



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.004.02.2016
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	Urszula Klimska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/35/2016 z 23 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd m.st. Warszawy, Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz - Waltz, Prezydent m.st. Warszawy

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W ocenie NIK współpraca pomiędzy m.st. Warszawą a ekspertami JASPERS w odniesieniu do projektu „Budowa skrzyżowania drogi krajowej nr 2 z Trasą Siekierkowską”² przebiegała prawidłowo. Jednakże ze względu na zakres, ramy czasowe i charakter udzielonego wsparcia, współpraca ta nie wpłynęła na wzrost zdolności administracyjnej Urzędu.

Pomoc udzielona m.st. Warszawie przez ekspertów JASPERS dotyczyła weryfikacji studium wykonalności w końcowej fazie jego opracowywania i nie wniosła zasadniczych zmian do Projektu. Kontrolowany Projekt był jednym z pierwszych, jakie otrzymały dofinansowanie z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013.

Nota końcowa, stanowiąca efekt końcowy prac JASPERS przy Projekcie, została sformułowana i przekazana Beneficjentowi w grudniu 2009 r., a więc już po otrzymaniu dofinansowania dla Projektu. Praca wykonana przez JASPERS nie została wykorzystana w dalszym procesie oceny Projektu, gdyż okazał się projektem małym i nie było konieczności poddawania go ocenie Komisji Europejskiej odnośnie potwierdzenia wkładu finansowego Wspólnoty.

Urząd korzystał ze wsparcia JASPERS jeszcze w dwóch z pięciu dużych projektów, realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz w jednym dużym projekcie planowanym do realizacji w perspektywie 2014-2020. Ogólną ocenę wsparcia JASPERS beneficjent określił jako satysfakcjonującą.

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 Dalej: Projekt.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Współpraca między ekspertami JASPERS a beneficjentem

Opis stanu
faktycznego

M.st. Warszawa było beneficjentem wsparcia Inicjatywy JASPERS³ dla projektu nr 2009 031 ROD ROD⁴ „Budowa skrzyżowania drogi krajowej nr 2 z Trasą Siekierkowską”. Projekt ten, będący ostatnim etapem budowy Trasy Siekierkowskiej w Warszawie, zakładał m.in.: budowę dużego czterowylotowego i dwupoziomowego ronda z czterema tunelami dla pieszych, budowę dwujezdniowej ulicy klasy GP na odcinku ok. 750 m, przechodzącej dwoma estakadami nad rondem i wyprowadzającej ruch samochodowy na ul. Marsa, budowę dróg łącznikowych o długości ok. 2 600 m, przebudowę ul. Grochowskiej, budowę ulic lokalnych, chodników i ścieżek rowerowych.

Wniosek o dofinansowanie Projektu złożony 30 czerwca 2009 r.⁵, został zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą 25 sierpnia 2009 r., a umowę o dofinansowanie⁶ podpisano 2 września 2009 r. Projekt znajdował się w Indykatywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013⁷.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 128-131, 133)

Jak podał w wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy⁸, informację o możliwości objęcia Projektu wsparciem JASPERS Urząd otrzymał zarówno od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁹, jak i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego¹⁰ w czasie spotkań i rozmów telefonicznych¹¹. Decyzję o współpracy z JASPERS podjęto, biorąc pod uwagę fakt, iż Projekt w fazie przygotowania nie był jednoznacznie przypisany do kategorii projektu „duży”¹² lub „mały”.

(dowód: akta kontroli str. 23, 49-51, 57-59, 96, 98, 134-136)

Zgłoszenia Projektu do wsparcia doradczego JASPERS dokonano w oparciu o tzw. fiszkę projektową (ang. „project fiche”), sporządzoną w języku polskim i angielskim, przekazaną do UMWM lub MRR¹³. Jako przyczynę zwrócenia się o pomoc ekspertów JASPERS beneficjent wskazał skomplikowany charakter projektu pod względem technicznym, natomiast jako oczekiwany zakres prac dla JASPERS – weryfikację studium wykonalności i dokumentacji środowiskowej. Beneficjent nie potrafił podać daty przekazania fiszki projektu. Jak poinformował Zastępca Dyrektora BFEiRG, Urząd nie dysponuje potwierdzeniem przekazania fiszki.

(dowód: akta kontroli str. 37-52, 134-136)

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BFEiRG, wkład JASPERS ograniczył się do weryfikacji studium wykonalności, co do którego nie było zastrzeżeń. Uwagi ekspertów dotyczyły uporządkowania struktury dokumentu. Beneficjent nie posiadał roboczych wersji studium wykonalności sprzed i po uwagach JASPERS. Jak podał w wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora BFEiRG: „Z uwagi na fakt, iż współpraca

³ Ang. Joint Assistance to Support Projects in European Regions, tj. Wspólna Inicjatywa Wsparcia Projektów w Regionach Europejskich.

⁴ Nr nadany przez JASPERS.

⁵ W Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych – Instytucji Pośredniczącej II stopnia

⁶ Nr RPMA.03.01.00-14-002/09-00

⁷ Wykaz stanowił Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 44/3/06 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 5 grudnia 2006 r.

⁸ Dalej: Zastępca Dyrektora BFEiRG.

⁹ Dalej: MRR.

¹⁰ Dalej: UMWM. Wiadomość e-mail.

¹¹ Jedynymi informacjami pisemnymi, jakimi dysponuje beneficjent w tej sprawie są e-maile z UMWM: z 5 września 2007 r. o możliwości objęcia wsparciem inicjatywy JASPERS realizowanych projektów dużych oraz z 15 czerwca 2009 r. o włączeniu Projektu do planu pracy JASPERS na rok 2009.

¹² W rozumieniu art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. oraz art. 100 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

¹³ Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BFEiRG, beneficjent nie jest w stanie podać, do której instytucji zostały najpierw przekazane fiszki projektowe.

z JASPERS nie była obligatoryjna i w czasie przygotowywania dokumentacji projektowej okazało się, że projekt nie uzyska statusu „dużego”, beneficjent na chwilę obecną nie jest w stanie dokładnie określić, czy i w jakim zakresie uwagi JASPERS zostały wdrożone w ostatecznej wersji studium wykonalności”.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 60-66, 89-90)

Eksperti JASPERS sporządzili jedną wersję noty końcowej dla Projektu (ang. Action Completion Note¹⁴) i przekazali ją beneficjentowi 18 grudnia 2009 r. Nota została sporządzona w języku angielskim. Zakres wsparcia ekspertów opisany w notcie dotyczył weryfikacji wersji roboczej studium wykonalności i jego elementów (m.in. opis projektu, opis zadań, zarządzanie projektem, analiza popytu, gotowość projektu do realizacji, ekonomiczna analiza kosztów i korzyści, analiza ryzyka, trwałość projektu, plan finansowy).

(dowód: akta kontroli str. 24-33, 53)

Dokumentacja środowiskowa nie była przedmiotem wsparcia JASPERS, o co wnioskowano początkowo w fiszce Projektu, gdyż jak poinformował Zastępca Dyrektora BFEiRG nie było potrzeby jej weryfikacji. Wyjaśnienia te potwierdzają zapisy w notcie końcowej: „Wsparcie w analizie dokumentów środowiskowych nie było oczekiwane przez Beneficjanta, w związku z faktem, że wszystkie środowiskowe zezwolenia zostały wydane przed zleceniem zadania JASPERS”.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 37, 43, 51, 53-54)

Eksperti JASPERS w punkcie 5 noty końcowej (ang. Recommendations) zwrócili uwagę na m.in.: 1) zapewnienie finansowania projektu w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości; 2) wykonanie badania ruchu drogowego oraz wpływu na środowisko naturalne, celem sprawdzenia przyjętych założeń; 3) przeprowadzenie audytu dot. bezpieczeństwa ruchu drogowego, zgodnie z dyrektywą 2008/96/WE, przed otwarciem i w początkowej fazie eksploatacji nowopowstałej infrastruktury drogowej.

W kwestii wykorzystania powyższych zaleceń, Zastępca Dyrektora BFEiRG poinformował, iż praca wykonana przez JASPERS nie została wykorzystana w dalszym procesie oceny projektu ubiegającego się o dofinansowanie z funduszy UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, nie było potrzeby sporządzenia wniosku na wzorze załącznika XXI do Rozporządzenia 1828/2006/WE tj. „formularza wniosku o potwierdzenie wkładu finansowego do dużego projektu”, do którego jednym z nieobowiązkowych załączników była nota opracowana przez ekspertów JASPERS. Dodał również, że: „Zalecenia JASPERS przedstawione w Completion note zawierały podstawowe zasady ubiegania się o dofinansowanie projektu i stanowiły podsumowanie założeń i zapisów w studium wykonalności”.

(dowód: akta kontroli str. 32, 51, 54, 89-90)

Ocenę współpracy z JASPERS (ang. „feedback from beneficiaries”) beneficjent sporządził i przesłał drogą elektroniczną do JASPERS 21 grudnia 2009 r. Jakkolwiek w komentarzach do ocen beneficjent wyrażał pozytywne opinie o współpracy z JASPERS („rozsądne, praktyczne rady, dobra komunikacja, kontakt z dobrze poinformowanymi ekspertami JASPERS”), to jednak w kolumnie 3 formularza oceny wsparcia nie wypełniono części „evaluation” i nie wpisano proponowanych w formularzu ocen współpracy z JASPERS („HS/S/PS/F”, tj. ang.: „Highly Successful/Successful/Partially Successful/Failure”). Beneficjent nie potrafił odpowiedzieć na pytanie dlaczego ocena nie została dokonana, a ponadto Zastępca

¹⁴ Nr PJ/JASPERS//2009—1683/AA/NH/kl Subject: Construction of a crossroad of the national road no 2 and The Siekierkowska Route – Completion Note 2009 031 PL ROD ROD.

Dyrektora BFEiRG podał w wyjaśnieniach, że: „JASPERS nie zgłaszał żadnych uwag i zastrzeżeń do przekazanej opinii”.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 49-52)

Współpraca z ekspertami JASPERS trwała około 9 miesięcy¹⁵ – od 31 marca (data pierwszego spotkania, tzw. „kick-off meeting”) do 18 grudnia 2009 r. (data przedłożenia noty końcowej). Beneficjent nie dysponował dokumentacją potwierdzającą ilość i częstotliwość oraz daty spotkań z ekspertami JASPERS, czy daty przekazania dokumentów. Jediną dokumentacją była korespondencja mailowa dotycząca pierwszego spotkania z 31 marca 2009 r. Jak poinformował Zastępca Dyrektora BFEiRG: „Wiele konsultacji odbywało się preferowaną przez JASPERS drogą telefoniczną lub osobiście”.

(dowód: akta kontroli str. 24- 28, 60-66, 89-90)

Należy nadmienić, że współpraca z JASPERS przy Projekcie trwała, mimo iż wnioski o dofinansowanie złożono w Instytucji Pośredniczącej 30 czerwca 2009 r., a umowę o dofinansowanie podpisano 2 września 2009 r. Urząd przekazał do JASPERS 9 grudnia 2009 r. ostateczną wersję studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie, na podstawie których JASPERS wydał notę końcową.

Jak poinformował Zastępca Dyrektora BFEiRG: „Beneficjent nie dysponuje wiedzą dlaczego – po złożeniu wniosku o dofinansowanie do MJWPU – została przekazana do JASPERS ostateczna wersja studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie. Skoro nastąpiło takie przekazanie, to najprawdopodobniej na prośbę JASPERS. Być może gromadzą oni dokumentację projektów, w których weryfikacji biorą udział”.

(dowód: akta kontroli str. 24,67, 87-90, 133)

Współpraca z ekspertami JASPERS odbywała się zarówno w języku polskim (jeden z ekspertów JASPERS był Polakiem), jak i w angielskim, w którym sporządzano notatki i dokumenty końcowe (nota, ocena).

(dowód: akta kontroli str. 24-36, 49-52)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, współpraca pomiędzy m.st. Warszawą a ekspertami JASPERS w odniesieniu do Projektu przebiegała prawidłowo. Pomoc udzielona m.st. Warszawie przez ekspertów JASPERS odnośnie ww. projektu dotyczyła weryfikacji studium wykonalności w końcowej fazie jego opracowywania i nie wniosła zasadniczych zmian do Projektu.

2. Wpływ inicjatywy JASPERS na wzrost zdolności administracyjnej u beneficjenta

Opis stanu
faktycznego

M.st. Warszawa korzystało ze wsparcia JASPERS w dwóch¹⁶ z pięciu projektów dużych, realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013, tj. „Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie” i „II Linia metra w Warszawie – Prace przygotowawcze, projekt i budowa odcinka centralnego wraz z zakupem taboru” oraz w jednym dużym projekcie planowanym do realizacji w perspektywie 2014-2020, tj. „Budowa II linii metra wraz z infrastrukturą towarzyszącą i zakupem taboru – etap II”¹⁷.

W Urzędzie trzy osoby zajmowały się współpracą z JASPERS – jedna przy Projekcie badanym oraz projekcie budowy II linii metra etap II, druga osoba przy projekcie Budowy II linii metra na etapie prac przygotowawczych, a trzecia przy

¹⁵ W nocie końcowej eksperti JASPERS jako czas współpracy wskazali miesiące marzec-czerwiec 2009, do czasu złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie.

¹⁶ Projekty dofinansowane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS): Centrum Nauki Kopernik nr POIS.11.02.00-00-045/09, nr JASPERS 2009 279 PL MUN CLT; II Linia metra nr POIS 07.03.00-00-007/10-00, nr JASPERS 2007.043 PL MUN UTR.

¹⁷ Nr JASPERS 2015 070 PL RAM URT, projekt planowany do dofinansowania w ramach POIS 2014-2020.

projekcie Budowy Centrum Nauki Kopernik. Wszystkie osoby są nadal pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 91, 109-110, 130-131)

W ocenie beneficjenta współpraca z JASPERS nie przyczyniła się do wzrostu zdolności administracyjnej Urzędu. Pracownicy współpracujący z JASPERS przy Projekcie badanym oraz projektach budowy metra nie nabyli dodatkowych umiejętności w trakcie współpracy, którą określono jako „rutynową”. Jak podał w wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora BFEiRG: „Pracownicy BFEiRG zajmujący się omawianymi projektami posiadają wieloletnie doświadczenie w przygotowaniu projektów przewidzianych do dofinansowania z funduszy UE i w związku z tym nie oczekiwali wsparcia w tym zakresie. Kontakt z JASPERS wynikał jedynie z formalnego zalecenia Instytucji Zarządzającej/Instytucji Pośredniczącej, aby korzystać z pomocy tej inicjatywy. Skorzystano więc z tej opcji, mając nadzieję na pozytywny odbiór projektu przez KE po uprzedniej weryfikacji dokumentacji przez JASPERS”.

(dowód: akta kontroli str. 91, 128-131)

W projekcie dot. Budowy Centrum Nauki Kopernik, jako nowe umiejętności wskazano „spojrzenie na projekt przez pryzmat Unii Europejskiej”, a ponadto „doświadczenie nabyte podczas współpracy z ekspertami JASPERS zostanie wykorzystane w dalszym procesie aplikowania i wdrażania projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 86, 91, 128-131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W perspektywie finansowej 2007-2014 M.st. Warszawa korzystało z pomocy ekspertów Inicjatywy JASPERS w 40% realizowanych projektów dużych. Beneficjent ogólną ocenę wsparcia JASPERS określił jako satysfakcjonującą.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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
Urszula Klimska
główny specjalista k.p.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.