



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.004.01.2016
D/16/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/503 – Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Marcin Mirończuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/22/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą współpraca Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego³ z ekspertami JASPERS przebiegała prawidłowo.

Urząd jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013⁴ zgłosił wszystkie projekty kwalifikujące się do wsparcia JASPERS zgodnie z wytycznymi; współpracował z Ministerstwem Rozwoju, które koordynowało proces wsparcia JASPERS⁵ oraz monitorował proces rozpatrywania projektów⁶ przez KE. Zdaniem NIK współpraca w ramach inicjatywy JASPERS nie przyczyniła się do skrócenia czasu rozpatrywania wniosków o potwierdzenie wkładu finansowego⁷, do zmniejszenia ilości uwag zgłaszanych przez KE⁸ czy do wzrostu zdolności administracyjnej⁹.

Samorząd Województwa Mazowieckiego jako beneficjent projektu „Internet dla Mazowsza” współpracował z ekspertami JASPERS w przygotowaniu projektu i ostatecznej jego oceny. Rozpoczęcie współpracy z ekspertami zapoczątkowało spotkanie organizacyjne, a zakończyło wydanie przez JASPERS noty końcowej. Zalecenia ekspertów wskazane w notce końcowej zostały przez Beneficjenta zrealizowane. Beneficjent pozytywnie ocenił współpracę z ekspertami JASPERS, w wyniku której osoby uczestniczące w przygotowaniu ww. projektu nabyły umiejętności i kompetencje związane z rynkiem operatorów telekomunikacyjnych, co miało pozytywny wpływ na przygotowanie obszarów, w których miał być realizowany projekt.

¹ Zwany dalej Urzędem lub UMWM.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Jako Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013 oraz jako beneficjenta projektu „Internet dla Mazowsza”.

⁴ Zwana dalej IZ.

⁵ Poprzednio było to Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju lub wcześniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dalej: Ministerstwo.

⁶ Licząc od daty przedłożenia dokumentacji do KE do daty wydania decyzji przez KE.

⁷ Szczegóły w podpunkcie 3.1. wystąpienia.

⁸ Szczegóły w podpunkcie 3.3.

⁹ Wzrostu umiejętności, wiedzy, doświadczenia, kompetencji. Szczegóły: punkt 4.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Procedury korzystania z pomocy JASPERS i prawidłowość ich stosowania

Opis stanu faktycznego

1.1. UMWM jako IZ nie opracował zasad ubiegania się o wsparcie JASPERS i zasad współpracy z ekspertami. Zasady takie nie zostały również zaproponowane przez JASPERS. UMWM stosował wytyczne dla składanych projektów do wsparcia JASPERS przekazane przez Ministerstwo. Wg tych wytycznych zgłaszane projekty powinny spełniać następujące warunki:

- powinny być to tzw. projekty „duże” w rozumieniu prawa wspólnotowego¹⁰ (zgłaszanie projektów małych dopuszczalne było jedynie w wyjątkowych przypadkach, ze względu na wyjątkowy stopień skomplikowania projektów lub pilotażowy charakter, warunkujący realizację programu/priorytetu – w takim przypadku wskazane jest wyczerpujące uzasadnienie potrzeby wsparcia),
- mieć nietypowy, wyjątkowo skomplikowany charakter, np. związany z kwestiami środowiskowymi, pomocą publiczną, kwalifikowalnością itp.,
- mieć charakter projektów pilotażowych, aby wyniki dla danego projektu mogły zostać wykorzystane przy innych, podobnych projektach.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 143)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński podał w wyjaśnieniach, że Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich¹¹ nie planuje wprowadzać żadnych dodatkowych zasad współpracy poza te wskazane przez Ministerstwo na stronie internetowej¹² „(...) Wsparcie doradcze JASPERS odbywa się na podstawie Planu Pracy Inicjatywy JASPERS na lata 2014-2020 (ang. JASPERS Action Plan 2014-2020, dalej: Plan Pracy). Dokument ten został podpisany 25 sierpnia 2014 r. znalazły się w nim wszystkie projekty i zadania horyzontalne, które były objęte wsparciem doradczym JASPERS w dniu podpisania dokumentu. Za zgłaszanie nowych projektów i zadań horyzontalnych do objęcia wsparciem JASPERS odpowiedzialne są instytucje zarządzające krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi. Powyższy proces jest koordynowany przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie. Proces wsparcia projektu lub zadania horyzontalnego prowadzony jest przez JASPERS bezpośrednio z beneficjentem, przy współpracy z instytucją zarządzającą danym programem operacyjnym. Po zakończeniu doradztwa Inicjatywa JASPERS przekazuje beneficjentowi tzw. notę końcową (ang. Action Completion Note), tj. dokument podsumowujący wsparcie udzielone danemu projektowi lub zadaniu horyzontalnemu. Zgodnie z deklaracją ze strony JASPERS, wydanie noty końcowej z reguły następuje nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od momentu przekazania przez beneficjenta Inicjatywie pełnej dokumentacji dot. projektu. Wraz z wyżej wspomnianą notą, beneficjent otrzymuje tzw. formularz oceny wsparcia (ang. Feedback form), za pomocą, którego wyraża opinię na temat jakości udzielonego mu wsparcia.”

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Ministerstwo przekazało UMWM 22 kwietnia 2016 r. procedury Niezależnej Oceny Jakości (ang. Independent Quality Review), które określały etapy współpracy z JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 181-195)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński poinformował, że Departament RF rozpowszechniał informacje o możliwości skorzystania z inicjatywy JASPERS drogą

¹⁰ Art. 100 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

¹¹ Zwany dalej Departamentem RF.

¹² <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne> – dostęp (01.07.2016).

mailową oraz w trakcie spotkań z Instytucjami Pośredniczącymi¹³ lub/i beneficjentami, zgodnie z zasadami współpracy wskazanymi przez Ministerstwo.
(dowód: akta kontroli str. 178)

1.2. UMWM nie opracował procedur wyboru beneficjentów do wsparcia JASPERS. Nie stosowano preferencji w doborze projektów, np. w postaci typu beneficjenta. Wybór beneficjentów odbywał się na warunkach wskazanych przez Ministerstwo. W kontrolowanym okresie wszystkie zgłoszone projekty spełniające ww. kryteria były proponowane do wsparcia JASPERS i zostały ujęte w indykatywnym wykazie projektów kluczowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 143-144)

W kontrolowanym okresie UMWM nie zgłaszał zadań horyzontalnych oraz nie wystąpiły przypadki kilkukrotnego (więcej niż jednego) zgłaszania projektu do planu działań w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 7, 179, 198-200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa jednak potrzebę opracowania zasad współpracy z JASPERS w tym, m.in. zasad ubiegania się o wsparcie ekspertów, zasad współpracy z ekspertami i zasad wyboru beneficjentów do wsparcia. Procedury te pomogłyby w uporządkowaniu całego procesu pozyskiwania środków unijnych przy udziale ekspertów JASPERS i wyeliminowałyby dowolność postępowania w tym obszarze. Procedury zawierające przejrzysty proces pozyskiwania środków UE przy udziale ekspertów JASPERS oraz sposób dokumentowania danych operacji pozwoliłyby wzmocnić kontrolę zarządczą w Urzędzie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie UMWM nie sporządził planu wykorzystania JASPERS. Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński wyjaśnił, że podejście prezentowane przez JASPERS, nie nakładało na Departament RF obowiązku sporządzenia „planu wykorzystania JASPERS”. W związku z powyższym, także planowanie wykorzystania wsparcia JASPERS, w przypadku zidentyfikowania konieczności skorzystania z niego, miało miejsce na zasadach przedłożonych przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 210)

W kontrolowanym okresie Urząd jako IZ za pośrednictwem Ministerstwa zgłosił 10 projektów do wsparcia JASPERS, z czego siedem¹⁵ zostało ujętych w planach rocznych i to wsparcie otrzymało. W kontrolowanym okresie wystąpiły przypadki włączenia projektów do Planu Pracy w trybie ad hoc już po jego podpisaniu. Przykładem takiego projektu był projekt pt. „Termy Gostynińskie” oraz projekt

¹³ Dalej: IP.

¹⁴ Zwanego dalej RPO WM 2017-2013.

¹⁵ Dwa projekty w 2008 r. (budowa i rozwój komponentu technologicznego oraz naukowo-badawczego Płockiego Parku Przemysłowo-Technicznego w Płocku dla regionalnej działalności innowacyjnej oraz uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie), dwa projekty w 2009 r. (zakup 20 sztuk czteroczęściowych elektrycznych zespołów trakcyjnych oraz budowa skrzyżowania drogi krajowej nr 2 z Trasą Siekierkowską) oraz po jednym w latach 2010-2012 (internet dla Mazowsza, zakup kolejowego taboru pasażerskiego do obsługi połączeń regionalnych na linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej w Warszawskim Obszarze Metropolitalnym, Termy Gostynińskie).

pt. „Zakup kolejowego taboru pasażerskiego do obsługi połączeń regionalnych na linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej w Warszawskim Obszarze Metropolitalnym”. Drugi z projektów był realizowany natomiast odnośnie pierwszego projektu Ministerstwo wskazało, że JASPERS twierdziło, że nie ma ekspertów z tej dziedziny i ubieganie się o wsparcie wydaje się niezasadne. Eksperci jednak sprawdzili projekt pod kątem zaopiniowania gotowości przygotowania wniosku dla projektu dużego do KE. Ostatecznie projekt został przeniesiony na listę rezerwową indykatywnego wykazu projektów kluczowych z powodu dwukrotnej negatywnej merytorycznej oceny wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 7, 22-83, 202, 211, 266-267)

2.2. Urząd nie przeprowadził analiz wykorzystywania JASPERS również dla nowej perspektywy 2014-2020, które mogłyby zidentyfikować sektory wymagające wsparcia, np. ze względu na mniejsze doświadczenie w absorpcji środków unijnych lub zidentyfikować projekty modelowe, aby wypracowane w ich ramach przez JASPERS rozwiązania można było zastosować do innych, podobnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 144, 178)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński podał w wyjaśnieniach, że możliwość wsparcia na etapie programowania poprzez zaangażowanie ekspertów zewnętrznych jest na bieżąco analizowana i wykorzystywana. Na aktualnym etapie prac właściwsze wydaje wsparcie poprzez szkolenia tematyczne, spotkania, warsztaty, konferencje z innymi instytucjami, np. z innymi IZ lub IP, niż korzystanie z pomocy JASPERS. Kluczowe znaczenie mają również spotkania z przedstawicielami ministerstw oraz KE. Dużym wsparciem jest również praca w grupach roboczych działających przy Komitecie Monitorującym. Nie wyklucza to możliwości korzystania ze wsparcia JASPERS na kolejnych etapach wdrażania RPO WM 2014-2020. W związku z faktem, iż w perspektywie finansowej 2014-2020, w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego rozpoczyna się dopiero etap podpisywania pierwszych umów o dofinansowanie oraz aktualnie nie przewiduje się występowania projektów dużych, żaden projekt nie został zgłoszony do objęcia wsparciem przez inicjatywę.

(dowód: akta kontroli str. 178)

2.3. W kontrolowanym okresie spośród 10 zgłoszonych projektów trzy¹⁶ nie zostały ujęte w planach rocznych JASPERS. Eksperci nie przekazywali IZ uzasadnienia braku objęcia wsparciem tych projektów. Nie było również sytuacji objęcia wsparciem JASPERS projektów nieujętych w rocznych planach działań.

Jak poinformował Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński, Departament RF nie zwracał się oficjalnie do JASPERS o podanie przyczyny niezakwalifikowania projektów do planu działań, przyczyna ta musiała być przekazana telefonicznie przez Ministerstwo, gdyż w taki także sposób przebiegał monitoring uzyskania wsparcia JASPERS. Informacje nt. zatwierdzonych planów działań były przekazywane do IZ przez Ministerstwo, a nie przez JASPERS. Projekty, które nie zostały włączone do planów działań były projektami małymi i w ocenie JASPERS nie spełniały warunków otrzymania wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 7, 84-87, 210)

Współpraca z JASPERS odbywała się w języku polskim lub angielskim w zależności od możliwości eksperta. Departament RF nie ma informacji, czy beneficjenci zgłaszali problemy związane z koniecznością współpracy w języku angielskim.

(dowód: akta kontroli str. 211)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹⁶ Dwa projekty były małymi projektami, jeden projekt został wycofany przez beneficjenta.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie dofinansowanie z funduszy unijnych otrzymało pięć dużych projektów regionalnych, z których trzy¹⁷ otrzymały wsparcie JASPERS. Rozpatrywanie projektów licząc od daty przedłożenia dokumentacji do KE do daty wydania decyzji przez KE dla projektów objętych wsparciem JASPERS trwało od 185 do 218 dni natomiast dla projektów, które nie były objęte wsparciem czas ten wynosił 131 i 185 dni.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński poinformował, że Departament RF monitorował czas rozpatrywania dużych projektów przez KE w ramach RPO WM 2007-2013 poprzez monitoring w Systemie SFC2007, a także zapytania mailowe oraz telefoniczne. Ponadto przygotowywał oraz przekazywał Ministerstwu, co kwartał zestawienia projektów dużych, które zawierały informacje na temat statusu wniosku o potwierdzenie wkładu dużego, daty przekazania wniosku oraz daty jego zatwierdzenia. Monitorowanie czasu rozpatrywania wniosków przeprowadzane było na potrzeby informacyjnie Departamentu RF, jednakże nie miał on wpływu na czas trwania rozpatrywania wniosku o potwierdzenie wkładu dla projektu dużego, gdyż był on określony trybem pracy oraz procedurami wewnętrznymi KE.

(dowód: akta kontroli str. 210-211, 213-223)

3.2. Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński podał w wyjaśnieniach, że wsparcie doradcze JASPERS było mechanizmem niwelującym ryzyko nieprawidłowego przygotowania projektów wytypowanych do wsparcia przez IZ, a przede wszystkim projekty duże, ze względu na ich wartość oraz skomplikowany charakter. Doradztwo ekspertów polegało na analizie obszarów problematycznych w ramach projektów, weryfikacji przygotowanej dokumentacji projektu, w tym na pomocy w konstruowaniu wniosków o potwierdzenie wkładu finansowego dla projektów dużych. Dzięki doradztwu JASPERS zweryfikowane zostało przygotowanie inwestycji, a wnioski o dofinansowanie pozytywnie przeszły ocenę w IP. Wsparcie ekspertów JASPERS miało pozytywny wpływ na przygotowywaną dokumentację, czego efektem było zatwierdzenie wniosków dla projektów dużych przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 178)

3.3. W kontrolowanym okresie spośród trzech dużych projektów tylko w jednym przypadku¹⁸ KE zatwierdziła projekt bez uwag. W projekcie „Uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie” KE zgłosiła sześć uwag dotyczących m.in: niezgodności zakładanej liczby utworzonych miejsc pracy pomiędzy studium wykonalności, a wnioskiem; danych finansowych; wpływu braku realizacji projektu na osiągnięcie prognozowanych wartości ruchu lotniczego w związku z wprowadzeniem transportu zastępczego oraz zmiany wskaźnika (ekonomicznej wartości bieżącej netto). W projekcie „Zakup kolejowego taboru pasażerskiego do obsługi połączeń regionalnych na linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej w Warszawskim Obszarze Metropolitalnym” KE poprosiła o: uzasadnienie opóźnienia w złożeniu wniosku;

¹⁷ 1) Internet dla Mazowsza – beneficjent Samorząd Województwa Mazowieckiego; 2) Uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie lotniska wojskowego w Modlinie – beneficjent-Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o.; 3) Zakup kolejowego taboru pasażerskiego do obsługi połączeń regionalnych na linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej w Warszawskim Obszarze Metropolitalnym – beneficjent Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o.

¹⁸ Internet dla Mazowsza zwany dalej IDM.

wyjaśnienia odnośnie kwoty wkładu wspólnotowego oraz pomocy państwa i wyjaśnienia dotyczące podstawowych wskaźników.

Powyższe uwagi KE nie dotyczyły obszarów, w których doradzał JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 7-21, 267)

Spośród dwóch projektów¹⁹, które nie były objęte wsparciem JASPERS, KE zgłosiła uwagi tylko do projektu „Budowa obwodnicy południowej w Radomiu”. Uwagi dotyczyły kosztów zakupu gruntu, wyboru wariantu obwodnicy oraz prognoz ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 256-263)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

UMWM 29 kwietnia 2013 r. uzyskał z Ministerstwa informację o możliwości skorzystania z Platformy sieciowej (ang. Networking Platform) oraz Centrum kompetencji (ang. Competence Center). Ministerstwo, 5 lutego 2015 r., poinformowało również, że w strukturze JASPERS powołano dział, którego celem jest zapewnienie wsparcia horyzontalnego dla instytucji oraz beneficjentów systemu polityki spójności 2014-2020. Miał on realizować swoje zadania poprzez organizację konferencji, szkoleń, warsztatów i seminariów, opracowywanie przewodników, wytycznych i ewentualnie innych narzędzi metodologicznych służących przygotowaniu i wdrażaniu projektów. W zawiązku z powyższym 24 lutego 2015 r. drogą elektroniczną UMWM dla potrzeb nowej perspektywy 2014-2020 zgłaszał w ramach Inicjatywy JASPERS zapotrzebowanie na:

- specjalistyczne szkolenie z zakresu pomocy publicznej,
- szkolenia dotyczące sporządzenia analizy finansowej i wyliczeń luki finansowej,
- szkolenie dotyczące regionalnych inwestycji terytorialnych (RIT),
- doradztwo, szkolenia i wyłonienie ekspertów w zakresie miejskich projektów rewitalizacyjnych,
- doradztwo i szkolenia w zakresie Priorytetu Inteligentny Rozwój – pojęcie innowacyjności w przedsiębiorstwach, które w dalszym ciągu nie jest jasno określone,
- konferencje lub szkolenia dotyczące zagadnień związanych z OZE,
- konferencja w zakresie dofinansowania projektów na badania i rozwój (B+R).
Kwestie związane z patentami i ochroną wiedzy.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 144, 179, 196-200)

Instytucja Zarządzająca RPO WM 2014-2020 nie otrzymała odpowiedzi z Ministerstwa w zakresie przekazanych zdiagnozowanych ww. potrzeb dla perspektywy 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 211)

Pracownicy IZ nie współpracowali bezpośrednio z ekspertami JASPERS w zakresie merytorycznym dotyczącym doradztwa przy opracowywaniu dokumentacji projektów, z uwagi na fakt, że wsparcie ekspertów było skierowane bezpośrednio do wnioskodawców. Rola pracowników IZ miała charakter organizacyjny i dotyczyła przede wszystkim przekazywania informacji (np. podczas zgłaszania projektów do objęcia wsparciem) pomiędzy beneficjentami, a Ministerstwem – koordynatorem wsparcia doradczego inicjatywy JASPERS. Pracownicy IZ nie uczestniczyli

¹⁹ Budowa ul. Nowolazurowej na odcinku od Al. Jerozolimskich do Trasy AK – zadanie A od Al. Jerozolimskich do ul. ks. Juliana Chrościckiego oraz Budowa obwodnicy południowej w Radomiu

w szkoleniach organizowanych przez JASPERS i w związku z tym nie nabyli dodatkowych kompetencji i umiejętności. Spośród pięciu pracowników, którzy współpracowali z ekspertami JASPERS w IZ pracuje trzech (wg stanu na 27 czerwca 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 255)

Wsparcie JASPERS oraz utworzenie Platformy sieciowej i Centrum kompetencji nie przyczyniło się do wzrostu zdolności administracyjnej w IZ (wzrostu umiejętności, wiedzy, doświadczenia, kompetencji), ponieważ pracownicy Departamentu RF nie korzystali z Platformy sieciowej oraz Centrum kompetencji, nie uczestniczyli w zadaniach horyzontalnych realizowanych przez JASPERS, oraz nie uczestniczyli w szkoleniach. Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński poinformował, że Departament RF nie był instytucją właściwą do organizowania tego typu działań. Za cały proces informacyjno-promocyjny w kontekście wsparcia JASPERS odpowiedzialne było Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 179, 211)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Współpraca między ekspertami JASPERS a beneficjentami

Opis stanu
faktycznego

5.1. Analizę w zakresie współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego (jako beneficjenta) z ekspertami JASPERS objęto projekt „Internet dla Mazowsza”²⁰. Projekt zakładał rozbudowę sieci światłowodowej zapewniającej możliwość dostępu do Internetu w miejscach wykluczenia cyfrowego. Uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego²¹ IDM został włączony do Indykatywnego wykazu indywidualnych projektów kluczowych RPO WM 2007-2013. UMWM z własnej inicjatywy zgłosił projekt do wsparcia JASPERS, który został ujęty w planie rocznym JASPERS na 2010 r. Projekt realizowany był przez Agencję Rozwoju Mazowsza S.A.²² pod nadzorem Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich UMWM²³.

(dowód: akta kontroli str. 90-102, 212, 248-254)

W kontrolowanym okresie eksperci JASPERS sporządzili jedną notę końcową (wersja rozszerzona) w języku angielskim, w której (pkt 2 noty) opisano wkład JASPERS do projektu. Eksperci poproszeni zostali o pomoc w przygotowaniu projektu i ostatecznej jego oceny. Dotyczyło to w szczególności:

- wsparcia na etapie przygotowania koncepcji projektu (identyfikacja pominiętych lub dostatecznie uwzględnionych elementów krytycznych projektu),
- określenia zakresu inwestycji zgodnie z wymogami dotyczącymi pomocy państwa;
- wsparcia podczas procedury prenotyfikacji i notyfikacji dotyczącej pomocy państwa;
- oceny oddziaływania na środowisko;
- przeglądu końcowego wniosku o dofinansowanie wraz z niezbędnymi załącznikami w celu zapewnienia najwyższej jakości i kompletności.

(dowód: akta kontroli str. 103-141, 211-212, 226)

Zgodnie z zapisami punktu 2 noty końcowej projektu, rzeczywisty wkład JASPERS był bardziej dogłębny i obejmował następujące aspekty:

²⁰ Nr JASPERS: 2010 159 PL KE TEL. Dalej: IDM.

²¹ Uchwała Nr 246/213/09 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 10 lutego 2009 r.

²² Zwana dalej ARM S.A.

²³ Obecnie Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- doradztwo w zakresie struktury oraz zakresu Studium wykonalności,
 - doradztwo w zakresie uzasadnienia oraz celów Projektu,
 - doradztwo w kontekście unijnego projektu (cyfrowe cele programu),
 - doradztwo w kwestiach pomocy państwa,
 - doradztwo w zakresie analizy opcji i aspektów technicznych,
 - doradztwo w celu ustalenia roli ARM S.A. w kontaktach Urzędem Zamówień Publicznych,
 - doradztwo w zakresie szacowania obecnego i przyszłego popytu,
 - doradztwo w zakresie oddziaływania na środowisko,
 - doradztwo w zakresie analizy kosztów i korzyści oraz analizy finansowej,
 - doradztwo w zakresie analizy ryzyka i wrażliwości,
 - przegląd dokumentów opracowanych przez Beneficjenta,
 - przegląd Studium wykonalności oraz Wniosku o dofinansowanie, łącznie z poradnictwem dotyczącym jego treści,
 - doradztwo doraźne w sprawach pilnych,
 - pomoc w komunikacji z Komisji Europejskiej (dyrekcja generalna ds. konkurencji).
- Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński poinformował, że wszystkie zadania zapisane w nocie końcowej były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 109, 212, 226)

W nocie końcowej projektu (pkt 5 noty końcowej) JASPERS wydał następujące rekomendacje:

- beneficjent powinien powziąć wszelkie niezbędne kroki dla zapewnienia, że wszelkie zaplanowane działania i zamówienia nie spowodują niekorzystnej zwłoki;
- w celu dalszego zwiększenia efektywności fazy wdrażania, JASPERS zachęca Beneficjenta oraz jego partnera prywatnego, z komercyjnego punktu widzenia, do znalezienia synergii w zamówieniach pomiędzy innymi regionami w Polsce w celu wymiany wiedzy, łączenia zasobów, w zależności od potrzeb;
- JASPERS wezwał Beneficjenta, aby ponownie przeanalizował model zarządzania w stosunku do planowanych działań związanych z monitoringiem projektu. W tym celu zdecydowanie zalecamy, aby ostateczna umowa zawarta z partnerem prywatnym również szczegółowe informacje jak będzie wyglądała i rozwijała się współpraca pomiędzy Województwem, a partnerem prywatnym z pomocą krajowego organu i ekspertyzy z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji,
- zaleca się aby umowa zawierała szczegółową metodologię ustalenia cen i monitorowania w ścisłej współpracy z organem krajowym w celu stworzenia systemu, która pozwoli na efektywną kontrolę nad partnerem prywatnym przez UMWM ze wsparciem organu krajowego,
- należy zwrócić również uwagę na trwałość funkcjonowania projektu, co w aktualnej analizie jest oparte na zdolności regionu do dofinansowania projektu w przypadku zaistnienia deficytu działań (w szczególności na początku projektu i dotyczy to kosztów wymiany). W tym celu ocenione oferty konkurencyjne razem z kryteriami zdefiniowanymi w decyzji o przyznaniu pomocy państwa powinny zminimalizować wkład z budżetu Urzędu Marszałkowskiego. Jednakże podczas fazy operacyjnej zaleca się regularne monitorowanie kosztów oraz włączenie ich z planowany budżet.

Wszystkie ww. rekomendacje zostały wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 212, 228, 267-268)

Urząd nie sporządził oceny współpracy z JASPERS w ramach projektu IDM, pomimo iż taki dokument został dostarczony wraz z notą końcową dla tego projektu.

Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak wyjaśnił Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński, pozytywnie ocenia współpracę z JASPERS – podstawą do takiego twierdzenia są pozytywne notyfikacje projektu IDM.

(dowód: akta kontroli str. 211, 268)

Projekt IDM został zatwierdzony przez KE bez uwag. Współpraca beneficjenta z Inicjatywą JASPERS w zakresie współpracy przy projekcie IDM trwała ponad dwa i pół roku²⁴, licząc od dnia przeprowadzenia spotkania organizacyjnego (tzw. kick-off meeting), na którym ustalono szczegółowe zasady współpracy (14 wrzesień 2010 r.) do dnia wydania treści noty końcowej (19 marzec 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 7, 104, 110-111, 227-228)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński poinformował, że współpraca z JASPERS trwała od roku 2010 do roku 2013. Spotkania z JASPERS były ustalane indywidualnie w miarę bieżących potrzeb związanych z przygotowaniem dokumentacji notyfikacyjnej, a tryb współpracy był ustalany roboczo – współpraca z ekspertami odbywała się w terminach pozwalających na efektywne przygotowanie dokumentacji i okres jej trwania był adekwatny do potrzeb. Nie formalizowano sztywnych zasad i nie opracowywano harmonogramu współpracy, gdyż nie było takiej potrzeby i możliwości. W tamtym okresie administracja nie dysponowała doświadczeniami umożliwiającymi wytworzenie odpowiednich procedur. Odnośnie kwestii złożenia wniosku do KE, to z informacji Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wynika, że dokumentacja notyfikacyjna została przygotowana i złożona w możliwie najkrótszym czasie. Współpraca z JASPERS nie wpłynęła na datę złożenia wniosku do KE.

(dowód: akta kontroli str. 212)

5.2. W kontrolowanym okresie dwóch pracowników wyznaczono jako osoby kontaktowe do współpracy z JASPERS. Pracownik Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich uczestniczył w spotkaniach z przedstawicielami JASPERS w celu monitorowania współpracy merytorycznej pomiędzy JASPERS, a ARM S.A., jako reprezentanta Departamentu nadzorującego realizację projektu IDM. Pracownik pośredniczył w obiegu informacji pomiędzy ARM S.A. i JASPERS oraz współpracował w tej kwestii z pracownikiem Departamentu RF wykonującym zadania IZ RPO WM. Rolą drugiego pracownika w tym departamencie było pośredniczenie oraz monitoring współpracy projektu IDM ze strony IZ RPO WM.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Dyrektor UMWM Waldemar Kuliński wyjaśnił, że pracownicy ARM S.A. w wyniku współpracy z JASPERS w ramach realizacji projektu IDM nabyli umiejętności i kompetencji związanych z rynkiem konkurencyjnym operatorów telekomunikacyjnych, co miało pozytywny wpływ na przygotowanie obszarów, w których miał być realizowany projekt.

(dowód: akta kontroli str. 212, 229-253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Z uwagi na brak nieprawidłowości NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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

²⁴ 917 dni

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ 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 Warszawie.

Warszawa, lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Marcin Mirończuk
specjalista k.p.

²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.