraz przyspiesza procedowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Do czasu rozpoczęcia kontroli, w ramach realizacji WRPO 2014 – 2020, IZ zakwalifikowała i zgłosiła do wsparcia JASPERS 2 przedsięwzięcia : „Modernizację linii kolejowej nr 354 Poznań – Piła (beneficjentem jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.)¹³, o przewidywanych kosztach kwalifikowanych w wysokości 498.536.520 zł oraz „Rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce poprzez zakup nowego i modernizację taboru dla wojewódzkich przewozów kolejowych” (beneficjentem jest Samorząd Województwa Wielkopolskiego)¹⁴, o przewidywanych kosztach całkowitych w wysokości 304.880.100 zł¹⁵. Projekty te zostały ujęte w planie działania JASPERS¹⁶ odpowiednio 10 maja 2016 r. i 15 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 540-553, 761-788)

2.3. Wszystkie projekty zgłaszane przez IZ WRPO zostały ujęte w rocznych planach współpracy z JASPERS, przy czym pomoc dla projektu związanego z zakupem taboru kolejowego była wprowadzona ad hoc¹⁷. W związku z powyższym, nie było konieczności udzielania wsparcia projektom nieujętych w rocznych planach współpracy z JASPERS.

Współpraca z ekspertami JASPERS odbywała się w języku angielskim lub polskim (w zależności od składu narodowościowego ekspertów JASPERS), przy czym oficjalne dokumenty sporządzane były w języku angielskim. Do IZ WRPO nie zgłaszano problemów związanych z barierą językową. Jak zaznaczyła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, doświadczenie pokazuje, że często przedmiotem merytorycznych prac były zagadnienia specyficzne dla danego sektora, wymagające operowania specjalistycznym językiem i fachowymi sformułowaniami. W takim przypadku, posługiwanie się w kontaktach roboczych, na etapie dyskusji i ustaleń projektowych językiem polskim, przyspieszyło tok procedowania i wyeliminowało ryzyko błędów mogących się pojawić, a związanych z błędnym tłumaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 166-172, 557-573, 752-760)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania IZ WRPO podejmowane w celu wyboru projektów, którym udzielono wsparcia JASPERS.

¹³ Zgłoszenia do Ministerstwa Rozwoju dokonano 15 kwietnia 2016 r.

¹⁴ Zgłoszenia do Ministerstwa Rozwoju dokonano 1 marca 2016 r.

¹⁵ Zgłoszenie do wsparcia przez JASPERS tego projektu nastąpiło z inicjatywy Instytucji Zarządzającej WRPO na etapie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie tego projektu. Powodem ponownego zaangażowania doradców JASPERS była konieczność zaopiniowania kwestii dopuszczalności pomocy publicznej w umowie użyteczności publicznej, które nie były przedmiotem analiz związanych z przygotowaniem modelowego wzoru umowy PSC w ramach wsparcia JASPERS przy projekcie Nr 2011 041 PL RAL RAL - Purchase of rolling stock for regional passenger rail transport of Wielkopolskie region.

¹⁶ JASPERS Action Plan 2014-2020 for Poland (ang.)

¹⁷ Biorąc pod uwagę fakt, iż Komisja Europejska na etapie procesu notyfikacyjnego (sprawdzania dokumentacji projektowej) zalecała dodatkowe konsultacje z JASPERS w zakresie postanowień umowy o świadczenie usług użyteczności publicznej.

3. Wpływ współpracy w ramach inicjatywy JASPERS na poprawę jakości wniosków o dofinansowanie.

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach WRPO 2007 – 2013 zrealizowano trzy tzw. „duże projekty”, które zostały objęte wsparciem ekspertów JASPERS. Zakres wsparcia i czas oczekiwanej współpracy z JASPERS był zróżnicowany, w zależności od charakteru projektu i etapu włączenia się JASPERS w weryfikację i opiniowanie wniosku o dofinansowanie. Wsparcie ekspertów JASPERS, w przypadku przedsięwzięcia dot. budowy wielkopolskiej sieci szerokopasmowej¹⁸ oraz budowy sieci tramwajowej os. Lecha – Franowo¹⁹, nastąpiło przed złożeniem wniosku o dofinansowanie do Komisji Europejskiej. Okres współpracy beneficjentów tych dwóch projektów z ekspertami JASPERS wynosił odpowiednio 601 i 1106 dni²⁰, licząc od pierwszego spotkania²¹ do daty przedłożenia przez nich noty końcowej. Dość długi okres współpracy z ekspertami JASPERS miał wpływ na datę złożenia wniosku do Komisji Europejskiej. Dopiero po sporządzeniu bowiem not końcowych, nastąpiło zgłoszenie tych projektów do Komisji Europejskiej. Wsparcie JASPERS przyczyniło się jednak do skrócenia czasu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie. Po przedłożeniu dokumentacji aplikacyjnej tych dużych projektów do Komisji Europejskiej, nie zgłaszała ona merytorycznych uwag²² do tych projektów, co w istocie przyczyniło się do przyspieszenia procesu ich notyfikacji. Czas rozpatrywania projektów od daty ich przedłożenia do Komisji Europejskiej do daty wydania decyzji przez Komisję Europejską, wyniósł odpowiednio 139²³ i 170²⁴ dni.

(dowód: akta kontroli str. 557-751, 847-866)

3.2. W przypadku przedsięwzięcia obejmującego zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych, wsparcie ekspertów z JASPERS nastąpiło w trakcie procesu notyfikacyjnego dużego projektu przed Komisją Europejską. Projekt ten bowiem został skierowany do Komisji Europejskiej w dniu 16 kwietnia 2009 r. W procesie notyfikacji dużego projektu Komisja Europejska trzykrotnie zgłaszała uwagi²⁵, odnośnie m.in. założeń zawartych w studium wykonalności i wniosku aplikacyjnym, w zakresie oceny efektywności ekonomicznej i finansowej oraz trwałości finansowej projektu, kwestii ustalenia odpowiedniego poziomu rekompensaty pieniężnej dla operatora kolejowego, eliminującego ryzyko nadmiernej pomocy państwa czy postanowień projektu umowy o świadczenie usług publicznych. IZ przedłożyła Komisji Europejskiej stosowne informacje i wyjaśnienia w tym zakresie (poprzez m.in. skorygowanie wniosku

¹⁸ Współpraca z JASPERS objęła praktycznie każdy aspekt przedsięwzięcia m.in. weryfikację studium wykonalności, Inwentaryzację istniejącej infrastruktury, proces konsultacji publicznych, notyfikację pomocy publicznej, przegląd opisu technicznego i oceny oddziaływania na środowisko.

¹⁹ W ramach projektu wsparcie JASPERS udzielone zostało w zakresie weryfikacji dokumentacji środowiskowej w oparciu o przepisy prawa polskiego i europejskiego. Ponadto JASPERS opiniował zapisy dokumentów: studium wykonalności (włącznie z weryfikacją prawidłowości sporządzenia analizy kosztów i korzyści i analizy wariantowej do projektu) i wniosku o dofinansowanie (informacje głównie techniczne, dotyczące tego jakie dane mają zostać umieszczone w poszczególnych punktach wniosku oraz prawidłowe wyliczenia).

²⁰ Współpraca ekspertów z Jaspers z beneficjentami projektów budowy linii tramwajowej oraz budowy sieci szerokopasmowej została rozpoczęta odpowiednio 17 kwietnia 2009 r. i 29 października 2009 r. a sporządzenie not końcowych nastąpiło odpowiednio 9 grudnia 2010 r. i 8 listopada 2012 r.

²¹ Kick-off meeting (ang.).

²² Komisja Europejska nie zgłaszała żadnych uwag do projektu budowy wielkopolskiej sieci szerokopasmowej. W odniesieniu do projektu budowy trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo uwagi Komisji Europejskiej z 31 stycznia 2011 r. i 7 marca 2011 r. miały charakter formalny. Dotyczył bowiem uzupełnienia wniosku aplikacyjnego o ocenę oddziaływania na środowisko i związanych z nią dokumentów których nie zaewidencjonowano w systemie ewidencji projektów i komunikacji (SFC) oraz skorygowania danych kwotowych we wniosku do wyrażonych w euro zamiast w złotych, stosownie do wymagań wniosku aplikacyjnego.

²³ Projekt „Budowa trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo” realizowany w ramach *Działania 2.5 Rozwój miejskiego transportu zbiorowego* został zgłoszony do Komisji Europejskiej 17 grudnia 2010 r. a decyzja Komisji Europejskiej nr CCI 2012PL161PR066 dot. notyfikacji dużego projektu zatwierdzająca wkład finansowy z EFRR wydana została 5 maja 2011 r.

²⁴ Projekt „Budowa wielkopolskiej sieci szerokopasmowej” realizowany w ramach *Działania 2.7 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* został zgłoszony do Komisji Europejskiej 31 grudnia 2012 r. a decyzja Komisji Europejskiej nr CCI 2012PL161PR066 dot. notyfikacji dużego projektu zatwierdzająca wkład finansowy z EFRR wydana została 19 czerwca 2013r.

²⁵ Uwagi Komisji Europejskiej (tzw. interruption letters) z 13 października 2009 r., 6 lipca 2010 r. i 6 stycznia 2011 r.

aplikacyjnego i studium wykonalności). Na skutek tych problematycznych kwestii, które ujawniły się podczas procedowania przedsięwzięcia przed służbami Komisji Europejskiej²⁶, beneficjent zwrócił się o wsparcie ekspertów z JASPERS. Okres współpracy beneficjenta z ekspertami JASPERS był stosunkowo krótki i wynosił 183 dni²⁷, licząc od pierwszego spotkania do daty przedłożenia przez nich noty końcowej. Wsparcie JASPERS przyczyniło się do skrócenia czasu rozpatrywania wniosku o dofinansowanie. Komisja Europejska nie wniosła bowiem już żadnych uwag, a JASPERS odniósł się do wszystkich kwestii poruszanych przez Komisję Europejską. W efekcie, czas rozpatrywania tego projektu od daty jego przedłożenia do Komisji Europejskiej do daty wydania decyzji przez Komisję Europejską wyniósł 749 dni²⁸, przy czym czas ten, od przedłożenia Komisji Europejskiej noty końcowej przez JASPERS do daty wydania decyzji przez Komisję Europejską, wyniósł zaledwie 84 dni.

(dowód: akta kontroli str. 14-172, 182-205, 847-866)

3.3. W ocenie z-cy Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW i Dyrektora Departamentu Transportu UMWW, udzielenie pomocy doradczej JASPERS przyczyniło się do powstania wartości dodanej w realizacji projektów, bowiem wsparcie doradcze na etapie oceny projektów przez Komisję Europejską umożliwiło ich zatwierdzenie. Oszczędności czasowe wynikające z przyspieszenia decyzji KE zatwierdzającej duże projekty są ewidentne. Aczkolwiek oszacowanie liczby dni, które zostały zaoszczędzone dzięki pomocy Jaspers jest trudne do określenia. Przykładem może być pomoc doradcza JASPERS udzielona przy realizacji projektu zakupu taboru kolejowego. Doprowadziła ona bowiem do akceptacji projektu przez Komisję Europejską, a poprzez mechanizmy kontrolne zapisane w rekomendowanym przez JASPERS wzorcowym modelu umowy użyteczności publicznej, pozwoliła uniknąć nadmiernej (niedozwolonej) pomocy publicznej udzielanej operatorom w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.

(dowód: akta kontroli str. 401, 504-527)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie wsparcia JASPERS przy realizacji projektów, co przyczyniło się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie i przyspieszenie ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

4. Wpływ Inicjatywy JASPERS na wzrost zdolności administracyjnej w instytucjach współpracujących i u beneficjentów.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W ramach WRPO 2007 – 2013 zrealizowano trzy tzw. „duże projekty”, które zostały objęte wsparciem ekspertów JASPERS. Wszystkie te projekty uzyskały pozytywną decyzję Komisji Europejskiej, zostały zrealizowane i poprawnie

²⁶ Poruszonych przez DG REGIO - Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

²⁷ Współpraca z ekspertami z Jaspers została rozpoczęta 11 stycznia 2011 r. a sporządzenie noty końcowej nastąpiło 13 lipca 2011 r.

²⁸ Projekt „Zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych” realizowany w ramach *Działania 2.4. Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich* został zgłoszony do Komisji Europejskiej 31 grudnia 2010 r. a decyzja Komisji Europejskiej nr CCI 2009PL161PR007 dot. notyfikacji dużego projektu, zatwierdzająca wkład finansowy z EFRR wydana została 5 października 2011 r.

rozliczone. Na koniec perspektywy 2007 – 2013, IZ nie przeprowadzała badania efektów wsparcia JASPERS.

Doświadczenia wyniesione ze współpracy z JASPERS z okresu programowania na lata 2007 – 2013, zostały wykorzystane w nowym okresie programowania WRPO na lata 2014 – 2020. Dotyczyło to w szczególności projektów transportowych (tabor i infrastruktura). Jak wskazała z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, doświadczenie w kontaktach z JASPERS miało przełożenie na projekty planowane do realizacji w bieżącym okresie programowania w zakresie dokumentacji konkursowej, wymaganych załączników i podejścia do analiz ruchu oraz do sposobu obliczania rekompensaty w przewozach pasażerskich w analizach finansowych, będących częścią studium wykonalności.

Eksperti z JASPERS nie byli zaangażowani bezpośrednio w przygotowanie WRPO na lata 2014 – 2020, jednakże IZ skorzystała z ich doradztwa na etapie opiniowania wniosku o dofinansowanie, złożonego w ramach działania 5.2 Transport kolejowy. Konsultacje dotyczyły zaopiniowania projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Eksperti z JASPERS uczestniczyli na etapie opiniowania przygotowanej dokumentacji projektowej, w szczególności studium wykonalności. Ze strony IZ w pracach nad projektami uczestniczyli wyznaczeni pracownicy Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego oraz departamentów właściwych merytorycznie³⁰. W ramach WRPO 2007 – 2013 ze strony IZ w pracach wspieranych przez ekspertów JASPERS brało udział siedem osób, przy czym sześć pracuje nadal w UMWW. Nie wystąpiły przypadki skorzystania przez beneficjenta ze wsparcia JASPERS bez pośrednictwa IZ.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

W wyniku współpracy z ekspertami Inicjatywy JASPERS, w ocenie z-cy Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW trudno wskazać na kompetencje czy umiejętności, które mogli nabyć pracownicy IZ, zważywszy, że współpraca ekspertów JASPERS dotyczyła tych aspektów projektów, które wymagały wiedzy branżowej (np. modelowania transportu i prognoz ruchu pasażerów w projektach transportowych). Inaczej jednak sytuacja wyglądała w przypadku tych elementów projektów, które były uregulowane rozporządzeniami Komisji, czy Parlamentu Europejskiego i Rady, a które nie zostały zaimplementowane do prawa krajowego (np. rozporządzenie 1370/2007 Komisji Europejskiej). Uregulowania te były nowe i dotychczas w Polsce niepraktykowane. Prawidłowe przeprowadzenie takich projektów wymagało odniesienia się do doświadczenia innych państw członkowskich, czy też orzecznictwa TS. JASPERS posiadał takie doświadczenie. Pracownicy Urzędu mieli możliwość uczestniczenia w szkoleniach i konferencjach z udziałem ekspertów JASPERS z innych krajów członkowskich³¹. Znaczna część wypracowanych wówczas rozwiązań, weszła do praktyki realizowania projektów z dofinansowaniem UE, bądź też znalazła odzwierciedlenie w polskim ustawodawstwie (np. ustawa o publicznym transporcie zbiorowym).

(dowód: akta kontroli str. 13)

²⁹ W ramach przedsięwzięcia „Rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce poprzez zakup nowego i modernizację taboru dla wojewódzkich przewozów kolejowych”.

³⁰ W odniesieniu do projektów budowy wielkopolskiej sieci szerokopasmowej i budowy linii tramwajowej os. Lecha - Franowo

³¹ Przykładowo : uczestnictwo w warsztatach skierowanych do instytucji zarządzających i beneficjentów w zakresie przygotowywania wniosków o potwierdzenie wniesienia wkładu finansowego do dużego projektu przeprowadzonych 14 czerwca 2012 r. przez ekspertów z JASPERS czy uczestnictwo w spotkaniu z przedstawicielami Komisji Europejskiej i JASPERS w zakresie budowy sieci szerokopasmowych zorganizowanym 19 kwietnia 2012 r.

Pracownicy IZ nie uczestniczyli w zadaniach horyzontalnych, realizowanych przez JASPERS na rzecz Ministerstwa Rozwoju. Natomiast w ramach realizacji WRPO, w Urzędzie, ze strony IZ organizowano szkolenia kaskadowe dla potencjalnych beneficjentów przy okazji ogłoszenia konkursu w ramach danego działania³². Szkolenia z prawidłowej realizacji projektów organizowane były także dla beneficjentów, którzy podpisali umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 13, 892-894)

4.2. W latach 2013 – 2016 IZ WRPO nie skorzystała z usług świadczonych w ramach Platformy sieciowej³³ mającej na celu wdrożenie działań na rzecz budowy potencjału, rozpowszechniania wiedzy i wymiany dobrych praktyk pomiędzy interesariuszami JASPERS w obszarach, w których JASPERS udziela wsparcia. W tym okresie nie korzystano również z Centrum kompetencji³⁴ służącego do dostarczenia międzysektorowego specjalistycznego wsparcia. Tym samym, nie wykorzystywano potencjalnej wiedzy i umiejętności, które mogłyby być pozyskane w ramach Platformy sieciowej oraz Centrum kompetencji. Jak wyjaśniła z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, IZ dowiedziała się o możliwości skorzystania z Platformy sieciowej oraz Centrum kompetencji w 2014 r., jednakże dla IZ był to czas zamykania perspektywy 2007 – 2013.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wpływ Inicjatywy JASPERS na wzrost zdolności administracyjnej Samorządu Województwa Wielkopolskiego działającego zarówno jako instytucja zarządzająca, jak i beneficjent, w zakresie koordynowania i inicjowania oraz przygotowania zadań inwestycyjnych korzystających ze współfinansowania ze środków Unii Europejskiej.

Działania Samorządu Województwa Wielkopolskiego jako beneficjenta w obszarze współpracy z JASPERS

5. Współpraca między ekspertami JASPERS a beneficjentem

Opis stanu
faktycznego

5.1. Samorząd Województwa Wielkopolskiego, działając jako beneficjent, otrzymał wsparcie JASPERS dla projektu „Zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych³⁵”. Projekt zakładał zakup 22 wielocłonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych, w celu obsługi regionalnego kolejowego ruchu pasażerskiego na 3 trasach kolejowych na terenie województwa wielkopolskiego³⁶. Operatorem kolejowym odpowiedzialnym za użytkowanie mienia nabytego w wyniku realizacji projektu, miały być Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o.³⁷, z którą Samorząd Województwa Wielkopolskiego przewidywał zawarcie umowy w zakresie świadczenia usług publicznych. Projekt ten został włączony do Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013³⁸. Wsparcie ekspertów z JASPERS nastąpiło na

³² Przykładowo : Szkolenie dla potencjalnych beneficjentów dla projektów w ramach poddziałania 3.3.1. Inwestycje w obszarze transportu miejskiego zorganizowane 18 marca 2016 r.

³³ Platforma sieciowa (ang. Networking Platform) rozpoczęła funkcjonowanie w 2013 r.

³⁴ Competence center (ang.)

³⁵ Nr JASPERS: 2011 041 PL RAL RAL

³⁶ Na liniach kolejowych: Poznań – Kutno, Poznań – Zbąszynek i Poznań – Inowrocław.

³⁷ Samorząd Województwa Wielkopolskiego posiada 100% udziałów w tej spółce prawa handlowego

³⁸ Uchwała Nr 1257/2008 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 kwietnia 2008 r.

etapie oceny projektu przez Komisję Europejską, która w uwagach adresowanych do IZ WRPO, odnośnie tego projektu³⁹, zarekomendowała objęcie projektu wsparciem Inicjatywy JASPERS, w zakresie weryfikacji prawidłowości sporządzenia umowy o świadczenie usług publicznych (PSC⁴⁰) i jej zgodności z prawem krajowym i wspólnotowym. Komisja Europejska, zalecając przeprowadzenie konsultacji z ekspertami JASPERS w kwestiach postanowień umowy PSC, pomocy państwa i długoterminowej trwałości finansowej projektu, wskazała na doświadczenie JASPERS przy konstruowaniu i opracowywaniu rozwiązań umownych wymaganych przy tego typu umowach.

(dowód: akta kontroli str. 14-172, 354-362, 867-874)

5.2. Zgłoszenia projektu do wsparcia doradczego JASPERS dokonano w oparciu o tzw. fiszkę projektową⁴¹, zawierającą opis planowanego projektu oraz zakresu oczekiwanej pomocy. IZ przekazała fiszkę do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w dniu 31 grudnia 2010 r. Beneficjent oczekiwał wsparcia ze strony JASPERS w zakresie konsultacji dotyczących treści przygotowanej umowy o świadczenie usług publicznych związanych z regionalnym transportem kolejowym oraz treści odpowiednich załączników do tej umowy, w tym jej zgodności z prawem krajowym i wspólnotowym.

(dowód: akta kontroli str. 166-172)

Współpraca Samorządu Województwa Wielkopolskiego z Inicjatywą JASPERS przy projekcie trwała ponad pół roku (w okresie od stycznia do lipca 2011 r.), licząc od dnia przeprowadzenia spotkania organizacyjnego, do dnia otrzymania treści noty końcowej. Podczas współpracy robocze spotkania odbywały się w Biurze Jaspers w Warszawie, w zależności od potrzeb, raz lub dwa razy w miesiącu. Zorganizowano również wspólne spotkanie⁴² przedstawicieli beneficjenta z przedstawicielami DG Regio i ekspertami z JASPERS, podczas którego wszystkie główne elementy projektu mające być skorygowane zostały uzgodnione.

(dowód: akta kontroli str. 182-197)

Proces udzielania wsparcia przez Inicjatywę JASPERS został formalnie zakończony wydaniem tzw. noty końcowej⁴³ dla projektu, charakteryzującej go oraz opisującej przebieg procesu doradztwa. Nota końcowa⁴⁴ sporządzona została 13 lipca 2011 r. w języku angielskim. Nie zaistniała konieczność sporządzenia przez JASPERS kolejnych not końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 182-197)

Zakres wsparcia, zespół ekspertów JASPERS określił w notce końcowej. Zespół liczył dwóch członków, których pomoc dotyczyła opiniowania oraz doradzania przy opracowaniu dokumentacji projektu. Zasadniczym znaczeniem tego wsparcia było opracowanie takiego brzmienia umowy PSC (w pełni zgodnego z rozporządzeniem WE 1370/2007), w której będą ustanowione odpowiednie mechanizmy ograniczające ewentualną nadmierną rekompensatę, zabezpieczające długoterminową stabilność finansową projektu oraz gwarantujące najlepszą możliwą obsługę klientów.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

W okresie współpracy z beneficjentem przy tym projekcie, JASPERS odniósł się do wszystkich uwag podniesionych przez Komisję Europejską podczas jego

³⁹ Uwagi Komisji Europejskiej tzw. interruption letter KE z dnia 5 stycznia 2011 r.

⁴⁰ Public Service Contract (ang.)

⁴¹ JASPERS project fiche (ang.)

⁴² Spotkanie zorganizowane 9 lutego 2011 r. w Poznaniu.

⁴³ Action Completion Note (ang.),

⁴⁴ JASPERS Completion note for the project: 2011 041 PL RAL RAL - Purchase of rolling stock for regional passenger rail transport of Wielkopolskie region.

zatwierdzania. Rekomendacje JASPERS i przyjęte rozwiązania uwzględniające wszystkie te uwagi, zostały przez beneficjenta zrealizowane. Kluczowe wyniki wsparcia JASPERS w ramach doradztwa przy opracowaniu umowy PSC odnosiły się do kwestii trwałości finansowej podmiotu (operatora kolejowego), konstrukcji i funkcjonalności umowy oraz kwestii pomocy państwa w zakresie rozpatrzenia zgodności ze wspólnym rynkiem UE rekompensat wypłacanych operatorowi. Ponadto, JASPERS zbadał model ekonomiczny sprawdzając, czy projekt jest nadal uzasadniony ekonomicznie po wyłączeniu bezpośrednich wpływów biletowych z głównych korzyści ekonomicznych.

Zakres prac JASPERS obejmował przede wszystkim weryfikację postanowień umowy PSC stanowiącej kluczowe ramy instytucjonalne i finansowe dla przyszłych operacji kolejowych. JASPERS zwrócił szczególną uwagę na wpływ proponowanej umowy PSC na sytuację finansową Kolei Wielkopolskich. JASPERS nie dokonywał oceny finansowej projektu przedstawionego w studium wykonalności, gdyż została ona już zweryfikowana przez DG-Regio. Ocenę aspektów finansowych JASPERS ograniczył do sprawdzenia trwałości finansowej operatora na podstawie prognozy finansowej⁴⁵ dla spółki Koleje Wielkopolskie (w odniesieniu do projektu i proponowanych wysokości rekompensat w umowie PSC) oraz do sprawdzenia dostępności planowanych przyszłych rekompensat dla spółki Koleje Wielkopolskie w prognozie długoterminowej budżetu Województwa Wielkopolskiego. W efekcie tych analiz, eksperci JASPERS potwierdzili, że środki przeznaczone na rekompensaty w latach 2012-2014 w ramach 3-letniej umowy PSC, powinny wystarczyć do utrzymania działalności Spółki. Wskutek zaleceń JASPERS, w umowie PSC istotne aspekty związane ze stabilnością finansową zostały uwzględnione (w zakresie m.in. uniknięcia ryzyka wystąpienia trudności finansowych spowodowanych nałożeniem zbyt wysokich kar za niewłaściwą obsługę regionalnych przewozów kolejowych⁴⁶ oraz ryzyka potencjalnego realnego wzrostu kosztów, wpływającego na poziom rekompensaty⁴⁷).

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

Beneficjent został poproszony przez JASPERS o dostarczenie poprawionej kalkulacji ekonomicznej stopy zwrotu (ERR). Beneficjent dostarczył arkusze obliczeniowe do analizy kosztów i korzyści z aktywnymi formułami, które pozwoliły testować wartość ERR bez wpływów biletowych w strumieniu korzyści ekonomicznych. Na tej podstawie eksperci JASPERS dokonali weryfikacji poprawności przeprowadzonych obliczeń, a także weryfikacji wysokości ekonomicznej stopy zwrotu bez ujmowania przychodów z biletów. Przeliczenie ERR⁴⁸ udowodniło, że kluczowy wynik oceny ekonomicznej projektu nie został zmieniony w związku z wyłączeniem przychodów z biletów z korzyści ekonomicznych⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

⁴⁵ Prognoza finansowa Kolei Wielkopolskich została opracowana na lata 2011-2021, na który przewidywany jest czas trwania umów o świadczenie usług publicznych. Prognoza ta jest odpowiednikiem prognozy finansowej dla proponowanej umowy PSC, ponieważ wszystkie operacje Kolei (włącznie z dodatkową działalnością handlową) zostały ujęte w kalkulacji rekompensaty w umowie PSC.

⁴⁶ Maksymalny limit kar rocznych został ograniczony do 10% rekompensaty za kalendarzowy rok co miało zapobiegać przed utratą płynności finansowej przez operatora i jednocześnie motywować zarząd spółki do uniknięcia zdarzeń powodujących nałożenie kar.

⁴⁷ Koszty niekontrolowane przez spółkę (np. opłaty za dostęp do infrastruktury, koszty energii) jako spodziewane rosnące koszty rynkowe wpływają na zwiększenie poziomu żądanej rekompensaty a koszty kontrolowane przez spółkę miały pozostać utrzymane na stałym poziomie realnym aby zachęcać spółkę do poprawy efektywności.

⁴⁸ Po wyłączeniu przychodów biletowych z korzyści ekonomicznych, ERR zmniejszyła się z 30,99 % do 28,69 %.

⁴⁹ ERR bowiem pozostała znacznie powyżej 5% prognozy społecznej stopy dyskontowej.

W wyniku współpracy pomiędzy beneficjentem a JASPERS, został zmodyfikowany mechanizm obliczenia rekompensaty⁵⁰ oraz wprowadzone zostały do umowy mechanizmy kontroli kosztów. W metodologii kalkulacji rekompensaty wprowadzono bowiem mechanizm indeksacji kosztów, zapobiegający niekontrolowanemu wzrostowi kosztów zależnych od operatora (np. wynagrodzenia, usługi obce, itd.). Ustalono limity wzrostu dla poszczególnych kategorii oraz wprowadzono formułę do przechwytywania efektów sieciowych, w sytuacji gdy takie efekty zostaną rozpoznane (wówczas uwzględnione będą w wysokości wypłacanej rekompensaty).

JASPERS zalecił również dokonywanie regularnych weryfikacji poziomu rekompensaty. Wskutek tych zaleceń, wprowadzono do umowy mechanizmy weryfikacji wysokości rekompensaty każdego roku w odniesieniu do całego okresu trwania umowy PSC, weryfikacji prognozy finansowej, aby rekompensata nie przekraczała poziomu zalecanego w obowiązujących wytycznych lub przepisach oraz procedury działań korygujących w przypadku wystąpienia rekompensaty⁵¹. W związku z tym, JASPERS uznał, że ryzyko wypłacania w przyszłości Kolejom Wielkopolskim rekompensat przekraczających maksymalny poziom określony nowym rozporządzeniem, zostało skutecznie zweryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

Eksperti JASPERS przedstawili również uwagi dotyczące zasad obliczania rozsądnego zysku⁵², zalecając żeby opierać metodologię obliczania rozsądnego zysku na kapitale, w myśl zasady wynikającej z wytycznych zatwierdzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2009 r. w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym⁵³. Wprowadzono bowiem do umowy mechanizmy korekty zysku w sytuacji zmiany uregulowań. Według zmienionej umowy PSC, zmiana metody rozsądnej kalkulacji zysków, nastąpić miała natychmiast gdy nowe przepisy będą miały zastosowanie.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

Po dokonanych weryfikacjach trwałości finansowej projektu, JASPERS w nocie końcowej zawarł konkluzję, iż ryzyko nadmiernej rekompensaty (nadmiernej pomocy państwa) zostało ograniczone do możliwego minimum i praktycznie wyeliminowane. Proponowane bowiem mechanizmy obliczania rekompensaty (wprowadzono korekty liczenia rekompensaty), dostarczyły wystarczających dowodów, potwierdzających uniknięcie zarzucanego przez Komisję Europejską zagrożenia wystąpienia u operatora nadmiernej rekompensaty.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

W wyniku dokonanej oceny stabilności finansowej operatora, JASPERS wskazał, na brak ryzyka niedostępności środków w przyszłych rocznych budżetach województwa wielkopolskiego do 2015 r. Po 2015 roku dokładne kwoty rocznych rekompensat nie zostały potwierdzone w umowie, gdyż podpisanie długoterminowej umowy nie było możliwe. Na mocy bowiem przepisów ustawy o publicznym transporcie

⁵⁰ W rozumieniu art. 2 rozporządzenia (We) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. Definicja zawarta w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym określa rekompensatę bardzo podobnie, wskazując, że są to środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

⁵¹ Wprowadzone zapisy umowne obligowały do częstego sprawdzania poziomu rekompensaty wobec obowiązujących przepisów i wytycznych oraz podejmowania działania naprawczego w razie potrzeby.

⁵² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. nie definiuje bowiem dokładnie pojęcia „rozsądnego zysku”, jak również nie wskazuje zasad określenia jego wysokości.

⁵³ Rozsądnie obliczony zysk zgodnie z tymi wytycznymi odnosi się do poziomu 6% w skali rocznej średniej stopy zwrotu z kapitału własnego. Kapitał własny jest zaliczany proporcjonalnie do działań związanych z PSC według udziału generowanych przychodów.

zbiorowym⁵⁴, ograniczono do 3 lat okres na jaki można zawrzeć umowę z operatorem, w sytuacji, gdy dla danej jednostki nie został opracowany plan transportowy. Do czasu planowanego podpisania umowy PSC Województwo Wielkopolskie nie posiadało takiego planu. W związku z powyższym, umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pomiędzy Województwem Wielkopolskim a Kolejami Wielkopolskimi sp. z o.o., zawarta została na okres od 11 grudnia 2011 r. do 13 grudnia 2014 r.⁵⁵. Aby wykazać minimum 5 letni okres trwałości projektu JASPERS zalecił, aby wymóg podpisania następnej siedmioletniej umowy został przekazany Beneficjentowi w decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej przyznanie wkładu finansowego. W efekcie, taki zapis został sformułowany w decyzji Komisji Europejskiej nr CCI 2009PL161PR007 wydanej 5 października 2011 r. dot. notyfikacji dużego projektu zatwierdzającej wkład finansowy z EFRR.. Bezpośrednio po okresie obowiązywania 3-letniej umowy PSC, została zawarta z operatorem kolejowym jednoroczna umowa przejściowa PSC w zakresie realizacji pasażerskich przewozów kolejowych, obejmująca rozkład jazdy pociągów 2014/2015. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Transportu UMWW, zawarcie w tym okresie długoterminowej umowy było prawnie niedopuszczalne, w związku z trwającymi jeszcze w tym czasie pracami nad przygotowaniem planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Wielkopolskiego. Plan ten przyjęty został przez Sejmik Województwa w dniu 26 października 2015 r. Dlatego też długoterminowa umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pomiędzy Województwem Wielkopolskim a Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o., została zawarta w dniu 26 kwietnia 2016 r. na okres realizacji przewozów kolejowych od 13 grudnia 2015 r. do 13 grudnia 2025 r.⁵⁶

(dowód: akta kontroli str. 182-205, 363-398, 400-401, 450-501)

Wprowadzono również szereg innych zmian do umowy PSC, wynikających z zaleceń JASPERS w odpowiedzi na uwagi Komisji Europejskiej. Dotyczyły one m.in. wskazania w specyfikacji taboru kolejowego w umowach PSC odniesienia zarówno do nowego, jak i do starego taboru (co zapewniało, iż do świadczenia usług wykorzystywany będzie zarówno posiadany dotychczas tabor, jak również nowy – nabyty w ramach projektu a cały tabor uwzględniony zostanie w całkowitych obliczeniach wykonanej pracy przewozowej), obowiązku windykacji kar nałożonych na operatora, koniecznej do efektywnej kontroli biletów, szczegółowego określenia tras, ilości prac transportowych i rodzaj taboru używanego w ramach świadczenia usług w okresie trzyletniej umowy⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

Oprócz realizacji uwag zgłoszonych przez Komisję Europejską, w trakcie współpracy z beneficjentem, JASPERS opracował dodatkowe zalecenia i komentarze dotyczące proponowanych postanowień umowy PSC. Odnosiły się one m.in. do kontroli kosztów oraz systemu jakości i kar. Wskutek tych zaleceń wprowadzono zapisy umowne dotyczące systemu monitorowania jakości usług i powiązania go z karami umownymi, a także odnoszące się do norm jakości opisujących parametry świadczonych usług innych niż parametry techniczne taboru wykorzystywanego do świadczenia usług wynikających z umów PSC.

(dowód: akta kontroli str. 182-205)

⁵⁴ Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym do czasu uchwalenia pierwszego planu transportowego, umowy mogły być zawierane na okres nie dłuższy niż 3 lata

⁵⁵ Umowa Nr DT/III/70/2012 z 31 stycznia 2012 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich zawarta pomiędzy Województwem Wielkopolskim a Kolejami Wielkopolskimi sp. z o.o.

⁵⁶ Umowa nr DT/III/102/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r

⁵⁷ W załącznikach do umowy PSC zawarto szczegółowe harmonogramy przejazdów pociągów dla każdego roku z uwzględnieniem zakupu nowego taboru i specyfikacji tras dla usług w ramach 3-letniej PSC.

5.5. Jako adekwatną do bieżących potrzeb i oczekiwań beneficjenta, z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW uznała długość okresu świadczenia pomocy ze strony JASPERS. Jak zaznaczyła, pomoc JASPERS została odpowiednio zaplanowana. Prace były prowadzone na bazie opracowanych wcześniej przez Beneficjenta dokumentów, w kontekście uwag Komisji Europejskiej do przedmiotowego materiału. Podczas spotkania roboczego na początku współpracy omówiono kwestie problematyczne oraz wstępne terminy realizacji. Preferowanym językiem współpracy był język polski. Posługiwanie się językiem polskim przyspieszyło tok prowadzonych prac oraz wyeliminowało ewentualne błędy w tłumaczeniu, ze względu na konieczność posługiwania się fachowym, specyficznym dla branży językiem.

(dowód: akta kontroli str. 503-527)

5.6. Urząd Marszałkowski w sporządzonej ocenie współpracy⁵⁸ z JASPERS, (uznanej za bardzo udaną) wskazał, że dla beneficjenta kwestie pomocy publicznej i ryzyko nadmiernej rekompensaty w umowach użyteczności publicznej, były stosunkowo nowymi zagadnieniami i dlatego doświadczenie JASPERS oparte na podobnych projektach było kluczowe w celu przygotowania odpowiednich postanowień umownych. Ponadto, podkreślono w niej, że stosowne komentarze JASPERS odnoszące się do oceny analizy ekonomicznej i finansowej projektu dotyczącego włączenia wpływów biletowych jako korzyści ekonomicznej projektu, spełniły oczekiwania Komisji Europejskiej. W ocenie z-cy Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego UMWW, eksperci Inicjatywy JASPERS cechowali się profesjonalizmem, wysoką znajomością zagadnienia, trafnością spostrzeżeń przekazywanych w uwagach do beneficjenta, a otwartość na współpracę i merytoryczne dyskusje, pozwoliły kompleksowo przygotować ostateczny kształt przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 350-351)

5.7. W ramach opracowywania projektu związanego z zakupem taboru kolejowego, bezpośrednio zaangażowanych we współpracę z Inicjatywą JASPERS ze strony beneficjenta (którego zadania realizowane były przez Departament Transportu) było dwóch pracowników. Osoby te są nadal zatrudnione w Urzędzie Marszałkowskim. Zespół JASPERS liczył dwóch ekspertów.

W wyniku współpracy z ekspertami Inicjatywy JASPERS, w ocenie Dyrektora Departamentu Transportu UMWW, poszerzono specjalistyczną wiedzę na temat konstruowania umów o świadczenie usług użyteczności publicznej w regionalnych kolejowych przewozach pasażerskich (PSC), ze szczególnym uwzględnieniem warunków dopuszczalności pomocy publicznej w finansowaniu zleczanych usług. Uzyskana wiedza i kompetencje wykorzystywane były podczas negocjacji umów PSC z dwoma operatorami (Przewozy Regionalne sp. z o.o., Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.), którym zlecono takie usługi na terenie województwa wielkopolskiego. Zakres wykorzystania nabytej wiedzy i kompetencji obejmował cały obszar wzorcowej umowy PSC.

(dowód: akta kontroli str. 400-501)

Wsparcie JASPERS wpłynęło na wzrost zdolności beneficjenta do przygotowania i realizacji projektu podobnej wielkości i typu. Samorząd Województwa Wielkopolskiego w ramach WRPO 2014 – 2020 realizuje bowiem kolejny projekt zakupu taboru kolejowego pn. „Rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce poprzez zakup nowego i modernizację taboru dla wojewódzkich przewozów kolejowych”⁵⁹, w którym wykorzystywana jest wiedza w zakresie

⁵⁸ Feedback from beneficiary (ang.)

⁵⁹ Nr Projektu: RPWP.05.02.02-30-0002/15

konstruowania umów użyteczności publicznej. Powyższy projekt objęty został zresztą wsparciem JASPERS w zakresie ograniczonym do analizy umowy PSC, którą będzie objęty cały nowy tabor kolejowy w ramach tego projektu oraz dotychczasowy tabor kolejowy będący własnością UMWW. Wsparcie JASPERS dotyczyło innych aspektów dopuszczalnej pomocy publicznej niż wynikające z doradztwa związanego z przygotowaniem modelowego wzoru umowy PSC w 2011 r. Powodem bowiem ponownego zaangażowania doradców JASPERS, była konieczność jednoznacznego potwierdzenia, w kontekście dopuszczalności pomocy publicznej, momentu czasowego rozliczenia rekompensaty całkowitej zawierającej przysporzenia operatora związane z dokapitalizowaniem Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. Ekspersi z JASPERS w tym zakresie zarekomendowali⁶⁰ m.in. aby rozliczenie środków (otrzymanych w wyniku dokapitalizowania spółki Koleje Wielkopolskie z przeznaczeniem na zakup i wyposażenie bazy naprawczo-utrzymawczej⁶¹) nastąpiło w ramach następnej umowy w ramach skumulowanego rozliczenia rekompensaty za cały okres trwania kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 538-539, 546-557)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Samorządu Województwa Wielkopolskiego z ekspertami Inicjatywy JASPERS.

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 NIK⁶², 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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z pozytywną oceną działalności Urzędu Marszałkowskiego, NIK nie formułuje wniosków i nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

Poznań, dnia lipca 2016 r.

Kontroler
Przemysław Grad
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

⁶⁰ Project Guidance Note PL 2016 AMT RAL z 26.04.2016 r.

⁶¹ W sytuacji wystąpienia nadmiernej rekompensaty (stwierdzonej po zakończeniu umowy trzyletniej) powstałej w wyniku dokapitalizowania spółki

⁶² Dz. U. z 2015 r., poz.1096 oraz Dz. U. z 2016 r., poz. 677

