



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LWA. 410.021.01.2021

Pan

Mateusz Morawiecki

**Prezes Rady Ministrów
wykonujący obowiązki Ministra Finansów**

**Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/096 - Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r.
	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Tadeusz Kościński, Minister Finansów w okresie od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r., pełniący od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. - funkcję Ministra Finansów, a następnie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. - funkcję Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej;– Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju w okresie od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.;– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów w okresie od 30 sierpnia do 20 września 2019 r.;– Marian Banaś, Minister Finansów w okresie od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r.;– Teresa Czerwińska, Minister Finansów w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.;– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów w okresie od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość zaplanowania i wdrożenia systemu monitorowania projektów strategicznych;2. Prawdliwość funkcjonowania systemu monitorowania projektów strategicznych;3. Efekty wdrożenia systemu monitorowania projektów strategicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ²), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń mających wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Maria Więckowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/134/2021 z 4 sierpnia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów podjęto skuteczne działania mające na celu wdrożenie *Systemu monitorowania projektów strategicznych (SMPS)*⁵, portfela projektów strategicznych, w tym w szczególności ujętych w przyjętej w 2017 r. przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁶.

¹ Dalej: Ministerstwo lub MF.

² Tj. do 30 listopada 2021 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Wdrażany w administracji rządowej zbiór rozwiązań organizacyjno-proceduralnych, zapewniający uporządkowanie i uspołnienie dotychczas stosowanych metod zarządzania projektami i sposobów ich monitorowania operacyjnego, m.in. w celu umożliwienia kierownictwom poszczególnych resortów, Radzie Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (powołanej przez Prezesa Rady Ministrów) oraz Radzie Ministrów bieżącego dostępu do przejrzystej, zintegrowanej informacji zarządczej, pozwalającej m.in. na sprawne zarządzanie projektami, w tym optymalizację zasobów (np. pracownicy, koszty).

⁶ Dokument przyjęty uchwałą nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), dalej SOR. Zgodnie z zapisami SOR utworzono portfel projektów strategicznych monitorowanych i koordynowanych przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych obejmujący programy i projekty wynikające ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności SOR. Zawarta w SOR lista projektów miała charakter otwarty i mogła być uzupełniana o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania.

SMPS, którego strukturę organizacyjną, poza ministrami odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych projektów, tworzą Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych⁷ (organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów powołany 20 kwietnia 2018 r.) oraz Rządowe Biuro Monitorowania Projektów⁸ (komórka organizacyjna utworzona w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁹ 15 marca 2018 r.), zgodnie z zapisami SOR oraz dokumentem pt. *System zarządzania rozwojem Polski*¹⁰, obejmować miał dwa podstawowe komponenty: realizację projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego¹¹ przez jednostki administracji rządowej oraz monitorowanie operacyjne ich przebiegu z wykorzystaniem systemu informatycznego MonAliZa przeznaczonego dla całego Systemu.

W ramach pierwszego z nich, tj. podejścia projektowego, do realizacji projektów strategicznych, w Ministerstwie już w 2017 r. opracowano i wdrożono procedury określające sposób zarządzania programami i projektami oraz zasady ich monitorowania (*Zasady zarządzania portfelem programów i projektów*¹²). Utworzono również komórkę organizacyjną pełniącą rolę tzw. Biura portfela (Biura monitorowania projektów)¹³. Opracowane w 2017 r. i aktualizowane w MF *Zasady zarządzania*, a także zadania Biura portfela były kierunkowo zgodne z przekazywanymi od 2018 r. przez RBMP wytycznymi i rekomendacjami do wdrażanego na mocy SOR podejścia projektowego w administracji rządowej. Stwierdzone odstępstwa wynikały z dostosowania do wewnętrznych potrzeb i specyfiki MF, co dopuszczały ww. dokumenty wydane przez RBMP. Odstępstwa te nie wpływały negatywnie na realizację projektów i ich monitorowanie.

Badanie próby dwóch z 51 projektów włączonych do portfela projektów strategicznych, dla których w latach 2018-2021 (do 30 listopada) MF zostało wskazane, jako podmiot wiodący, wykazało, iż ich realizacja odbywała się z zastosowaniem podejścia projektowego opisanego w *Zasadach zarządzania*. W szczególności utworzono dla nich struktury zarządcze (przypisano role projektowe i odpowiedzialności), zidentyfikowano interesariuszy projektów i ich potrzeby, określono w sposób opisowy cele i korzyści, wskazano planowane do realizacji produkty, zidentyfikowano ryzyka i prowadzono ich rejestry, prawidłowo dokumentowano ich przebieg oraz wprowadzane zmiany.

Biuro portfela MF wykonywało zadania określone w *Zasadach zarządzania* oraz rekomendacjach RBMP, w tym koordynowało proces opracowania i opiniowało dokumenty dotyczące uruchamiania i dokonywania zmian w projektach. Pracownicy Biura portfela prowadzili również działania wspomagające pracę osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji projektów m.in. poprzez utworzenie w lokalnej sieci intranet biblioteki informacji

⁷ Struktura ponadresortowa, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, któremu aktualnie przewodniczy Szef Rządowego Centrum Analiz (poprzednio, do 14 listopada 2019 r. funkcję tę pełnił Minister Inwestycji i Rozwoju), złożony z ministrów, kierujących działami administracji rządowej oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powołany w celu sprawnego koordynowania realizacji i monitorowania programów i projektów strategicznych. Do jej zadań należały m.in. priorytetyzacja projektów i zdefiniowanie Portfela projektów strategicznych, monitorowanie i koordynowanie wybranych przez Radę lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności z SOR, zwanych Portfelem projektów strategicznych, a także przedstawianie propozycji międzyministerialnych struktur zarządczych dla programów i projektów powoływanych na podstawie porozumień między ministrami. Dalej: Rada lub RMPPS.

⁸ Dla Rządowego Biura Monitorowania Projektów, oprócz merytorycznej i organizacyjnej obsługi Rady, przewidziano pełnienie wiodącej roli we wdrażaniu SMPS w administracji rządowej oraz pełnienie roli Biura portfela (tj. jednostki koordynującej monitoring operacyjny programów i projektów przewidzianych w dokumentach strategicznych). Do jego zadań należało również: koordynowanie zarządzania wybranymi projektami oraz wdrażanie jednolitej metodyki monitorowania i zarządzania projektami w administracji publicznej (m.in. poprzez organizację dedykowanych szkoleń, wyznaczanie standardów zarządzania projektami strategicznymi i podejmowanie działań w celu stworzenia społeczności projektowej z wykorzystaniem metod networkingu), a także monitorowanie wybranych projektów realizowanych w oparciu o ww. metodykę. Dalej: RBMP lub Rządowe Biuro.

⁹ Dalej: KPRM.

¹⁰ Przyjętym uchwałą Rady Ministrów nr 162/2018 z 29 października 2018 r.

¹¹ Systemowe podejście do zarządzania ukierunkowane na zapewnienie warunków sprawnego realizacji programów i projektów, jako narzędzi służących do osiągnięcia określonych w strategii długofalowych efektów rozwojowych. Podejście projektowe przejawia się w wymiarze kultury organizacyjnej, struktury organizacyjnej, zasadach organizacji pracy oraz metodach i technikach zarządzania.

¹² Przyjęte zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 25 maja 2017 r. w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (Dz. Urz. MRIF poz. 108). Dalej także: *Zasady zarządzania*.

¹³ Zajmującego się zarządzaniem operacyjnym zbiorem projektów realizowanych w danej jednostce, do którego zadań należało: dbanie o właściwy ład w środowisku projektowym jednostki (zgodnie ze standardami zarządzania projektami ustalonymi przez RBMP) poprzez m.in.: katalizowanie tworzenia struktur projektowych, pomoc zespołom projektowym w zakresie identyfikacji zasobów, zagrożeń i szans, dbanie o kompletność i spójność dokumentacji oraz dostarczanie wiedzy zespołom projektowym w zakresie zarządzania projektami, w tym przeprowadzanie szkoleń z tematyki projektowej, we współpracy z RBMP.

o zarządzaniu projektowym w MF, organizację szkoleń wewnętrznych dla kierowników projektów i członków zespołów projektowych oraz sesji, podczas których omawiano doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji projektów (tzw. Lessons learned).

W ramach drugiego komponentu SMPS, tj. monitorowania projektów strategicznych, pracownicy Biura portfela od lipca 2018 r. realizowali, ustalony przez RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r., obowiązek wprowadzania danych do systemu MonAliZa, przekazanego przez RBMP do stosowania. Wewnętrzne monitorowanie przebiegu i stanu realizacji projektów w MF odbywało się zgodnie z podejściem projektowym. W tym celu wykorzystywano ustalone przez Biuro portfela MF wzory dokumentów (zawierające m.in. informacje o wprowadzanych w projektach zmianach) oraz sporządzane od 2017 r. przez Kierowników projektów i Biuro portfela sprawozdania z realizacji programów i projektów (odpowiednio: indywidualne i zbiorcze). Sprawozdania te były następnie przekazywane comiesięcznie lub (we wskazanych indywidualnie przez Kierownictwo MF przypadkach) cotygodniowo Ministrowi oraz funkcjonującej w MF Radzie Portfela Programów i Projektów¹⁴, w celu podjęcia ewentualnych decyzji zarządczych. Realizacja zadań w zakresie monitorowania i zarządzania programami i projektami na poziomie Ministerstwa była wspierana przez wdrożony wewnętrznie w 2019 r. i dostępny dla wszystkich pracowników zaangażowanych w realizację projektów (w tym pracowników Biura portfela MF) system teleinformatyczny EPM. System ten pozwalał na monitorowanie i zarządzanie programami i projektami na zasadach określonych w *Zasadach zarządzania*. Monitorowaniem objęte były takie elementy projektów, jak: założenia projektów i programów, postęp w ich realizacji, pojawiające się ryzyka. System EMP umożliwia analizę danych o projektach i generowanie raportów o postępie w ich realizacji.

Z uwagi na stosowanie w MF własnych zasad comiesięcznego raportowania, a także przekazanie Ministerstwu przez RBMP tylko trzech licencji dostępowych¹⁵, system MonAliZa nie był wykorzystywany na wewnętrzne potrzeby monitorowania i zarządzania projektami MF, a służył do przekazywania danych o projektach do RBMP w celu ich monitorowania na poziomie Rady.

Przedstawione powyżej rozwiązania proceduralne i organizacyjne, będące elementami wdrażanego SMPS, zapewniały skuteczną realizację projektów strategicznych MF. Wszystkie 17 projektów zakończonych w latach 2018-2021¹⁶ zrealizowano w planowanych terminach i budżecie, z czego 15 również w pełnym zakresie¹⁷.

Funkcjonujący w MF wewnętrzny system monitorowania projektów strategicznych, w przypadku stwierdzonego zagrożenia realizacji jednego¹⁸ z nich, pozwolił na podjęcie odpowiednich działań zarządczych w postaci redefinicji tego projektu.

Zagadnienia z zakresu wdrażania podejścia projektowego (będące elementem SMPS), a także efektywności działań podejmowanych przez Biuro portfela w tym zakresie były uwzględniane w dokumentach planistycznych dotyczących działalności i rozwoju

¹⁴ Rada jako organ doradczo-opiniotwórczy Ministra w obszarze strategicznego zarządzania portfelem programów i projektów została powołana zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 25 maja 2017 r. w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (Dz. Urz. MRiF poz. 108). W skład Rady wchodził: Sekretarz Stanu w MF, Szef Krajowej Administracji Skarbowej albo wyznaczony przez niego Zastępca, Podsekretarze Stanu w MF, niebędący Zastępcami Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektor Generalny MF oraz Pełnomocnik Ministra do Spraw Informatyzacji. Do zadań Rady należało m.in. zapewnienie, że realizowane programy i projekty wspierają realizację celów strategicznych Ministerstwa i Krajowej Administracji Skarbowej oraz pozostają zgodne ze strategicznymi dokumentami Rady Ministrów, w szczególności z SOR, a także zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych programów i projektów.

¹⁵ Zakres danych niezbędnych do zamieszczenia w systemie MonAliZa został określony przez RBMP w dokumencie pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* z 18 listopada 2020 r. (wpłynął do MF 20 listopada 2020 r.). Obowiązek wypełniania dotyczył tylko części załączek w systemie MonAliZa, najważniejszych z perspektywy monitorowania projektów strategicznych.

¹⁶ Do 8 listopada 2021 r.

¹⁷ Dwa z 17 projektów nie zostały zrealizowane w pierwotnie planowanym zakresie, czego przyczyną był brak akceptacji strony samorządowej dla opracowanej w ramach projektu koncepcji nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego jst (projekt „Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego JST)”) oraz podjęta w uzgodnieniu z Departamentem Informatyzacji i Centrum Informatyki Resortu Finansów decyzja o zakupie docelowej infrastruktury technicznej w ramach działań poprojektowych (projekt „Centralne Repozytorium danych o sprzedaży detalicznej (CR)”).

¹⁸ Dotyczy projektu pn. *System BeST!@ - modernizacja (BeST!@)*. Zidentyfikowane zagrożenie dotyczyło przedłużających się prac komisji przetargowej w zakresie umowy na utrzymanie i rozwój modernizowanego systemu informatycznego.

Ministerstwa¹⁹. Realizacja tych działań była przedmiotem bieżącej oceny prowadzonej w Ministerstwie. Przeprowadzane w tym zakresie przez MF analizy i ewaluacje wykazały, iż osiągnięty został stopień realizacji mierników przyjętych dla każdego z ustalonych w powyższym zakresie celów (tj. odsetka projektów uruchomionych zgodnie z ww. *Zasadami zarządzania* - na koniec 2017 r. planowano 90%; odsetka projektów w portfelu MF wspierających cele strategiczne - w latach 2017-2020 co najmniej 85% rocznie; terminowej realizacji projektów - w latach 2017-2020 co najmniej 24% rocznie oraz odsetka pracowników MF przeszkolonych w zakresie metodyki zarządzania projektami - co najmniej 15% do 2020 r.). Ich wartości wyniosły odpowiednio: 94%²⁰ oraz 99%, 43% i 17,8%²¹. Również w zakresie działalności Biura portfela od 17 marca 2020 r. prowadzono jej kwartalne monitorowanie, przyjmując do realizacji cele oraz określając mierniki i ich wartości docelowe. Stopień realizacji każdego z mierników w poszczególnych kwartałach wyniósł od 90% do 100%²². Dodatkowo wśród Kierowników projektów dwukrotnie przeprowadzono badania ankietowe, których celem była m.in. identyfikacja ich potrzeb oraz ocena działalności Biura portfela, co umożliwiło dostosowanie oferty usług wspierających świadczonych przez to Biuro do aktualnego zapotrzebowania.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieokreśleniu w dwóch badanych projektach strategicznych mierzalnych wskaźników oraz wartości docelowych dla sformułowanych w sposób opisowy celów i korzyści realizacji tych projektów, co było niezgodne z uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia *Systemu zarządzania rozwojem Polski*²³, a także rekomendacjami i wytycznymi RMPPS i RBMP²⁴;
- ujęciu nierzetelnych danych w systemie MonAliZa: wskazanie kategorii niezgodnej z uchwałami Rady dla 13 projektów (na 36 ujętych w Systemie w portfelu MF) oraz wskazanie niewłaściwej osoby Przewodniczącego Komitetu Sterującego i nieprawidłowej daty planowanego zakończenia dla projektu pn. *Usprawnienie pracy komórek rachunkowości w urzędach skarbowych (Witraż)*²⁵;
- nieregularnej, niezgodnej z ustalonym przez Radę cyklem miesięcznym aktualizacji danych w systemie MonAliZa za okres marzec 2020 r. - 14 kwietnia 2021 r.;
- nieprzekazaniu do RBMP (w sposób udokumentowany) potwierdzeń o zaktualizowaniu w systemie MonAliZa danych o realizowanych projektach strategicznych za 20 z 38 miesięcy podlegających monitoringowi²⁶;
- nieterminowym potwierdzeniu dokonania aktualizacji danych w systemie MonAliZa za 10 (z 38) miesięcy.

Powyższe nieprawidłowości, dotyczące braku rzetelności niektórych danych, nieregularnej ich aktualizacji oraz niedotrzymywania terminów potwierdzania aktualizacji w systemie MonAliZa, ze względu na funkcjonujący w Ministerstwie wewnętrzny system zarządzania i monitorowania projektów (od 2019 r. z wykorzystaniem systemu EPM) nie miały wpływu na realizację projektów, ich monitorowanie (na poziomie Ministerstwa) ani decyzje Kierownictwa MF w odniesieniu do analizowanych projektów. Nieprawidłowości te wpływały jednak na ograniczoną wiarygodność informacji gromadzonych w systemie MonAliZa, co mogło skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu w realizacji projektów na poziomie całego portfela projektów strategicznych.

¹⁹ W Planie działalności MF na 2017 r. ustalono cel pn. Wdrożenie nowych zasad zarządzania portfelem programów i projektów, a w dokumencie pt. *Kierunki działania i rozwoju MF na lata 2017-2020* ustalono cel 5.3. Usprawnienie procesów zarządzania.

²⁰ Na koniec 2017 r.

²¹ Na koniec 2020 r.)

²² Przykładowo na II kw. 2020 r. przyjęto miernik pn. *Rozwój zarządzania projektami w obszarze dokumentacji zarządczej*, który zdefiniowano jako „nowy komplet dokumentacji zarządczej dla projektów” oraz „zmianę zarządzenia i zasad zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe”. Miernik zrealizowano w 100%.

²³ Dalej: uchwała RM System zarządzania rozwojem Polski.

²⁴ Dokumenty pn.: Proces monitorowania projektów strategicznych (z 12 czerwca 2018 r.) oraz Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym (z 18 listopada 2020 r.).

²⁵ Dalej: projekt Witraż lub Witraż.

²⁶ Liczba miesięcznych cykli aktualizacji danych w okresie sierpień 2018 r. - wrzesień 2021 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość zaplanowania i wdrożenia systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

1. Wewnętrzne standardy zarządzania projektami pn. *Zasady zarządzania portfelem programów i projektów dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe* w Ministerstwie Finansów ustalono w dniu 25 maja 2017 r., po zaledwie trzech miesiącach od przyjęcia SOR i ok. 10 miesięcy przed powołaniem Rady i utworzeniem RBMP, a także przed opracowaniem dokumentów, którymi Rada i RBMP zainicjowały wdrażanie zarządzania projektowego i monitorowanie projektów strategicznych w administracji rządowej, tj. ponad rok przed przekazaniem dokumentu pn. *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi*²⁸ oraz niemal dwa lata przed przekazaniem Ministerstwu przez RBMP dokumentu pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*²⁹ i wytycznych dla osób pełniących role Liderów projektów, Kierowników programów, członków Komitetów Sterujących i Sponsorów³⁰.

(akta kontroli tom I str. 6-150, tom III str. 218-222, 231-247, 262-267)

Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego³¹ wyjaśnił, że przed wejściem w życie ww. *Zasad zarządzania* (tj. przed 25 maja 2017 r.) stosowano podejście projektowe wyłącznie do realizacji projektów informatycznych. Przy projektowaniu *Zasad zarządzania* przyjęto założenie kontynuacji realizacji rozpoczętych przed tą datą projektów bez konieczności zmian w ich dokumentacji projektowej, tj. stosowano dotychczasowe przepisy³², za wyjątkiem zagadnień dotyczących zamykania programu i projektu oraz zmiany składu Rady Programu, zmiany składu Komitetu Sterującego Projektu i Zespołu Projektowego.

(akta kontroli tom III str. 419)

W *Zasadach zarządzania* ustalono m.in. jednolite zasady i reguły dotyczące inicjowania, uruchamiania, realizacji i zamykania przedsięwzięć (programów i projektów) w formule projektowej³³, zasady realizacji projektów w trybie uproszczonym³⁴, procedurę wcześniejszego zamknięcia programu lub projektu, zasady powoływania i dokonywania zmian składu Rady Programu, Komitetu Sterującego Projektu, Kierownika Projektu, Zespołu Projektowego wraz z określeniem ich zadań.

Ustanowiono również obowiązek raportowania z realizacji programów i projektów, a odpowiedzialność za monitorowanie portfela programów i projektów przypisano do Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej.

W zakresie dokumentowania przewidziano m.in. obowiązek opracowywania kart projektów, wniosków o powołanie i zmianę składu Komitetu Sterującego Projektu oraz Zespołu projektowego, wniosków o wcześniejsze zamknięcie programu lub projektu, raportu końcowego programu lub projektu. Wskazano, że korzyściami z realizacji programu/projektu są długofalowe, mierzalne efekty zrealizowanego programu/projektu, które pojawiają się

²⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁸ Dokument wpłynął do MF 20 września 2018 r.

²⁹ Dokument ten wpłynął do MF 1 marca 2019 r. jako załącznik do protokołu z III posiedzenia RMPPS, które odbyło się 25 stycznia 2019 r. Dokument ten przewidywał w szczególności: rozróżnienie w działalności ministerstw działalności stałej i obszaru zmiany – portfeli, programów i projektów oraz klasyfikację projektów (portfel A i B oraz projekty wewnętrzne resortu), przyjęcie decyzją ministra *Standardów zarządzania projektami strategicznymi*, przegląd dokumentacji projektowej, zestawienie kamieni milowych dla kierownictwa resortu.

³⁰ Dokumenty wpłynęły do MF 1 marca 2019 r.

³¹ W którego strukturze aktualnie znajduje się Wydział Zarządzania Portfelem Programów i Projektów, pełniący rolę Biura portfela; dalej: DZS.

³² Tj. procedurę zarządzania projektami informatycznymi.

³³ W § 1 ust. 2 ustalono, iż *Zasodom* podlegają wszystkie programy i projekty realizowane w resorcie finansów z wyjątkiem: projektów aktów prawnych opracowywanych w MF (wyłączenie to nie dotyczyło projektów, których realizacja wynikała z SOR) i projektów pomocniczych finansowanych ze środków UE i innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych dotyczących koordynacji i wdrażania Funduszy Europejskich oraz służących zapewnieniu wymiany informacji i wspieraniu współpracy administracyjnej, a także zwiększaniu zdolności administracyjnych organów celnych i podatkowych; projekty te podlegały wpisowi do ewidencji projektów.

³⁴ Dla projektów, których szacunkowy koszt realizacji nie przekracza 1 mln zł.

po określonym czasie od zakończenia realizacji programu/projektu, będące następstwem oddziaływania rezultatów projektu.

Jako organy odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad realizacją korzyści programu i projektów wchodzących w skład programu określono Radę Programu, a nadzoru nad realizacją korzyści projektu - Komitet Sterujący Projektu³⁵. Ponadto powołano Radę Portfela Programów i Projektów i określono jej kompetencje oraz uregulowano kwestie sprawowania przez Ministra nadzoru strategicznego nad portfelem programów i projektów³⁶. Przyjęte zasady miały zastosowanie do wszystkich projektów realizowanych od tej pory w Ministerstwie, w tym wynikających z SOR oraz włączonych do Portfela projektów strategicznych przez RMPPS. Wraz z przyjęciem *Zasad zarządzania* w Ministerstwie dokonano oddzielenia działalności stałej i obszaru zmiany.

(akta kontroli tom I str.132-150, tom III str. 198)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że decyzja o powszechnym wdrożeniu podejścia projektowego w resorcie finansów została podjęta w oparciu o kierunki interwencji ujęte w SOR. Podjęto ją z uwagi na zwiększającą się liczbę przedsięwzięć i wyzwań stawianych przed Ministerstwem oraz fakt, iż podejście projektowe umożliwiło zwiększenie ich efektywności i skuteczności poprzez m.in. jasno określone cele i oczekiwania dla wprowadzanych zmian, jednoznacznie określone role i odpowiedzialności, lepszą komunikację, łatwiejsze koordynowanie prac zespołów interdyscyplinarnych, sprawniejsze monitorowanie postępów prac.

(akta kontroli tom III str. 201, 474)

Oprócz wskazanych powyżej dokumentów, RBMP przekazało MF do wykorzystania również dokumenty pn.: *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym z 18 listopada 2020 r.*³⁷, *Zadania lokalnych Biur P3O. System zarządzania projektami P2Ware Suite 8.1. Instrukcja wprowadzania danych do systemu MonAliZa przez lokalne biura P3O*³⁸, *Podręcznik użytkownika systemu MonAliZa*³⁹, *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje*⁴⁰, *Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje*⁴¹, *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje*⁴², *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami*⁴³, *System Monitorowania Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju*⁴⁴.

(akta kontroli tom III str. 218-303)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że przekazane przez RBMP opracowania miały charakter wytycznych i rekomendacji do wdrażanego na mocy SOR podejścia projektowego w administracji publicznej, a opisywane w *Standardach zarządzania projektami strategicznymi* założenia realizacji projektów były w większości spójne z podejściem stosowanym w MF. Budowa kultury projektowej jest procesem długotrwałym, dlatego działania Biura portfela w Ministerstwie, zgodnie z dokumentem pn. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje*, są cały czas rozwijane i doskonalone.

(akta kontroli tom III str. 338-339)

W MF do zarządzania projektami, w tym projektami strategicznymi, wykorzystywany był system teleinformatyczny EPM, który zakupiono i wdrożono w grudniu 2009 r., w ramach dofinansowanego ze środków UE projektu pn. *Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych*⁴⁵. Łącznie na wdrożenie systemu oraz usługi wsparcia podczas eksploatacji poniesiono wydatki w wysokości 231,7 tys. zł, w tym 197,0 tys. zł

³⁵ § 5 ust. 4 pkt 1 lit. d oraz § 12 ust. 3 pkt 1 lit. d *Zasad zarządzania*.

³⁶ Do zadań Ministra zaliczono m.in.: zatwierdzanie składu, zmian w składzie i powoływanie Rady Programu oraz Komitetu Sterującego Projektu, podejmowanie decyzji dotyczących uruchomienia, odstąpienia od realizacji lub wcześniejszego zamknięcia programu/projektu, podejmowanie decyzji strategicznych w sprawach dotyczących realizacji programu/projektu zgłoszonych przez Radę Portfela Programów i Projektów.

³⁷ Wpływ do MF 20 listopada 2020 r. pocztą e-mail.

³⁸ Wpływ do MF 6 sierpnia 2018 r. pocztą e-mail.

³⁹ Wpływ do MF 4 września 2020 r. pocztą e-mail.

⁴⁰ Wpływ do MF 26 lutego 2021 r. pocztą e-mail oraz w wersji papierowej.

⁴¹ Wpływ do MF 26 lutego 2021 r. pocztą e-mail oraz w wersji papierowej.

⁴² Wpływ do MF 26 lutego 2021 r. pocztą e-mail oraz w wersji papierowej.

⁴³ Wpływ do MF 26 lutego 2021 r. pocztą e-mail oraz w wersji papierowej.

⁴⁴ Wpływ do MF 12 sierpnia 2018 r. pocztą e-mail.

⁴⁵ Realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

ze środków UE. Pierwotnie system EPM wykorzystywano wyłącznie do zarządzania projektami informatycznymi MF. W związku z rozpoczęciem wdrażania w MF od 2017 r. *Zasad zarządzania*, pojawiła się potrzeba dostosowania systemu do nowych wymagań. Zarządzanie i monitorowanie projektów strategicznych, dla których MF był jednostką wiodącą, przy użyciu ww. systemu (po rozszerzeniu jego funkcjonalności⁴⁶) rozpoczęto w styczniu 2019 r.⁴⁷ Obecna wersja systemu została opracowana i wdrożona w ramach projektu pn. *Chmura obliczeniowa Resortu Finansów (HARF)* współfinansowanego ze środków UE⁴⁸ za łączną kwotę⁴⁹ 3 827,3 tys. zł, w tym ze środków UE 2 880,3 tys. zł. System umożliwia jednocześnie korzystanie przez 800 użytkowników, przy czym w trakcie kontroli wykorzystywano 426 licencji⁵⁰. W ramach umowy zapewniono możliwość zwiększenia liczby licencji do 1000 szt.

Obowiązek stosowania przez Dyrektorów programów oraz Kierowników projektów systemu EPM w procesie zarządzania odpowiednio programami lub projektami, w szczególności utrzymywania aktualnych danych, bieżącego zarządzania harmonogramem, raportowania i zamieszczania dokumentacji projektowej w repozytorium, został wprowadzony do *Zasad zarządzania* z dniem 23 października 2020 r.⁵¹

(akta kontroli tom I str. 48-65, tom III str. 1-27, 205, 403-404)

Od sierpnia 2018 r., w wyniku ustaleń dokonanych na posiedzeniu RMPPS⁵², w MF istniał również obowiązek wprowadzania danych do systemu teleinformatycznego MonAliZa w zakresie monitorowania realizacji projektów strategicznych. System ten został wprowadzony do stosowania i udostępniony przez Radę i RBMP. W związku ze zbyt małą liczbą dostępnych licencji (początkowo MF dysponowało zaledwie dwiema⁵³) dane do systemu MonAliZa były wprowadzane ręcznie przez pracowników Biura portfela, na podstawie dokumentacji projektowej, raportów miesięcznych, a także od 2019 r. danych gromadzonych w systemie EPM. Na podstawie wniosku z lutego 2020 r., RBMP przyznało pracownikowi Biura portfela jedną dodatkową licencję. W maju i czerwcu 2021 r. Biuro portfela zwróciło się do RBMP o udostępnienie kolejnych licencji w związku z wprowadzaniem do portfela projektów strategicznych wynikających z Programu Polski Ład, jednak do 13 października 2021 r. MF nie otrzymało nowych licencji dostępu.

(akta kontroli tom II str. 80-86, 524, 625, tom III str. 28-32, 205, 337, 378-379, 547)

Zasady kategoryzacji projektów wchodzących do portfela projektów strategicznych zostały przyjęte przez RMPPS uchwałą w sprawie określenia sposobu priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych⁵⁴. W uchwale (§1) ustalono, iż projektom strategicznym nadaje się jedną z możliwych dwóch kategorii A lub B, a do kat. A zalicza się programy i projekty objęte SOR lub wynikające z innych strategicznych dokumentów Rady Ministrów, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane, jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu. Natomiast do kat. B miały zostać zaliczone pozostałe projekty objęte SOR.

W Ministerstwie nie ustalono własnych, odrębnych zasad kategoryzacji projektów strategicznych⁵⁵. Wszystkie 12 projektów, przypisanych Ministerstwu w portfelu projektów strategicznych przyjętym na pierwszym posiedzeniu RMPPS 12 czerwca 2018 r.⁵⁶, wynikało z postanowień SOR. Na podstawie ustaleń dokonanych na tym posiedzeniu oraz przy

⁴⁶ W wyniku realizacji umowy z 6 kwietnia 2017 r.

⁴⁷ Do tego czasu Kierownicy projektów sprawozdawali postęp prac na szablonach przygotowanych przez Biuro portfela.

⁴⁸ W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014 – 2020; <https://www.harf.mf.gov.pl/pl/o-projekcie>.

⁴⁹ Wraz ze zrealizowaną dotychczas usługą asysty technicznej, tj. 13 zamówieniami zmiany, częściowo opłacanymi ze środków własnych MF.

⁵⁰ Aktywne konta użytkowników systemu wg stanu na 19 października 2021 r.

⁵¹ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 20 października 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (Dz. Urz. MFFiPR poz. 6).

⁵² Zawartych w protokole z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r.

⁵³ Tj. jedna była przeznaczona dla Ministra, druga dla pracownika Biura portfela.

⁵⁴ Uchwała nr 3/06/2018 z 12 czerwca 2018 r., dalej: uchwała ws. priorytetyzacji.

⁵⁵ W Ministerstwie stosowano oznaczenie niektórych projektów jako projektów kluczowych, tj. spośród całego portfela programów i projektów realizowanych w resorcie, decyzją Dyrektora Biura portfela wskazywane były projekty w danym momencie kluczowe z punktu widzenia Kierownictwa MF (np. projekty o szerokim oddziaływaniu, wymagające zaangażowania wielu interesariuszy zewnętrznych, krytyczne dla funkcjonowania resortu lub wymagające decyzji strategicznych). Były one objęte dodatkowo szerszym zakresem monitorowania i raportowaniem postępu prac w cyklu tygodniowym.

⁵⁶ Uchwałą nr 2/06/2018 z 12 czerwca 2018 r.

zastosowaniu ww. zasad kategoryzacji, 28 czerwca 2018 r. Ministerstwo zgłosiło do RBMP kategorię A dla 11 z ww. 12 projektów⁵⁷.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że pozostały projekt pn. *Niższa stawka CIT dla mikro i małych przedsiębiorców* został włączony do portfela na wyraźną prośbę RBMP i jako projekt zakończony już w 2017 r. otrzymał kategorię B.

(akta kontroli tom I str. 355-367, 386-397, tom II str. 3, tom III str. 199-200, 316-317)

2. Rolę Biura portfela w Ministerstwie pełnił Wydział Zarządzania Portfelem Programów i Projektów utworzony 14 kwietnia 2017 r. w Biurze Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej⁵⁸. Od 21 listopada 2017 r. Wydział ten umiejscowiono w strukturze DZS⁵⁹. Do głównych zadań Wydziału na pierwszym etapie jego funkcjonowania należało m.in. zarządzanie portfelem programów i projektów realizowanych w Ministerstwie, jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra, wsparcie Kierownictwa Ministerstwa w zakresie zarządzania portfelem, monitorowanie spraw związanych z wdrażaniem programów i projektów, wsparcie kierowników projektów w zakresie stosowania metodyki zarządzania programami i projektami, pełnienie roli właściciela biznesowego systemu informatycznego do zarządzania portfelem programów i projektów, ustalanie ramowych zasad systemu zarządzania, koordynowania i kontroli oraz monitorowanie spraw związanych z wdrażaniem w Ministerstwie projektów i programów. Zadania Wydziału dotyczyły wszystkich programów i projektów realizowanych w Ministerstwie, w tym projektów ujętych przez RMPPS w portfelu projektów strategicznych.

(akta kontroli tom I str. 177-324, tom III str. 202-204)

Stan zatrudnienia w Wydziale Zarządzania Portfelem Programów i Projektów⁶⁰ w 2017 r. wynosił osiem osób⁶¹, a w 2021 r. 10 osób⁶². Wszyscy pracownicy Biura portfela posiadali wykształcenie wyższe z zakresu m.in. ekonomii, zarządzania lub administracji, a ich kwalifikacje do wykonywania zadań w Biurze portfela obejmowały m.in. szkolenia z zakresu zarządzania projektami oraz doświadczenie zawodowe wynikające z wcześniejszego zatrudnienia w komórkach organizacyjnych MF lub ZUS realizujących zadania związane z prowadzeniem działań w zakresie zarządzania projektami. Trzech pracowników Biura portfela wzięło udział w szkoleniach z zakresu zarządzania projektami organizowanych przez KSAP oraz również trzech brało udział w spotkaniach pn. *Śniadanie z MonAliZą*.

(akta kontroli tom I str. 325-328)

Obowiązujące w Ministerstwie rozwiązania, w szczególności zarządzenia Ministra ustanawiające *Zasady zarządzania* oraz szablony dokumentacji projektowej, opracowano zasobami własnymi.

(akta kontroli tom III str. 201)

Do zadań Biura portfela w zakresie współpracy z zespołami projektowymi na pierwszym etapie jego funkcjonowania należało m.in. wsparcie kierowników projektów w zakresie stosowania metodyki zarządzania programami i projektami, w tym zapewnienie wymiany doświadczeń, identyfikowanie problemów w zakresie zarządzania programami i projektami, opiniowanie dokumentów zarządczych pod kątem zgodności z przyjętymi standardami, prowadzenie spraw dotyczących rozwoju umiejętności w zarządzaniu programami i projektami, inicjowanie szkoleń⁶³. W 2017 r. pracownicy Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej przeprowadzili cykl spotkań wewnętrznych z dyrektorami

⁵⁷ Jako projekty kategorii A wskazano: 1. Reforma systemu budżetowego (RSB I), 2. Budowa API dla systemu BeSTI@ (API), 3. System BeSTI@ - modernizacja (BeSTI@), 4. Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jst (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego), 5. Wdrożona usługa JPK dla mikroprzedsiębiorców (JPK-CVP), 6. Wdrożenie systemu przeciwdziałającego wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych (STIR), 7. Wdrożenie mechanizmu podzielonej płatności (MPP – split payment), 8. Centralne Repozytorium danych o sprzedaży detalicznej (CR), 9. Modyfikacja systemu monitorowania przewozu towarów SENT II, 10. Opracowanie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (SRRK), 11. Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

⁵⁸ Zgodnie z Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej MF zatwierdzonym 14 kwietnia 2017 r.

⁵⁹ Zgodnie z Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Zarządzania Strategicznego MF zatwierdzonym 21 listopada 2017 r.

⁶⁰ Dalej: Biuro portfela.

⁶¹ Stan na 31 grudnia 2017 r.

⁶² Stan na 12 października 2021 r.

⁶³ § 12 pkt 1 lit. c Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej MF zatwierdzonego 14 kwietnia 2017 r.

departamentów i biur MF mający na celu zaprezentowanie zasad zarządzania portfelem programów i projektów w Ministerstwie oraz omówienie roli Komitetu Sterującego, a także spotkania społeczności projektowej prezentujące zadania Kierownika projektu. W maju 2017 r. w Biurze Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej zrealizowano obowiązek wynikający z *Zasad zarządzania*, tj. ustalono i udostępniono na stronie intranetowej MF wzory dokumentacji projektowej przewidzianej w tych *Zasadach*⁶⁴.

W zakresie reguł komunikacji o postępach wdrażania i zamykania projektów, ww. *Zasady* przewidywały przygotowywanie przez Biuro portfela sprawozdań z realizacji programów i projektów przekazywanych Ministrowi i Radzie Portfela Programów i Projektów nie rzadziej niż raz na kwartał. Sprawozdania te opracowywano na podstawie raportów miesięcznych sporządzanych przez Kierowników projektów.

(akta kontroli tom I str. 132-150, 318-319, 662, tom II str. 250-253, tom III str. 547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z założeniami SOR w Ministerstwie wprowadzono rozwiązania organizacyjne i proceduralne, mające na celu zapewnienie realizacji projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego oraz monitorowania ich przebiegu na poziomie operacyjnym. Realizacja projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego przez jednostki administracji rządowej oraz monitorowanie operacyjne ich przebiegu z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa stanowiły elementy wdrażanego SMPS.

W kwietniu 2017 r. utworzono Wydział Zarządzania Portfelem Programów i Projektów, pełniący w Ministerstwie rolę Biura portfela, do zadań którego należało⁶⁵ m.in. zarządzanie portfelem programów i projektów w MF oraz wsparcie Kierownictwa Ministerstwa w zakresie zarządzania programami i projektami, wsparcie Kierowników projektów w zakresie stosowania metodyki zarządzania programami i projektami, opiniowanie dokumentów zarządczych pod kątem zgodności z przyjętymi standardami. W maju 2017 r., tj. po zaledwie trzech miesiącach po przyjęciu SOR i ok. 10 miesięcy przed powołaniem Rady i utworzeniem RBMP przyjęto wewnętrzne standardy zarządzania programami i projektami oraz zasady ich monitorowania pn. *Zasady zarządzania portfelem programów i projektów*, mające zastosowanie do wszystkich projektów realizowanych w Ministerstwie, w tym wynikających z SOR. W dokumencie tym określono m.in. jednolite reguły inicjowania, realizacji i zamykania projektów, zasady powoływania oraz zadania podmiotów zaangażowanych w ich realizację, a także ustanowiono obowiązek raportowania i dokumentowania realizacji projektów. *Zasady zarządzania* były w latach 2017-2021 (do 30 listopada) sześciokrotnie aktualizowane, co miało na celu m.in. doprecyzowanie istniejących zapisów oraz wprowadzenie nowych obowiązków (np. obowiązek stosowania systemu EPM).

Zasady zarządzania, a także funkcje i zadania komórki pełniącej rolę Biura portfela były kierunkowo zgodne z przekazywanymi przez RBMP od 2018 r. wytycznymi i rekomendacjami do wdrażanego na mocy SOR, podejścia projektowego w administracji rządowej. Stwierdzone odstępstwa względem wytycznych i rekomendacji RBPM wynikały z dostosowania do wewnętrznych potrzeb i specyfiki MF, co dopuszczały ww. wytyczne i rekomendacje.

W MF wdrożono wewnętrzny system monitorowania przebiegu i stanu realizacji projektów. Monitorowanie odbywało się zgodnie z podejściem projektowym, z wykorzystaniem ustalonych przez Biuro portfela wzorów dokumentów, sporządzanych od 2017 r. indywidualnych i zbiorczych sprawozdań z realizacji programów i projektów oraz z udziałem uczestniczących w tym procesie struktur (Kierownicy projektów, Biuro portfela, Rada Portfela Programów i Projektów). W celu wsparcia monitorowania i zarządzania programami i projektami, od 2019 r. wdrożono w Ministerstwie system teleinformatyczny EPM, w którym

⁶⁴ § 1 ust. 4 *Zasad zarządzania*.

⁶⁵ Zgodnie z Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej MF zatwierdzonym 14 kwietnia 2017 r.

gromadzono dane m.in. o założeniach projektów i programów, postępie w ich realizacji, co umożliwiało ich analizę i monitorowanie oraz generowanie raportów.

Od lipca 2018 r. w Ministerstwie realizowano również, ustalony przez RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r., obowiązek wprowadzania danych do systemu MonAliZa, przekazanego przez RBMP do stosowania. Z uwagi na zastosowane w MF, opisane powyżej rozwiązania, system MonAliZa nie był wykorzystywany na wewnętrzne potrzeby monitorowania i zarządzania projektami w Ministerstwie. Służył natomiast do przekazywania danych o projektach do RBMP dla oceny postępu w ich realizacji na poziomie całego portfela projektów strategicznych.

OBSZAR

2. Prawdliwość funkcjonowania systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 25 maja 2017 r.⁶⁶ do 22 października 2021 r. ogólna liczba projektów realizowanych w Ministerstwie (tj. projektów wewnątrzresortowych i strategicznych) wzrosła z 33⁶⁷ do 88⁶⁸. W okresie objętym kontrolą do portfela projektów strategicznych Rada włączyła 51 projektów, dla których jako podmiot wiodący wskazano MF. 12 z nich (wynikających z postanowień SOR) włączono do portfela już na pierwszym posiedzeniu RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r. Następnie w latach 2018-2021 (do 22 października) do portfela włączono kolejnych 39 projektów⁶⁹ oraz wyłączono 11 projektów zakończonych⁷⁰. Zgłoszeń dokonywano zarówno z inicjatywy MF (11 przypadków), jak i z inicjatywy Przewodniczącego Rady lub RBMP (26 przypadków), a także w wyniku uzgodnień pomiędzy RBMP i MF (dwa przypadki).

Zgłoszenia wynikające z inicjatywy MF, przekazywane do RBMP za pośrednictwem poczty elektronicznej, zawierały informacje o ww. 11 projektach planowanych do włączenia, bez wskazywania szczegółowego uzasadnienia ich włączenia do portfela projektów strategicznych⁷¹ - 10 z nich włączono do portfela w terminach 6⁷² i 19⁷³ dni od przesłania zgłoszenia. W jednym przypadku (projekt pn. *Krajowy system e-faktur (e-Faktury)*), od zgłoszenia projektu do jego włączenia do portfela upłynęło ponad 9 miesięcy⁷⁴.

W przypadku trzech z 11 projektów wyłączonych z portfela, ich wyłączenie nastąpiło dopiero po ponad dziewięciu (dwa przypadki⁷⁵) i 10 miesiącach (jeden przypadek⁷⁶) od przesłania raportów zamknięcia do RBMP. Ponadto pięć zakończonych projektów, dla których raporty zamknięcia przesłano do RBMP, do 30 listopada 2021 r.⁷⁷ nie zostało wyłączonych z portfela projektów strategicznych, pomimo upływu ponad sześciu (trzy przypadki⁷⁸) i ponad ośmiu miesięcy (dwa przypadki⁷⁹) od przesłania tych raportów do RBMP.

⁶⁶ Termin wejścia w życie ww. Zasad zarządzania portfelem programów i projektów.

⁶⁷ Stan na 25 maja 2017 r.

⁶⁸ Stan na 15 grudnia 2020 r.

⁶⁹ Tj. 4 projekty 25 września 2018 r.; 5 projektów 24 września 2019 r.; 4 projekty 15 grudnia 2020 r.; 1 projekt 31 marca 2021 r. oraz 25 projektów w wyniku ustaleń związanych z realizacją Programu Polski Ład (Program działań partii rządzących, obejmujący plan odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>, <http://polskilad.pis.org.pl/>; dalej: Program Polski Ład), tj. 16 projektów 16 czerwca 2021 r., 7 projektów 22 lipca 2021 r. i 2 projekty 19 sierpnia 2021 r.

⁷⁰ Tj. 1 projekt 25 września 2018 r.; 6 projektów 7 czerwca 2019 r.; 1 projekt 24 września 2019 r.; 3 projekty 31 marca 2021 r.

⁷¹ Poczta e-mail z 18 września 2019 r., 26 listopada 2020 r., 16 czerwca 2020 r. i 28 maja 2021 r.

⁷² Poczta e-mail z 18 września 2019 r., włączenie do portfela 24 września 2019 r.

⁷³ Cztery nowe inicjatywy zgłoszone przez Dyrektora Generalną MF na posiedzeniu RMPPS 17 listopada 2020 r., w odniesieniu do których dodatkowe zgłoszenie pocztą e-mail przekazano 26 listopada 2020 r., Rada włączyła do portfela 15 grudnia 2020 r. Jedna nowa inicjatywa zgłoszona przez MF pocztą e-mail 28 maja 2021 r. została włączona do portfela 16 czerwca 2021 r.

⁷⁴ Projekt zgłoszono mailem z 16 czerwca 2020 r., włączono go do portfela projektów strategicznych uchwałą RMPPS nr 1/3/2021 z 31 marca 2021 r.

⁷⁵ Dla projektów pn. *Opracowanie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (SRRK)* oraz *Utworzenie Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA)* raporty zamknięcia przesłano do RBMP 5 czerwca 2020 r. a wyłączenie projektów z portfela Rada przyjęła 31 marca 2021 r.

⁷⁶ Dla projektu pn. *Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego JST)* raport zamknięcia przesłano do RBMP 18 maja 2020 r. (przesłanie wersji ostatecznej 5 czerwca 2020 r.), a Rada wyłączyła projekt z portfela 31 marca 2021 r.

⁷⁷ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

⁷⁸ Dla projektów pn. *Wszystkie informacje w jednym miejscu, Zniesienie obowiązku składania deklaracji VAT-7 i VAT-7K drogą zastąpienia przez plik JPK_VDEK (VAT-OUT) oraz Budowa API dla systemu BeSTI@ (API)* raporty zamknięcia przesłano do RBMP 5 maja 2021 r.

⁷⁹ Dla projektów pn. *Estoński CIT oraz Niższa stawka CIT dla większej liczby podatników* raporty zamknięcia przesłano do RBMP 9 marca 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 355-366, 386-410, 437-473, 482-559, 613-614, tom II str. 1-6, 9-13)
W odniesieniu do trzech⁸⁰ z 25 projektów włączonych do portfela w związku z realizacją Programu Polski Ład, Dyrektor Generalna MF w dniu 7 października 2021 r. zwróciła się do Przewodniczącego RMPPS o wyłączenie ich z monitorowania, ponieważ obejmowały one działania statutowe MF realizowane w trybie ciągłym. Do 30 listopada 2021 r., projekty te nie zostały wyłączone z portfela projektów strategicznych.

Ponadto pismem z 16 czerwca 2021 r. przekazano RBMP informację o planowanym połączeniu inicjatyw MF dotyczących Programu Polski Ład w kilka projektów. Informacje o połączeniu inicjatyw (z których 12 zostało włączonych do portfela projektów strategicznych uchwałą nr 1/6/2021 z 16 czerwca 2021 r.⁸¹) w jeden projekt pn. *Niższe podatki i ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców* przekazano do RBMP za pośrednictwem poczty elektronicznej 6 lipca 2021 r.⁸² Uchwałą nr 1/8/2021 z 19 sierpnia 2021 r., Rada włączyła do portfela projektów strategicznych projekt pn. *Niższe podatki oraz ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców*, jednak bez równoległego usunięcia wchodzących w jego skład inicjatyw (tj. zadania były w portfelu dublowane).

(akta kontroli tom I str. 516-530, 543-569, 631-632, 644-645, 656, 660-661, tom II str. 5-6)
Dyrektor DZS wyjaśnił, że w Ministerstwie nie są znane przyczyny tak długiego procedowania przez RBMP i Radę nad włączeniem i wyłączeniem ww. projektów z portfela, ani braku wyłączenia z portfela wskazanych przez MF inicjatyw, które wchodzą aktualnie w zakres projektu pn. *Niższe podatki oraz ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców*. W okresie oczekiwania na włączenie do portfela projekt *e-Faktury* został uruchomiony w portfelu wewnętrznym MF, gdzie był realizowany i monitorowany.

(akta kontroli tom III str. 534, 543)

Spośród 51 projektów strategicznych włączonych do portfela, dla których jako podmiot wiodący wskazano MF, 36 projektom pierwotnie przypisano kat. A, a sześciu - kat. B. Pozostałych dziewięć⁸³ projektów związanych było z realizacją inicjatyw zaprezentowanych w Programie Polski Ład. Rada włączyła je do portfela projektów strategicznych bez wskazania kategorii.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że MF nie proponowało kategorii dla tych inicjatyw i nie zna przyczyn braku ich przypisania przez Radę. Ponadto wskazał, iż część projektów strategicznych MF, wynikających z Programu Polski Ład, jest nadal w trakcie ustaleń i reorganizacji (inicjatywy/projekty są grupowane lub rekomendowane do usunięcia z portfela).

(akta kontroli tom I str. 543-569, tom II str. 3-6, tom III str. 538)

MF proponował nadanie kategorii 12 projektom (23,5%). 11 projektom włączonym do portfela na pierwszym posiedzeniu Rady nadano zaproponowaną przez MF kat. A, a jeden⁸⁴ - w wyniku propozycji MF otrzymał kategorię B. W jednym przypadku projektowi⁸⁵ nadano kategorię B zgodnie z sugestią RBMP.

Rada nadała kategorię 29 projektom strategicznym, podejmując uchwałę o wpisaniu projektów do portfela. Dyrektor DZS wyjaśnił m.in., że MF nie przekazywało swoich propozycji w tym zakresie, ponieważ z perspektywy Ministerstwa ustalenie dla projektów kat. A lub B nie przekładało się na ewentualny odmienny sposób raportowania o projektach strategicznych w systemie MonAliza.

(akta kontroli tom I str. 355-569, tom II str. 3-6, tom III str. 537)

⁸⁰ Projekty pn. *Bezpieczny poziom i struktura zadłużenia zagranicznego, Zmniejszenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, Umiarkowany poziom zadłużenia w relacji do PKB* Rada włączyła do portfela projektów strategicznych 22 lipca 2021 r.

⁸¹ Projekty włączone do portfela projektów strategicznych uchwałą nr 1/6/2021 z 16 czerwca 2021 r., których zakres obejmuje obecnie projekt pn. *Niższe podatki oraz ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców*, tj. projekty pn. *Korzystniejsze rozliczanie podatków dla małżeństw, Kwota wolna PIT, Łatwiejszy dostęp do Venture Capital, Podniesienie progu w PIT, Ryczałt dla przychodów zagranicznych, Ulga IP-BOX i B+R, Ulga konsolidacyjna, Ulga na IPO, Ulga na powrót, Ulga na prototypy (Ulga na automatyzację i robotyzację produkcji), Wsparcie ekspansji zagranicznej, Wsparcie zatrudnienia innowacyjnych pracowników*.

⁸² Zgłoszenie podtrzymano w mailu z 2 sierpnia 2021 r., uwagi dotyczące inicjatyw wchodzących w skład tego projektu zgłaszano również w piśmie z 7 października 2021 r.

⁸³ Projekty: *Bez opłaty skarbowej za usługi cyfrowe, Bezpieczny poziom i struktura zadłużenia zagranicznego, Uproszczenia w zakresie cen transferowych (TP), Opcja opodatkowania VAT dla instytucji finansowych, Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora, Zmniejszenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, Umiarkowany poziom zadłużenia w relacji do PKB, Niższe podatki i ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców, Subwencja inwestycyjna dla samorządów*.

⁸⁴ Projekt pn. *Krajowy System e-Faktur (e-Faktury)* zgłoszony mailem z 16 czerwca 2020 r.

⁸⁵ Projekt pn. *Niższa stawka CIT dla mikro i małych przedsiębiorców* włączony przez Radę do portfela 12 czerwca 2018 r.

W okresie objętym kontrolą, 13 projektom zmieniono kategorię z A na B, a w dwóch przypadkach dokonano ponownej zmiany z kat. B na A (łącznie 15 zmian). W 12 przypadkach⁸⁶ zmiana kategorii (z A na B) została zainicjowana przez RBMP⁸⁷ i następnie przyjęta uchwałą Rady z 25 stycznia 2019 r. Pozostałe trzy zmiany⁸⁸ zostały wprowadzone bezpośrednio przez Radę przy podejmowaniu kolejnych uchwał dotyczących kształtu portfela projektów. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DZS, Ministerstwo nie było inicjatorem tych zmian.

(akta kontroli tom I str. 411-430, tom II str. 3-6, tom III str. 539)

Osiem⁸⁹ z projektów, dla których jako podmiot odpowiedzialny wskazano MF, nie zostało wskazanych w SOR, lecz zostało zaliczonych w okresie objętym kontrolą do kat. B. Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały ws. priorytetyzacji, projekty takie powinny zostać zaliczone do kat. A, jako wynikające z innych strategicznych dokumentów Rady Ministrów, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że zgodnie z rekomendacjami RBMP, Ministerstwo zgłaszało do portfela projekty niewynikające bezpośrednio z SOR, ale ważne dla resortu finansów i takim projektom Rada nadawała kat. B. Odnośnie do jednego projektu pn. *Utworzenie Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA)*, który przy włączeniu do portfela miał kat. A, a przy wyłączeniu z portfela kat. B, Dyrektor DZS wyjaśnił, że Ministerstwo nie wnioskowało o zmianę kategorii tego projektu.

(akta kontroli tom I str. 367, tom II str. 3-6, tom III str. 540)

W okresie objętym kontrolą w portfelu projektów strategicznych, dla których jako podmiot odpowiedzialny wskazano MF, znajdowały się dwa projekty, które faktycznie pozostawały poza właściwością tego Ministerstwa, tj. projekty:

- pn. *Wszystkie informacje w jednym miejscu*⁹⁰, realizowany od grudnia 2018 r. przez Państwowy Fundusz Rozwoju⁹¹ i zakończony w czerwcu 2019 r. Na podstawie informacji przekazanych przez PFR, MF w maju 2021 r. przekazało do RBMP raport końcowy projektu i wprowadziło informacje dotyczące tego projektu do systemu MonAliZa;
- pn. *Przekształcenie OFE*⁹², w zakresie którego Biuro portfela MF we wrześniu 2019 r. zgłosiło do RBMP zmianę jego właściciela na Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁹³, faktycznie realizujące ten projekt⁹⁴. MF nie wprowadzało informacji o tym projekcie do systemu MonAliZa. Do 30 listopada 2021 r. Rada nie zmieniła właściciela tego projektu.

(akta kontroli tom I str. 398-569, tom II str. 4, 9, 14-27, tom III str. 56-57, 340-341, 408-411)

⁸⁶ Projekty pn. Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego JST) (jedna z dwóch zmian kategorii dotyczących tego projektu); Centralne Repozytorium danych o sprzedaży detalicznej (CR); Modyfikacja systemu monitorowania przewozu towarów (SENT II); Wdrożenie mechanizmu podzielonej płatności – split payment (MPP); Wdrożenie systemu przeciwdziałającego wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych (STIR); Jednolity Plik Kontrolny - później Wdrożona usługa JPK dla mikro przedsiębiorców JPK-CVP (JPK-CVP); Opracowanie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (SRRK) (jedna z dwóch zmian kategorii dotyczących tego projektu); System BeSTI@ - modernizacja (BeSTI@); Budowa API dla systemu BeSTI@ (API); Reforma systemu budżetowego (RSB I); Przekształcenie OFE; Wszystkie informacje w jednym miejscu.

⁸⁷ Propozycja RBMP zgłoszona pismem z 25 października 2018 r. i odpowiedź MF z 9 listopada 2018 r.

⁸⁸ Dotyczące 3 projektów pn.: *Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrówn. dla jednostek samorządu terytorialnego (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego JST)*, *Opracowanie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (SRRK)* i *Utworzenie Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA)*.

⁸⁹ Projekty: 1) Utworzenie Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA) - projekt przy włączeniu do portfela uchwałą 1/09/2019 z 24 września 2019 r. miał kat. A, następnie, przy wyłączeniu z portfela uchwałą 1/3/2021 z 31 marca 2021 miał kat. B; 2) Przekształcenie OFE - w ramach SOR-Kapitał dla Rozwoju, zmiana na kat. B uchwałą 1/01/2019 z 25 stycznia 2019 r.; 3) Wszystkie informacje w jednym miejscu - w ramach SOR-Kapitał dla Rozwoju, zmiana na kat. B uchwałą 1/01/2019 z 25 stycznia 2019 r.; 4) Krajowy System e-Faktur (e-Faktury) - projekt włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą 1/03/2021 z 31 marca 2021 z kat. B; 5) Odmiejscowienie zadań KAS (KASSiO) - projekt włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą 1/12/2020 z 15 grudnia 2020 z kat. B; 6) Estoński CIT - projekt włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą z 15 grudnia 2020 z kat. B; 7) Niższa stawka CIT dla większej liczby podatników - projekt włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą 1/12/2020 z 15 grudnia 2020 z kat. B; 8) Budowa Centrum Usług Wspólnych - projekt włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą 1/12/2020 z 15 grudnia 2020 z kat. B.

⁹⁰ Włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą nr 1/09/2018 RMPPS z 25 września 2018 r.

⁹¹ Dalej: PFR.

⁹² Projekt o charakterze legislacyjnym, włączony do portfela projektów strategicznych uchwałą nr 1/09/2018 RMPPS z 25 września 2018 r.

⁹³ Obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, dalej: MFIPR.

⁹⁴ Poczta e-mail z 19 września 2019 r.

Minister Finansów wyjaśnił, że włączenie tych projektów do portfela projektów strategicznych jako projektów, za które odpowiada MF nie było inicjatywą Ministerstwa. Z propozycją tą wystąpiło RBMP na posiedzeniu Rady w dniu 25 września 2018 r. Następnie MF prowadziło rozmowy z RBMP na temat niewłaściwie przypisanego właścicielstwa ww. projektów i zwracało się o ich przeniesienie zgodnie z właściwością podmiotów, będących rzeczywistymi właścicielami projektów. Z inicjatywy MF doszło również do spotkania przedstawicieli RBMP oraz PFR (właściciela projektu pn. *Wszystkie informacje w jednym miejscu*), dzięki czemu rozpoczęto działania prowadzące do zamknięcia projektu w portfelu projektów strategicznych w systemie MonAliza.

(akta kontroli tom III str. 458-459)

Szczegółowym badaniem objęto dwa projekty strategiczne realizowane w MF pn. *Wdrożenie systemu przeciwdziałającego wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR)*⁹⁵ i projekt *Witraz*.

Projekt *STIR* polegał na wdrożeniu mechanizmów uszczelniających system podatkowy, w tym m.in. przygotowaniu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych oraz opracowaniu algorytmów i procedur dla urzędów skarbowych, umożliwiających przeprowadzanie analizy otrzymywanych danych i podejmowanie działań skutkujących blokadami rachunków bankowych podmiotów uczestniczących w tzw. transakcjach karuzelowych. Projekt był realizowany w okresie 1 lutego 2017 r. - 23 listopada 2018 r. i został zakończony w wyniku pełnej realizacji jego zakresu⁹⁶ oraz w terminie wynikającym z dokumentacji projektowej⁹⁷. Projekt był w trakcie realizacji, gdy włączono go do portfela projektów strategicznych w dniu 12 czerwca 2018 r. na pierwszym posiedzeniu Rady⁹⁸. Projekt ten został wskazany w SOR i przypisano mu kat. A⁹⁹. W wyniku przeglądu portfela projektów strategicznych, przeprowadzonego z inicjatywy Rady, w dniu 25 stycznia 2019 r. Rada zmieniła jego kategorię na B¹⁰⁰. Następnie, w wyniku przesłania przez MF raportu zamknięcia projektu, wyłączono go z portfela z dniem 7 czerwca 2019 r.¹⁰¹

(akta kontroli tom I str. 355-430, 437-438, tom II str. 3, 470-472, 505, 514-540)

Projekt *Witraz* zakładał usprawnienie obsługi rozliczeń podatników w urzędach skarbowych poprzez m.in. wdrożenie mikrorachunków podatkowych oraz scentralizowanego systemu Poltax2BPlus. Projekt był w trakcie realizacji (od 2 stycznia 2018 r.), gdy Rada w dniu 24 września 2019 r. włączyła go, na podstawie zgłoszenia MF z 18 września 2019 r., do portfela projektów strategicznych¹⁰². Projektowi nadano kat. A. Do 30 listopada 2021 r.¹⁰³ projekt nie został zakończony i trwały prace związane z formalnym przedłużeniem jego realizacji¹⁰⁴, m.in. z uwagi na wprowadzenie dodatkowych wymagań, wejście w życie z dniem 1 lipca 2021 r. nowych przepisów dotyczących elektronicznej obsługi tytułów wykonawczych oraz dokonaniem zmiany priorytetyzacji kilku różnych zadań realizowanych na rzecz MF przez tego samego wykonawcę zewnętrznego.

(akta kontroli tom I str. 449-472, tom II str. 4, 562-566, 580-584, 619-631, tom III str. 190, 478-480, 547)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że kat. A została nadana projektowi z inicjatywy RBMP, MF nie proponowało nadania projektowi tej kategorii. Zgodnie z wytycznymi RBMP, w portfelu projektów strategicznych, dla których jako podmiot wiodący wskazano MF,

⁹⁵ Dalej: projekt *STIR* lub *STIR*.

⁹⁶ Nie zrealizowano 2 z 11 produktów projektu, tj. programu informatycznego Analizator, który zgodnie z decyzją Komitetu Sterującego będzie realizowany poza zakresem projektu oraz produktu Procedura żądania przekazania dodatkowych informacji z KIR (w tym kwestie analizy tych danych), ponieważ, zgodnie z informacją z raportu końcowego projektu, brak formalnej procedury nie stanowił krytycznej przeszkody realizacji „zadań”, ponieważ co do zasady działania są wykonywane na podstawie przepisów ustawy.

⁹⁷ W dokumentacji projektowej (wnioskiem o zmianę z 8 grudnia 2017 r.) termin zakończenia projektu określono na 14 grudnia 2018 r.

⁹⁸ Uchwałą nr 2/06/2018.

⁹⁹ Uchwałą nr 1/09/2018 z 25 września 2018 r.

¹⁰⁰ Uchwałą nr 1/01/2019.

¹⁰¹ Uchwałą nr 2/06/2019, na podstawie przesłanego do RBMP raportu zamknięcia (raport przekazano 14 maja 2019 r., a wersję skorygowaną po uwagach RBMP 20 maja 2019 r.).

¹⁰² Uchwałą nr 1/09/2019.

¹⁰³ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁰⁴ Wg stanu na 26 listopada 2021 r. wniosek o zmianę w projekcie wydłużający termin realizacji projektu do 30 czerwca 2022 r. był w trakcie zatwierdzania.

przyjętym uchwałą Rady na jej pierwszym posiedzeniu, znalazły się projekty wynikające z SOR, do których nie należał projekt *Witraż*. Zgłoszono go do portfela projektów strategicznych we wrześniu 2019 r., w odpowiedzi na prośbę RBMP o rozszerzenie portfela projektów strategicznych MF.

(akta kontroli tom III str. 539-540)

Dokumentacja obu badanych projektów była zgodna z wymaganiami określonymi w obowiązujących w tym okresie *Zasadach zarządzania* i obejmowała m.in. decyzje o uruchomieniu projektów, karty projektów, wnioski o powołanie Komitetów Sterujących i Zespołów projektowych, wnioski o zmianę w projektach, które zostały opracowane i zatwierdzone przez uprawnione do tego osoby. Ponadto dokumentacja obejmowała harmonogramy działań, raporty statusu i postępu oraz materiały dotyczące wprowadzonych w projektach zmian. W odniesieniu do obu badanych projektów:

- wskazano oczekiwane korzyści projektów, ustalono cele i produkty projektów,
- karty projektów sporządzono zgodnie z obowiązującym w MF wzorem,
- ustalono odpowiedzialność i przydzielono role projektowe,
- na członków Zespołów projektowych wyznaczono osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, przy czym Kierownik projektu *Witraż*, Kierownik projektu *STIR* oraz trzech z łącznie 59 członków Zespołu projektowego projektu *STIR* wzięło udział w szkoleniach z zakresu zarządzania projektami.

(akta kontroli tom I str. 6-150, tom II str. 467-667, tom III str. 9-27, 34-44, 60-121, 546)

W dokumentacji projektowej projektów *STIR* oraz *Witraż* nie określono jednak mierzalnych wskaźników realizacji celów i korzyści z tych projektów, a także ich wartości docelowych, co było niezgodne z postanowieniami uchwały RM *System zarządzania rozwojem Polski* i dokumentami: *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* oraz *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 368-374, tom II str. 467-667, 670-677, 698-701, tom III str. 35-36, 61-62, 95-96, 173-174, 190-191, 223-230, 571-590)

Z dokumentacji projektów *STIR* oraz *Witraż* wynika, iż zidentyfikowano ich interesariuszy i prowadzono wobec nich działania komunikacyjne. Zgodnie z rekomendacjami RBMP z zakresu zarządzania projektowego¹⁰⁵, dla obu badanych projektów zidentyfikowano ryzyka i prowadzono ich rejestry. W projekcie *STIR* rejestr ryzyk prowadzono w elektronicznym arkuszu kalkulacyjnym¹⁰⁶, gdzie zamieszczono informację o 14 ryzykach w projekcie, przy czym do systemu MonAliZa wpisano tylko jedno z nich¹⁰⁷, tj. jedyne, które pozostawało aktualne w momencie rozpoczęcia w lipcu 2018 r. wprowadzania danych do tego systemu. Natomiast rejestr ryzyk projektu *Witraż* prowadzono w systemie EPM, w którym, podobnie jak w systemie MonAliZa, wprowadzono tylko po jednym ryzyku. Mimo zamieszczenia w tych systemach innych nazw ryzyk, dotyczyły one, mającego wpływ na badany projekt, prawidłowego funkcjonowania i modyfikacji dokonywanych w systemie teleinformatycznym *Poltax2Bplus*¹⁰⁸.

(akta kontroli tom I str. 48-65, tom II str. 523, 544-554, 625, 635, tom III str. 12, 43, 82, 115, 218-219, 241, 266-267, 482-483, 540-541, 545-546, 597, 605-622)

¹⁰⁵ Pkt 4.2 *Standardów zarządzania projektami strategicznymi* opracowanych przez RBMP 20 września 2018 r. i przekazanych do MF 20 września 2018 r.; Pkt 4 Fazy planowania i pkt 3 Fazy realizacji w dokumencie pt. *Lider projektu* opracowanym przez RBMP i przekazanym do MF 1 marca 2019 r.; sporządzenie Rejestru ryzyk jako dokumentu podstawowego zostało wskazane na str. 22 oraz str. 25, 28, 29, 42-44, 66 dokumentu pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje* opracowanego przez RBMP 10 listopada 2020 r. i przekazanego do MF 26 lutego 2021 r.; str. 30, 42, 61 dokumentu pt. *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami* opracowanego przez RBMP w 2020 r. i przekazanego MF 26 lutego 2021 r.

¹⁰⁶ W okresie realizacji tego projektu system EPM nie był jeszcze udostępniony użytkownikom.

¹⁰⁷ Strefa bezpieczeństwa nie będzie przygotowana w planowanym terminie.

¹⁰⁸ W systemie EPM wskazano ryzyko pn. *Realizacja 2 etapu Twój e-PIT w zakresie pozyskiwania danych księgowych*, opisane jako „System *Poltax2Bplus* ma zostać uruchomiony 1 stycznia 2020 r. i przez 3 miesiące planowana jest stabilizacja systemu, w trakcie której nie powinno się wprowadzać zmian systemowych. Brak sfinalizowanej dokumentacji analitycznej II etapu Twój e-PIT powoduje ryzyko pojawienia nowych wymagań na etapie uruchomienia lub stabilizacji systemu”. W systemie MonAliZa w zakresie ryzyk w polu Przyczyna wpisano „Centralizacja baz *Poltax2B* jest jednym z produktów projektu *Poltax plus*, który jest jednocześnie produktem krytycznym dla projektu *Witraż*. Obecnie realizacja produktu w ramach projektu *Poltax plus* jest opóźniona, co więcej zidentyfikowano ryzyko otrzymania od Dostawcy produktu o obniżonej jakości. Może to skutkować niezaimplementowaniem pełnych funkcjonalności”.

W projektach *STIR* oraz *Witraz* nie utworzono Dzienników doświadczeń, których prowadzenie było rekomendowane przez RBMP¹⁰⁹. Przy czym rekomendacja ta nie dotyczyła projektu *STIR*, zakończonego w listopadzie 2018 r., tj. przed opracowaniem ww. zaleceń przez RBMP. Tym niemniej doświadczenia projektowe z projektu *STIR* opisano w Raporcie końcowym projektu w sekcji *Raport doświadczeń*.

(akta kontroli tom II str. 520-521, 524, 534-540, 625, tom III str. 218-219, 266-267, 605-620)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że zgodnie z zasadą „tailoringu”, wynikającą z wieloletnich praktycznych zastosowań metodyk projektowych, nie ma wymogu stosowania pełnego pakietu rozwiązań z danej metodyki, a jedynie tych rozwiązań i tej formuły, która jest najbardziej przydatna danej organizacji oraz realizowanemu projektowi. Z tego powodu oraz z zamiaru ograniczenia biurokracji i zbędnych formalności w *Zasadach zarządzania* nie wskazano konieczności prowadzenia przez Kierownika projektu Dziennika doświadczeń. Funkcję tę spełniał po części rejestr zagadnień. Dodatkowo informacje o doświadczeniach były omawiane regularnie na spotkaniach Zespołu projektowego. Podsumowanie doświadczeń projektowych Kierownik projektu zamieszczał w Raporcie końcowym. Ponadto po zakończeniu projektów przeprowadzane są sesje Lessons learned, podczas których omawiane są z Kierownikiem projektu doświadczenia projektowe.

(akta kontroli tom III str. 483-484)

W związku z zakończeniem realizacji jednego z dwóch analizowanych projektów (*STIR*), sporządzono Raport końcowy¹¹⁰, który był zgodny z wymaganiami obowiązujących w MF *Zasad zarządzania portfelem programów i projektów* oraz odrębnie Raport zamknięcia projektu¹¹¹, wymagany przez RBMP w celu formalnego wyłączenia projektu z portfela projektów strategicznych. W Raporcie końcowym projektu *STIR* wskazano m.in., że osoby zatrudnione w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych biznesowo i technicznie za system *STIR* będą odpowiedzialne za prawidłowe działanie produktów oraz za monitorowanie stopnia osiągnięcia korzyści. Natomiast projekt *Witraz* w trakcie kontroli NIK pozostawał w trakcie realizacji.

(akta kontroli tom II str. 514-540, tom III str. 431-452, 541)

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, tj. komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za funkcjonowanie systemu *STIR*, wyjaśnił, że przepisy ustawy z 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych¹¹² wprowadziły mechanizm monitorowania funkcjonowania projektu *STIR*. Szef Krajowej Administracji Skarbowej składał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania za lata 2018-2020 w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Sprawozdania te zawierały informacje o liczbie przekazanych przez izbę rozliczeniową informacji o wskaźnikach ryzyka oraz dokonanych blokadach rachunków podmiotu kwalifikowanego. Sprawozdania wpisywały się w proces ewaluacji projektu *STIR*, dostarczały również niezbędnej wiedzy, umożliwiającej dokonywanie cyklicznego monitoringu stopnia osiągnięcia korzyści projektu *STIR*. Ponadto, za składową procesu ewaluacji projektu *STIR* należy uznać również raport oceniający stosowanie przepisów w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, do przygotowania którego został zobowiązany Szef KAS wspólnie z ministrem właściwym ds. finansów publicznych na podstawie art. 25 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli tom III str. 427-429)

2. *Zasady zarządzania portfelem programów i projektów* przewidywały przygotowywanie przez Biuro portfela sprawozdań z realizacji programów i projektów przekazywanych Ministrowi oraz Radzie Portfela Programów i Projektów. Podstawą sporządzania tych raportów przez Biuro portfela od 2017 r. były comiesięczne raporty sporządzane przez

¹⁰⁹ Pkt 4 Fazy planowania i pkt 3 Fazy realizacji w dokumencie pt. *Lider projektu* opracowanym przez RBMP i przekazanym do MF 1 marca 2019 r.; sporządzenie Dziennika doświadczeń jako dokumentu wspierającego zostało wskazane na str. 22 oraz str. 25, 29, 44, 67 dokumentu pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje*, opracowanego przez RBMP 10 listopada 2020 r. i przekazanego do MF 26 lutego 2021 r.

¹¹⁰ Zaakceptowany przez Komitet Sterujący projektu 23 listopada 2018 r.

¹¹¹ Przesłany do RBMP 14 maja 2019 r.; raport poprawiony w wyniku uwag RBMP przekazano 20 maja 2019 r.

¹¹² Dz. U. poz. 2491.

kierowników poszczególnych projektów, a od 2019 r. dane z postępów w realizacji prac projektowych gromadzone w systemie EPM.

(akta kontroli tom I str. 13, 16, 55, 58, 73, 89, 105, 121, 139, tom II str. 250-466, tom III str. 188, 206, 343, 476)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że MF nie wykorzystywało systemu MonAliZa ani danych w nim gromadzonych do własnych potrzeb raportowych oraz do zarządzania, ponieważ system EPM zabezpieczał wszystkie potrzeby MF w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 378)

Na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. RMPPS ustaliła, że w terminie do 31 lipca 2018 r. ministerstwa dokonają pierwszego uzupełnienia danych o projektach w systemie MonAliZa, oraz że aktualizacje danych w systemie MonAliZa będą następować w cyklach miesięcznych, aby najpóźniej ostatniego dnia miesiąca przekazane było do RBMP potwierdzenie zaktualizowania danych¹¹³. Biuro portfela nie przedstawiło do kontroli dokumentu potwierdzającego zgłoszenie do RBMP dokonania pierwszego uzupełnienia danych o projektach w systemie MonAliZa. Funkcjonalności systemu MonAliZa nie pozwalały na weryfikację tego zagadnienia, ponieważ dane były w tym systemie nadpisywane (nie było możliwości wyświetlenia danych archiwalnych według stanu na dany dzień).

(akta kontroli tom I str. 376-385, tom II str. 48, tom III str. 174)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że MF wprowadziło dane do systemu MonAliZa w wymaganym terminie do 31 lipca 2018 r. Nie udało się jednak odnaleźć korespondencji potwierdzającej wprowadzenie informacji ze względu na kilkukrotne usuwanie wiadomości skrzynek poczty elektronicznej, z uwagi na ich ograniczoną pojemność.

(akta kontroli tom III str. 485)

W okresie od maja 2017 r. do lutego 2020 r. w Ministerstwie obowiązywał cykl miesięcznego raportowania i ustalono, iż aktualizacja danych o projektach będzie dokonywana przez ich Kierowników do piątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy raport. Następnie w DZS ustalono, iż od marca 2020 r. wewnętrzne raporty z postępu prac projektowych będą przygotowywane przez Kierowników projektów w cyklach miesięcznych, do końca miesiąca, którego dotyczy raport. Zasadę tę usankcjonowano w zmienionych z dniem 23 października 2020 r. *Zasadach zarządzania portfelem programów i projektów*¹¹⁴, poprzez wprowadzenie zapisu o konieczności wygenerowania raportu miesięcznego przez Kierownika projektu w ostatnim dniu roboczym miesiąca, którego dotyczy raport. Przyjęcie tych wewnętrznych uregulowań skutkowało brakiem możliwości dotrzymania przez pracowników Biura portfela ustalonego przez RMPPS na ten sam dzień terminu aktualizacji danych w systemie MonAliZa. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 6-25, 48-65, 376-385, tom II str. 80-86, tom III str. 28, 31-32, 53-54, 176, 205, 337, 378-379, 382-383, 391-394, 457, 487)

W okresie od sierpnia 2018 r. do września 2021 r. potwierdzenia za pośrednictwem poczty elektronicznej dotyczące dokonania aktualizacji danych w systemie MonAliZa wysłano do RBMP za 18¹¹⁵ z 38 miesięcy tego okresu. W pozostałych 20 przypadkach w MF brak było potwierdzeń mailowych lub innego udokumentowania przekazania potwierdzenia o dokonaniu aktualizacji danych w systemie MonAliZa. Spośród 18 potwierdzeń aktualizacji danych w systemie MonAliZa wysłanych do RBMP, osiem zostało wysłanych w terminie określonym przez Radę, tj. przed końcem miesiąca, a 10 wysłano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 10 dni. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 376-385, tom II str. 48-79, tom III str. 28-29, 344, 484-486)

¹¹³ Protokół z posiedzenia RMPPS z 12 czerwca 2018 r.

¹¹⁴ § 11 ust. 6 pkt 2 i ust. 7 *Zasad zarządzania Portfelem Programów i Projektów dla resortu finansów stanowiących załącznik do zarządzeń Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 20 października 2020 r.* (Dz. Urz. MFFiPR poz. 6) oraz z 19 lutego 2021 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 19).

¹¹⁵ Potwierdzenia aktualizacji przekazano za miesiące sierpień-grudzień 2018 r. odpowiednio: 28 sierpnia, 3 i 26 października, 7 grudnia 2018 r. oraz 10 stycznia 2019 r.; za miesiące styczeń-czerwiec, sierpień-grudzień 2019 r. odpowiednio: 15 stycznia, 28 lutego, 1 i 30 kwietnia, 4 czerwca, 2 lipca, 28 sierpnia, 17 września, 4 listopada oraz 4 i 31 grudnia 2019 r., a za miesiące styczeń-luty 2020 r. odpowiednio: 6 lutego i 2 marca 2020 r.

W okresie objętym kontrolą występowały problemy techniczne z dostępem i aktualizacją danych w systemie MonAliZa. Były one zgłaszane do RBMP i sukcesywnie rozwiązywane. Nie zgłaszano do RBMP uwag dotyczących braków funkcjonalności i modułów systemu MonAliZa. Dyrektor DZS wyjaśnił, że system EPM zabezpieczał wszystkie potrzeby MF, zarówno w zakresie raportowania, jak i zarządzania projektami.

(akta kontroli tom II str. 87-91, tom III str. 384, 494)

Oględziny systemu MonAliZa¹¹⁶ wykazały m.in., że w zakładce pn. *Portfel* widoczne były dwa wiersze rozwijane „*Ministerstwo Finansów (Inicjatywy CAS)*” oraz „*Ministerstwo Finansów (Projekty zakończone)*”.

(akta kontroli tom III str. 33, 45, 178)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że inicjatywy Centrum Analiz Strategicznych¹¹⁷ to działania głównie wynikające z exposé Premiera, obejmujące wskazane przez RBMP działania bieżące, realizowane w formule pozaprojektowej, np. *Walka z rajami podatkowymi w UE, Silna Polska w UE*. Decyzję o ich umieszczeniu w systemie MonAliZa podjęło RBMP, które na początku 2020 r. przekazało MF informację o potrzebie ich uwzględnienia w systemie. Informacje o tych inicjatywach zostały dodane w systemie MonAliZa w opisie działań, w zakładce poświęconej informacjom ogólnym o projekcie (opis celu, planowane działania). Ze względu na ich pozaprojektowy charakter, nie zostały uwzględnione w systemie EPM. Na spotkaniu z RBMP 30 lipca 2021 r. (w formie zdalnej), dotyczącym monitorowania inicjatyw z Programu Polski Ład, MF zgłosiło prośbę o zamknięcie inicjatyw CAS, ze względu na nowe priorytety Rządu związane z tym programem. Oczekiwana jest decyzja o zamknięciu tych inicjatyw.

(akta kontroli tom III str. 475, 500-522)

W toku oględzin ustalono, że w portfelu projektów strategicznych MF w systemie informatycznym MonAliZa¹¹⁸, po wybraniu wiersza rozwijanego „*Ministerstwo Finansów (projekty zakończone)*”, widniały informacje o 36 projektach, podczas gdy w okresie objętym kontrolą MF realizował łącznie 51 projektów strategicznych, a zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu MonAliZa w portfelu Ministerstwa powinny znajdować się zarówno projekty zakończone, jak i będące w trakcie realizacji. Zatem w systemie MonAliZa nie uwzględniono informacji o 15 projektach¹¹⁹, z których wg stanu na 8 listopada 2021 r. 12 było w przygotowaniu (dotyczy inicjatyw opisanych w Programie Polski Ład), a trzy zostały zakończone (wszystkie dotyczyły podatku CIT).

(akta kontroli tom I str. 355-569, tom II str. 3-6, tom III str. 56-58, 177-178)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że MF zwróciło się do RBMP z prośbą o połączenie 12 inicjatyw zamieszczonych w portfelu projektów strategicznych wynikających z Programu Polski Ład w jeden projekt pn. *Niższe podatki i ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców*. Prace analityczne na etapie przygotowania tych inicjatyw wykazały potrzebę ich zgrupowania m.in. w związku z wdrażaniem zmian w ramach jednej ustawy. Pozostawienie tych projektów w systemie MonAliZa spowodowałoby dublowanie informacji. Obecnie są one uwzględnione w ramach jednego, ww. projektu. Projekty pn. *Estoński CIT* i pn. *Niższa stawka CIT dla większej liczby podatników*, zostały przypisane w systemie MonAliZa do Inicjatyw CAS. Natomiast projekt pn. *Niższa stawka CIT dla mikro i małych przedsiębiorców* został dodany do pierwszego portfela projektów strategicznych, jednak w momencie uruchamiania systemu MonAliZa nie został uwzględniony, ponieważ działania były już zakończone. Była to inicjatywa legislacyjna realizowana w MF w formule pozaprojektowej.

(akta kontroli tom III str. 490, 542)

Projekty, którym uchwałą RMPPS nadana została kat. A były oznaczane na liście projektów portfela czerwoną literą „P”. Oznaczenie to było nadawane w zakładce pn. *Informacje*

¹¹⁶ W dniach 24 września i 13 października 2021 r.

¹¹⁷ Organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów ds. opracowywania projektów strategii polityk publicznych oraz opiniowania projektów zgłaszanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, dalej: CAS.

¹¹⁸ Wg stanu na 13 października 2021 r.

¹¹⁹ 1) *Niższa stawka CIT dla mikro i małych przedsiębiorców* (włączony do portfela 12 czerwca 2018 r.); 2) *Estoński CIT* (włączony do portfela 15 grudnia 2020 r.); 3) *Niższa stawka CIT dla większej liczby podatników* (włączony do portfela projektów strategicznych 15 grudnia 2020 r.), a także projekty: 4) *Korzystniejsze rozliczanie podatków dla małżeństw*; 5) *Kwota wolna PIT*; 6) *Łatwiejszy dostęp do Venture Capital*; 7) *Podniesienie progu w PIT*; 8) *Ryczałt dla przychodów zagranicznych*; 9) *Ulga IP-BOX i B+R*; 10) *Ulga konsolidacyjna*; 11) *Ulga na IPO*; 12) *Ulga na powrót*; 13) *Ulga na prototypy (Ulga na automatyzację i robotyzację produkcji)*; 14) *Wsparcie ekspansji zagranicznej*; 15) *Wsparcie zatrudnienia innowacyjnych pracowników* (pkt 4-14 włączono do portfela 16 czerwca 2021 r.).

o projekcie poprzez zaznaczenie przez użytkownika pola wyboru (tzw. checkbox) o nazwie „Kategoria A (projekt priorytetowy)”. 23 z 36 projektów widocznych w systemie MonAliZa w portfelu projektów strategicznych MF¹²⁰ prawidłowo przypisano kategorię projektu określoną uchwałą RMPPS.

(akta kontroli tom I str. 415-430, 449-471, 516-530, tom II str. 3-6, tom III str. 29, 56-58, 178-179, 543, 553-555, 625)

Podczas oględzin¹²¹ ustalono, że w odniesieniu do obu kontrolowanych projektów (*STIR i Witraż*) w systemie MonAliZa zamieszczono wszystkie wymagane kategorie informacji określone w dokumencie pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, tj. dane znajdowały się w zakładkach pn.: *Informacje ogólne, Cele, Korzyści, Produkty, Harmonogram, Zespół projektowy, Budżet, Ryzyka*. Nie były natomiast wypełnione zakładki pn.: *Struktura produktów*¹²², *Następstwo produktów*¹²³, *Potrzeby biznesowe, Warunki wstępne, Działania konieczne*¹²⁴, *Diagram sieciowy*¹²⁵, *Grupy zadań, Podmioty, Zagadnienia, Odstępstwa, Dokumenty, Dziennik, Doświadczenia, Wersje projektu, Macierz komunikacji, Wiadomości*.

(akta kontroli tom III str. 28-121)

Oględziny wykazały również, że w systemie MonAliZa znajdowały się nierzetelne dane dotyczące wskazania Przewodniczącego Komitetu Sterującego projektu *Witraż*, planowanej daty zakończenia tego projektu oraz określenia niewłaściwej kategorii dla 13 z 36 projektów widocznych w systemie MonAliZa w portfelu projektów strategicznych MF. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 415-430, 449-471, 516-530, tom II str. 3-6, 600, 617-624, tom III str. 9, 29, 34, 56-58, 60, 178-179, 543, 553-555, 625)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że MF dysponuje zaledwie dwiema licencjami umożliwiającymi wprowadzanie danych (trzecia, służąca tylko do odczytu danych, jest w dyspozycji Ministra), a w portfelu strategicznym znajdowało się od kilku (2018 r.) do kilkunastu/ kilkudziesięciu projektów (2021 r.). System MonAliZa w Ministerstwie był wykorzystywany tylko do raportowania.

(akta kontroli tom III str. 544-545)

3. Realizowane przez Biuro portfela zadania z zakresu wspierania procesów decyzyjnych Kierownictwa Ministerstwa w zakresie zarządzania realizowanymi w MF programami i projektami¹²⁶ polegały na koordynacji i opiniowaniu dokumentów dotyczących powoływania projektów i dokonywania zmian w projektach, a także na przygotowywaniu i przekazywaniu Ministrowi oraz Radzie Portfela Programów i Projektów sprawozdań z realizacji programów i projektów. Było to zgodne z *Zasadami zarządzania* obowiązującymi w Ministerstwie. Raz w miesiącu Biuro Portfela, po zebraniu od kierowników projektów raportów miesięcznych z postępów w realizacji prac projektowych (w systemie EPM), przygotowywało zbiorczą informację zarządczą dla Kierownictwa Ministerstwa. Zawierała ona m.in. informacje o otwieranych i zamykanych w poprzednim okresie programach i projektach, statusy prac projektowych oraz komentarz Biura portfela dla projektów opóźnionych i zagrożonych. Dodatkowo, wybrane projekty, decyzją Dyrektora Biura portfela, podlegały monitorowaniu w cyklu tygodniowym.

Zgłaszane w raportach trudności (zagadnienia) dotyczące projektu *STIR* dotyczyły m.in. zagrożenia dla terminu realizacji projektu spowodowanego poziomem złożoności projektu oraz materializującymi się ryzykami. Natomiast odnośnie do projektu *Witraż*

¹²⁰ Na dzień 13 października 2021 r., po wybraniu wiersza rozwijanego „Ministerstwo Finansów (Projekty Zakończone)”.

¹²¹ Przeprowadzonych w dniach 24 września i 13 października 2021 r. dotyczących dwóch projektów objętych szczegółowym badaniem.

¹²² Dla projektu *Witraż* w tej zakładce widoczne było tylko „Zamknięcie projektu”, a dla projektu *STIR* „Procedura żądania przekazania dodatkowych informacji z KIR (...)”, czyli ostatnie produkty tych projektów.

¹²³ Dla projektu *Witraż* w tej zakładce widoczne było tylko „Zamknięcie projektu”, a dla projektu *STIR* „Procedura żądania przekazania dodatkowych informacji z KIR (...)”, czyli ostatnie produkty tych projektów.

¹²⁴ Dla projektów *STIR* i *Witraż* w tej zakładce widoczny był harmonogram projektu, ale nie wypełniono kolumn „Odpowiedzialny” i „Komentarz”.

¹²⁵ Dla projektu *Witraż* w tej zakładce widoczne było tylko „Zamknięcie projektu”, a dla projektu *STIR* widoczne było tylko 6 pozycji z harmonogramu projektu.

¹²⁶ Zgodnie z kolejnymi wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej oraz Departamentu Zarządzania Strategicznego, do zadań Biura portfela (tj. Wydziału Zarządzania Portfelem Programów i Projektów) należało m.in. wsparcie Kierownictwa Ministerstwa w zakresie zarządzania portfelem programów i projektów, dostarczanie informacji zarządczej o stanie realizacji oraz statusach programów i projektów.

w raportach m.in. wielokrotnie powtarzano zgłoszenia braków odpowiednich zasobów kadrowych a także brak podpisanej umowy z wykonawcą zewnętrznym.

(akta kontroli tom I str. 6-150, tom II str. 250-472, 506-507, 523-533, 562-564, 583-584, 596-601, 619-631, tom III str. 187-188, 206, 343, 476)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że Biuro portfela przekazywało informację zarządcą do członków Kierownictwa MF, tj. Ministra Finansów, Sekretarza i Podsekretarza Stanu, Dyrektora Generalnego MF, a także Pełnomocnika Ministra Finansów ds. Informatyzacji. Osoby te pełnią również rolę Sponsorów projektów i współpracują bezpośrednio z Przewodniczącym Komitetu Sterującego Projektu oraz Kierownikiem projektu, co stwarza możliwość szybkiego reagowania w trybie spotkań roboczych. Co do zasady Biuro portfela nie uczestniczyło w bezpośredniej komunikacji między Sponsorem a Przewodniczącym Komitetu Sterującego, choć zdarzały się przypadki udziału Dyrektora Biura portfela w spotkaniach poświęconych danemu projektowi.

(akta kontroli tom III str. 381-382)

Kierownik projektu *Witraz* wyjaśniła, że Przewodniczący Komitetu Sterującego miał wiedzę o raportach generowanych w trakcie realizacji projektu. Na tej podstawie Kierownik projektu otrzymywała roboczą informację zwrotną od Sponsora oraz wsparcie ze strony Komitetu Sterującego. Wg jej oceny Kierownictwo reagowało i realizowano działania, które były możliwe do wykonania. Nie było bezpośredniej, udokumentowanej informacji zwrotnej po raportach, ale Kierownik projektu *Witraz* jej nie oczekiwała, ponieważ współpracowała bezpośrednio z Przewodniczącym Komitetu Sterującego.

(akta kontroli tom III str. 189)

Realizację działań w zakresie budowania bazy wiedzy i kultury projektowej w Ministerstwie, Biuro portfela rozpoczęło w maju 2017 r., tj. z chwilą publikacji zarządzenia Ministra ustalającego *Zasady zarządzania*. W intranetowej sieci wewnętrznej MF Biuro portfela utworzyło i prowadziło dedykowaną bazę wiedzy obejmującą m.in.: ewidencje inicjatyw biznesowych oraz programów i projektów, informacje o projektach aktywnych oraz zamkniętych zawierające foldery projektów, informacje o programach pn. *PUESC* oraz pn. *Klient KAS*, archiwalne i aktualne zarządzenia właściwego ministra w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów, szablony dokumentacji projektowej oraz dział dotyczący doświadczeń z dotychczas realizowanych projektów (tzw. *Lessons learned*). Podzakładka pn. *Lessons learned* zawierała wybrane doświadczenia i dobre praktyki projektowe, informacje z zakresu zarządzania projektami w administracji publicznej¹²⁷ oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania.

Od II kw. 2020 r. Biuro portfela przeprowadziło 30¹²⁸ sesji pt. *Lessons learned* dotyczących doświadczeń zdobytych podczas dotychczas realizowanych projektów. Realizację zadań Biura portfela w tym zakresie formalnie usankcjonowano zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 20 października 2020 r.¹²⁹

Ponadto, w związku z wynikami badań ankietowych przeprowadzonych w 2019 r. wśród Kierowników projektów, w latach 2020-2021 (I pół.) Biuro portfela zorganizowało 18 szkoleń wewnętrznych z zakresu zarządzania projektami, dedykowanych kierownikom projektów i członkom zespołów projektowych¹³⁰. Szkolenia przeprowadzono w formie zdalnej i udział w nich wzięło łącznie 187 osób. Dodatkowo Biuro portfela przeprowadzało spotkania społeczności projektowej.

(akta kontroli tom I str. 48-65, 662-676, 681-696, tom II str. 177-194, tom III str. 206-209, 548-549)

W MF wprowadzono indywidualny program rozwoju zawodowego (IPRZ)¹³¹, w którym pracownicy mogli wskazywać szkolenia projektowe, na które chcieli zostać skierowani.

¹²⁷ W podzakładce umieszczono m.in. wersje elektroniczne podręczników przygotowanych przez RBMP oraz informację o Akademii Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej organizowanej przez RBMP i KSAP.

¹²⁸ Wg stanu na 26 listopada 2021 r.

¹²⁹ Dz. Urz. MFFIPR poz. 6.

¹³⁰ Wg stanu na 30 czerwca 2021 r.: szkolenia pt. *Komunikacja w projekcie* - 14 grudnia 2020 r., 15 i 22 lutego, 10 i 20 maja oraz 29 czerwca 2021 r.; pt. *Jakość w projekcie* - 17 grudnia 2020 r., 19 i 26 kwietnia 2021 r.; pt. *Planowanie w projekcie* - 3 i 31 marca oraz 17 i 23 czerwca 2021 r.; pt. *Określanie i specyfikowanie wymagań biznesowych* pt. 29 stycznia, 2 lutego, 16 i 23 marca oraz 6 maja 2021 r.

¹³¹ Dokument sporządzany zgodnie z ustawą z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1233) oraz zarządzeniem Dyrektora Generalnego MF nr 21/BDG/2020 z 23 października 2020 r. w sprawie rozwoju zawodowego pracowników MF.

Pracownicy MF biorący udział w realizacji projektów mieli możliwość rozwijania kompetencji na takich samych zasadach jak pozostali pracownicy. Komórki merytoryczne prowadzące projekt lub zarządzające danym obszarem merytorycznym mogły również zwracać się do Biura Dyrektora Generalnego o realizację tzw. szkoleń zamkniętych dla grupy pracowników. W latach 2017-2021 (do 19 października) w szkoleniach zewnętrznych oraz innych formach rozwoju kompetencji z zakresu zarządzania projektowego udział wzięło odpowiednio 208, 122, 98, 21 i 57¹³² uczestników. 41 spośród nich brało udział w *Akademii Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej* organizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego we współpracy z KPRM, z czego 33 osoby pełniły w MF role projektowe¹³³.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że część z pracowników przechodzących to szkolenie nie była zaangażowana w projekty, ponieważ Akademia jest dedykowana również początkującym kierownikom projektów i osobom przygotowującym się do tej roli lub planującym w przyszłości uruchomienie projektu.

(akta kontroli tom I str. 333-353, tom III str. 418-419, 548)

W MF nie stosowano bezpośredniego powiązania systemu wynagrodzeń z działalnością pracowników w realizowanych projektach. Dodatki zadaniowe¹³⁴ były przyznawane m.in. za wykonywanie dodatkowych zadań powierzonych przez pracodawcę, w szczególności w ramach realizowanych w MF projektów. W Ministerstwie przyznawano również dodatki specjalne¹³⁵ z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy.

Pracownikom MF przyznawane były również nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej¹³⁶, w tym nagrody za szczególne osiągnięcia w ramach projektów realizowanych przez pracowników MF.

W MF nie była prowadzona odrębna ewidencja dodatków zadaniowych i dodatków specjalnych przyznawanych za udział w projektach oraz nagród przyznawanych w związku z realizacją zadań w ramach projektów. Dyrektor DZS, w zakresie wypłacanych dodatków wyjaśnił, że w systemie kadrowo-płacowym jedynie dodatki zadaniowe lub specjalne przyznane w ramach funduszy projektów finansowanych ze środków UE lub innych źródeł zagranicznych oznaczone były symbolem identyfikującym dany projekt. Pozostałe dodatki, finansowane w ramach środków budżetowych Centrali MF, nie były oznaczane w systemie specjalnym symbolem, zatem wyszczególnienie liczby pracowników realizujących zadania na rzecz danego projektu wiązałoby się z koniecznością przejrzenia akt osobowych wszystkich pracowników MF, którzy mieli przyznane dodatki zadaniowe lub specjalne, analizą uzasadnień w poszczególnych wnioskach i wyodrębnienia na podstawie tej analizy osób, które otrzymały dodatki z tytułu wykonywania dodatkowych zadań na rzecz projektów.

(akta kontroli tom I str. 329-332, tom III str. 415-418)

Ze sporządzonego na potrzeby niniejszej kontroli zestawienia nagród przyznanych za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, związanych z realizacją zadań w ramach projektów resortu finansów (w tym projektów strategicznych) wynika, iż w okresie styczeń 2017 r. - wrzesień 2021 r. pracownikom wypłacono z tego tytułu nagrody.

(akta kontroli tom III str. 415-418)

¹³² W tym jeden pracownik MF, który wziął udział w szkoleniu pn. *Akademia Zarządzania IT Administracji Publicznej* realizowanym w okresie od marca 2021 do stycznia 2022 r.

¹³³ Projekty planowane, w realizacji i zakończone.

¹³⁴ Przyznawane na podstawie art. 88 ustawy o służbie cywilnej i zarządzenia Nr 33/BDG/2014 Dyrektora Generalnego MF z 27 października 2014 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania dodatku zadaniowego.

¹³⁵ Na podstawie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.), w związku z ustawą z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 poz. 537).

¹³⁶ Zgodnie z: 1) art. 93 ustawy o służbie cywilnej, 2) § 10 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 poz. 537), 3) zarządzeniem Nr 7/BG/2007 Dyrektora Generalnego MF z 7 marca 2007 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród członkom korpusu służby cywilnej w MF.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieokreślenie w dokumentacji projektowej projektów *STIR* i *Witraż* mierzalnych wskaźników oraz wartości docelowych dla określonych w sposób opisowy celów oraz korzyści z realizacji tych projektów, co było niezgodne z postanowieniami uchwały RM *System zarządzania rozwojem Polski*¹³⁷, a także rekomendacjami i wytycznymi zawartymi w przekazanych przez RBMP dokumentach *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*¹³⁸ oraz *Proces monitorowania projektów strategicznych*¹³⁹.

Wskaźniki realizacji celu i korzyści projektu *STIR* określono dopiero w raporcie zamknięcia sporządzonym na potrzeby RBMP, przy czym określone je, jako tzw. zero-jedynkowe¹⁴⁰ i dotyczyły one istnienia wdrożonych mechanizmów.

(akta kontroli tom I str. 368-374, tom II str. 467-667, tom III str. 35-36, 61-62, 95-96, 173-174, 190-191, 223-230, 571-590)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że wzory dokumentacji projektowej obowiązujące w MF w okresie rozpoczynania tych projektów nie przewidywały określenia wskaźników celów i korzyści. Oba projekty zostały również uruchomione wcześniej niż został wdrożony system MonAliZa. Wskaźniki celów i korzyści w obu projektach nie zostały zwymiarowane wskaźnikiem, gdyż miały charakter 0-1. Oznacza to, że w roku rozpoczęcia prac projektowych zakładane cele i korzyści miały wartość 0, a w roku docelowym 1. Ponadto Dyrektor wskazał, że sposób zapisywania korzyści w Karcie projektu ulegał zmianie od momentu wprowadzenia *Zasad zarządzania portfelem programów i projektów*. W drugiej wersji szablonu Karty projektu dla każdej korzyści konieczne było również wskazanie miernika, w aktualnym wzorze Karty projektu dodatkowo miernik należy podać w podziale na rok bazowy i rok docelowy. Jeśli chodzi o wskaźnik celu, informacja ta nie jest uwzględniona w obowiązującym wzorze Karty projektu, ponieważ w rozumieniu MF wskaźnikiem realizacji celów projektu jest dostarczenie i wdrożenie produktu końcowego projektu.

(akta kontroli tom III str. 482, 596)

Potrzebę ustalenia wskaźników i ich wartości docelowych dla określonych w projektach korzyści dostrzegło samo MF. W obecnie obowiązującym w MF¹⁴¹ wzorze Karty projektu w sekcji *Korzyści* przewidziano pole do ustalenia miernika dla każdej z korzyści projektu zarówno dla roku bazowego, jak i docelowego. Natomiast w aktualnym wzorze Raportu końcowego z projektu¹⁴² w sekcji *Korzyści* również przewidziano ocenę poziomu osiągniętych korzyści z realizacji projektu, poprzez porównanie dla każdej z nich zakładanej i osiągniętej wartości miernika wraz z zamieszczeniem uzasadnienia w przypadku odchylenia tych wartości.

(akta kontroli tom II str. 670-677, 698-701)

¹³⁷ W załączniku do uchwały w pkt. 2.5.3. Monitoring operacyjny wskazano, że: „Prowadzenie monitoringu operacyjnego odbywa się m.in. przez raportowanie postępu prac oraz walidowanie korzyści dostarczanych przez programy, projekty oraz bieżące identyfikowanie zagrożeń i szans związanych z ich realizacją. Raportowanie powinno odbywać się w oparciu o mierzalne wskaźniki realizacji celów i uzyskania korzyści w poszczególnych programach i projektach. Zakres monitoringu operacyjnego obejmuje w szczególności (...) wskaźniki realizacji celów projektu, wskaźniki realizacji korzyści programów”.

¹³⁸ Dokument z 18 listopada 2020 r., w którym w pkt. III Minimalny wymagany zakres informacji na koniec fazy planowania w pkt 1 lit. a-b wskazano, że wymagane informacje o projekcie powinny zawierać m.in.: zakres projektu obejmujący cele projektu wraz z określonymi mierzalnymi wskaźnikami ich realizacji, planowane terminy osiągnięcia określonych wartości oraz zakładane korzyści z realizacji projektu wraz z planowanym do osiągnięcia poziomem odpowiednich wskaźników, które będą monitorowane po zakończeniu realizacji projektu. Ponadto ustalono, iż w fazie realizacji projektu informacje te powinny być aktualizowane co najmniej raz w miesiącu.

¹³⁹ Dokument przyjęty uchwałą nr 4/06/2018 RMPPS z 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych, w którym określono, że zakres monitoringu obejmuje m.in. wskaźniki realizacji celów projektu oraz wskaźniki realizacji korzyści programów.

¹⁴⁰ Jako wskaźnik realizacji celu w raporcie zamknięcia projektu określono „Wskaźnik zerojedynkowy – po projekcie są wdrożone mechanizmy uszczelniające system podatkowy”; jako wskaźniki realizacji korzyści określono „Wskaźnik zerojedynkowy – jest mechanizm uszczelniający system podatkowy po zakończeniu projektu” (dla 2 z 3 korzyści projektu) oraz „Wskaźnik zerojedynkowy – jest mechanizm do analizy ryzyka w obszarze wyłudzeń” (dla 1 z 3 korzyści projektu).

¹⁴¹ Stan na dzień 26 listopada 2021 r.

¹⁴² Stan na dzień 26 listopada 2021 r.

2. Nieregularne dokonywanie aktualizacji w systemie MonAliZa danych o przypisanych MF projektach za okres marzec 2020 r. - 14 kwietnia 2021 r.¹⁴³, co było niezgodne z ustaleniami Rady dokonany na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r., według których aktualizacje danych w systemie MonAliZa miały następować w cyklach miesięcznych tak, aby najpóźniej ostatniego dnia miesiąca do RBMP przekazane zostało potwierdzenie zaktualizowania danych¹⁴⁴.

(akta kontroli tom I str. 381-382, tom II str. 73-78, tom III str. 170-171, 384, 485, 500-522)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że od końca marca 2020 r. do 14 kwietnia 2021 r. pracownicy Biura portfela nie mogli aktualizować danych projektowych w systemie MonAliZa, ponieważ z powodu wybuchu pandemii Dyrektor Generalny MF wprowadził nakaz pracy zdalnej, a wykorzystywane podczas pracy zdalnej służbowe laptopy osób odpowiadających za aktualizację danych projektowych nie mogły się łączyć z systemem MonAliZa. Problem ten został zgłoszony do RBMP telefonicznie. MF podejmowało próby udroźnienia połączenia komputerów pracowników odpowiedzialnych za aktualizację danych, zgłaszając problem do Centrum Informatyki Resortu Finansów. Pomimo działań podjętych przez służby IT resortu, połączenie z systemem MonAliZa umożliwiono 14 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 384, 485)

Główny specjalista w Biurze portfela, odpowiedzialna m.in. za wprowadzanie danych do systemu MonAliZa, wyjaśniła, że gdy złagodzone zakaz przychodzenia do budynku MF, zdarzało się, że w czasie pobytu w gmachu aktualizowano dane w systemie MonAliZa. Nie odbywało się to jednak systematycznie, co miesiąc, ale np. w listopadzie 2020 r. zgłoszono rozszerzenie portfela. Utrzymywano również kontakty robocze (telefoniczne i e-mailowe) z RBMP. Doraźnie wtedy, kiedy istniała taka możliwość, pracownicy starali się aktualizować dane w systemie.

(akta kontroli tom III str. 174-175)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż poza zgłoszeniem problemów technicznych do RBMP i podjęciem próby rozwiązania problemu przez Centrum Informatyki Resortu Finansów, w Ministerstwie w okresie ww. 13 miesięcy nie podjęto innych działań mających na celu umożliwienie pracownikom Biura portfela regularnej i terminowej realizacji nałożonych na Ministra, jako członka RMPPS, obowiązków związanych aktualizacją danych o projektach w systemie MonAliZa (np. w formie odwołania polecenia wykonywania przez wybranych pracowników pracy w formie zdalnej w okresach realizacji ww. obowiązków).

3. Nieprzekazanie do RBMP potwierdzeń o zaktualizowaniu w systemie MonAliZa danych¹⁴⁵ za 20 z 38 analizowanych miesięcy¹⁴⁶.

W MF brak było potwierdzeń e-mailowych lub innego udokumentowania potwierdzenia aktualizacji danych w systemie MonAliZa za lipiec 2019 r. oraz za okres od marca 2020 r. do września 2021 r., mimo istnienia wprowadzonego przez Radę ww. obowiązku dotyczącego comiesięcznej aktualizacji danych i przekazywania do RBMP potwierdzeń zaktualizowania danych najpóźniej ostatniego dnia miesiąca.

(akta kontroli tom I str. 376-385, tom II str. 48-79, tom III str. 28-29, 344, 484-486)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że informacje o aktualizacji danych były przekazywane również podczas kontaktów roboczych z RBMP, rozmów telefonicznych i spotkań, a także wskazał, że przyczynami powyższego stanu były wskazany powyżej nakaz pracy zdalnej wydany przez Dyrektora Generalnego MF oraz problemy informatyczne, które służby IT resortu rozwiązały 14 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 384, 485)

¹⁴³ Brak możliwości wskazania konkretnych dat dokonania tych aktualizacji ze względu na brak danych w tym zakresie w Systemie MonAliZa, a także ze względu na brak przekazanych do RBMP udokumentowanych potwierdzeń o zaktualizowaniu danych o projektach w tym Systemie za powyższy okres, co opisano poniżej w nieprawidłowości nr 3.

¹⁴⁴ Protokół z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r.

¹⁴⁵ Brak możliwości wskazania konkretnych dat dokonania tych aktualizacji ze względu na brak danych w tym zakresie w Systemie MonAliZa, a także ze względu na brak przekazanych do RBMP udokumentowanych potwierdzeń o zaktualizowaniu danych o projektach w tym Systemie za powyższy okres.

¹⁴⁶ Zgodnie z ustaleniami z pierwszego posiedzenia Rady monitorowanie projektów w systemie MonAliZa rozpoczęło się od lipca 2018 r. przy czym pierwsza aktualizacja miała się zakończyć do końca sierpnia 2018 r. Analizowano okres monitorowania projektów strategicznych od sierpnia 2018 r. do września 2021 r.

Główny specjalista w Biurze portfela odpowiedzialna m.in. za wprowadzanie danych do systemu MonAliZa, w odniesieniu do braku udokumentowania potwierdzeń aktualizacji danych w Systemie w 2021 r. wyjaśniła, że dokonywano ich głównie w trybie roboczym.

(akta kontroli tom III str. 174-175)

Biorąc pod uwagę nieprzekazanie przez Biuro portfela do RBMP udokumentowanych potwierdzeń aktualizacji danych w systemie MoAliZa m.in. za ww. okresy, a także brak stosownych funkcjonalności w systemie, nie było możliwości weryfikacji faktycznych dat i zakresu deklarowanych przez pracowników Biura portfela zmian wprowadzanych przez nich w systemie w trakcie ww. 13 miesięcy.

(akta kontroli tom II str. 31, 151-153)

4. Nieterminowe potwierdzanie aktualizacji danych w systemie MonAliZa w okresie od sierpnia 2018 r. do września 2021 r.

Dziesięć¹⁴⁷ z 18 potwierdzeń aktualizacji danych w systemie MonAliZa wysłano do RBMP z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 10 dni, co było niezgodne z ustalonym przez RMPPS na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r.¹⁴⁸ obowiązkiem aktualizacji danych o projektach, tj. w cyklu miesięcznym tak, aby najpóźniej ostatniego dnia miesiąca RBMP otrzymało potwierdzenie o zaktualizowaniu danych.

(akta kontroli tom I str. 376-385, tom II str. 48-79, tom III str. 28-29, 344, 485-486)

Główny specjalista w Biurze portfela, odpowiedzialna m.in. za wprowadzanie danych do systemu MonAliZa, wyjaśniła, że opóźnienia w przekazaniu do RBMP potwierdzeń aktualizacji danych wynikały najprawdopodobniej z oczekiwania na sporządzenie przez Kierowników projektów raportów w systemie EPM. Dopiero po najnowszym raporcie w systemie EPM można było potwierdzić ostatecznie aktualizację danych w systemie MonAliZa. W miesiącach, kiedy potwierdzenie zostało wysłane przed końcem miesiąca, prawdopodobnie Kierownicy projektów wprowadzili dane odpowiednio wcześniej. Ponadto do czasu uzyskania dostępu do systemu MonAliZa przez drugiego pracownika Biura portfela (tj. od lutego 2020 r.), tylko jedna osoba zajmowała się wprowadzaniem i aktualizacją danych w systemie MonAliZa, więc w sytuacjach losowych, nie miał jej kto zastąpić, ponieważ licencje dostępu do systemu są imienne i nie można ich przekazywać innym osobom.

(akta kontroli tom III str. 175)

Zdaniem NIK, główną przyczyną powyższych opóźnień było ustalenie w MF wewnętrznych terminów raportowania z prac projektowych niezapewniających – z uwagi na małą liczbę udostępnionych przez RBMP licencji dostępu do systemu MonAliZa – dochowania, określonego przez RMPPS, terminu aktualizacji danych w tym systemie.

W okresie od maja 2017 r. do lutego 2020 r. w Ministerstwie przyjęto cykl miesięcznego raportowania obejmujący aktualizację danych o projektach przez Kierowników projektów w terminie do piątego dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Biorąc pod uwagę, iż od lipca 2018 r.¹⁴⁹ MF dysponowało zaledwie dwiema¹⁵⁰, a od lutego 2020 r. trzema licencjami¹⁵¹ zapewniającymi dostęp do systemu MonAliZa, to aktualizacji danych w tym systemie nie dokonywali bezpośrednio Kierownicy projektów, a zbiorczo pracownicy Biura portfela, na podstawie miesięcznych raportów z postępu prac projektowych przygotowanych przez Kierowników poszczególnych projektów.

Powyższa rozbieżność została zauważona również przez Biuro portfela MF, które 2 lipca 2019 r. zwróciło się do RBMP o przesunięcie terminu raportowania w systemie MonAliZa do szóstego dnia następnego miesiąca, opisując powyższą sytuację. RBMP¹⁵² utrzymało jednak wprowadzony przez Radę obowiązek, jednocześnie proponując, aby aktualizować dane projektowe do końca miesiąca, a następnie ponownie do szóstego dnia miesiąca w zakresie ewentualnych zmian.

¹⁴⁷ Za wrzesień, listopad i grudzień 2018 r., za marzec, maj, czerwiec, październik i listopad 2019 r. oraz za styczeń i luty 2020 r. potwierdzenia wysłano odpowiednio: 3 października i 7 grudnia 2018 r. 10 stycznia, 1 kwietnia, 4 czerwca, 2 lipca, 4 listopada i 4 grudnia 2019 r. oraz 6 lutego i 2 marca 2020 r.

¹⁴⁸ Protokół z posiedzenia RMPPS z 12 czerwca 2018 r.

¹⁴⁹ Termin rozpoczęcia monitorowania projektów strategicznych przy użyciu systemu MonAliZa ustalony przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r.

¹⁵⁰ W tym jedną licencją dysponował Minister.

¹⁵¹ W tym jedną licencją dysponował Minister.

¹⁵² W odpowiedzi przekazanej pocztą e-mail z 26 lipca 2019 r.

Mimo powyższej sytuacji DZS, dokonując zmiany terminów raportowania, od marca 2020 r. ustalił, iż wewnętrzne raporty z postępu prac projektowych będą przygotowywane przez Kierowników projektów w cyklach miesięcznych, do końca miesiąca, którego dotyczy raport. Zasadę tę usankcjonowano w zmienionych z dniem 23 października 2020 r. *Zasadach zarządzania portfelem programów i projektów*¹⁵³ poprzez wprowadzenie zapisu o konieczności wygenerowania raportu miesięcznego przez Kierownika projektu w ostatnim dniu roboczym miesiąca, którego dotyczy raport. Oznacza to, że nowy termin wewnętrznego raportowania z postępu prac projektowych również nie umożliwił terminowej aktualizacji danych w systemie MonAliZa.

(akta kontroli tom I str. 58, 376-385, tom II str. 80-86, tom III str. 28, 31-32, 53-54, 205, 337, 378-379, 382-383, 391-394, 487)

Minister Finansów, wskazując przyczyny przyjęcia wewnętrznych terminów raportowania z postępu projektów niespójnych z terminami określonymi przez RMPPS wyjaśnił, że w MF w 2017 r. wraz z przyjęciem *Zasad zarządzania portfelem programów i projektów* przyjęto cykl miesięcznego raportowania i założono aktualizację danych o projektach do piątego dnia każdego miesiąca prowadzoną przez Kierowników projektów, co umożliwiało uzyskanie aktualnego stanu projektów w systemie EPM około piątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który dokonywana była aktualizacja. Natomiast ustalony przez RMPPS obowiązek aktualizacji danych o projektach w systemie MonAliZa wprowadzono dopiero w 2018 r. Ministerstwo poinformowało RBMP o istniejącej rozbieżności w terminach aktualizacji danych i uzyskało ww. propozycję postępowania w tym zakresie. Przy kolejnej aktualizacji *Zasad zarządzania portfelem programów i projektów*, tj. z dniem 23 października 2020 r., ustalono Kierownikom projektów obowiązek uzupełnienia danych w systemie EPM w celu wygenerowania raportu miesięcznego w ostatnim dniu roboczym tego miesiąca.

(akta kontroli tom III str. 457)

Główny specjalista w Biurze portfela, odpowiedzialna m.in. za wprowadzanie danych do systemu MonAliZa, wyjaśniła, że sposób postępowania zaproponowany przez RBMP był realizowany, tzn. aktualizowała dane do końca miesiąca, a następnie ponownie, po sporządzeniu przez Kierowników projektów wszystkich raportów miesięcznych za dany miesiąc, i dopiero wtedy przysyłała do RBMP potwierdzenie dokonania aktualizacji danych.

(akta kontroli tom III str. 176)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż w lipcu 2019 r. RBMP zaproponowało MF sposób postępowania przy aktualizacji danych w systemie MonAliZa. Zaznaczyło jednak, że ustalenia Rady pozostają obowiązujące, a odstępstwo od nich dotyczy tylko wyjątkowych przypadków. Z tej przyczyny, zdaniem NIK, podczas kolejnej aktualizacji uregulowań wewnętrznych, tj. zmiany *Zasad zarządzania portfelem programów i projektów*, wprowadzonej z dniem 23 października 2020 r., należało dokonać takiej zmiany terminów wewnętrznego raportowania o projektach, aby zapewnić pracownikom Biura portfela możliwość terminowego wprowadzania aktualnych danych do systemu MonAliZa oraz przekazywania RBMP informacji w tym zakresie zgodnie z ustaleniami Rady z 12 czerwca 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 58, tom III str. 393)

5. Brak aktualizacji lub zamieszczenie w systemie MonAliZa niezetelnych danych w zakresie:

– imienia, nazwiska i adresu poczty elektronicznej Przewodniczącego Komitetu Sterującego projektu *Witraż*, które nie zostały zaktualizowane.

W systemie MonAliZa¹⁵⁴, jako Przewodniczącego Komitetu Sterującego, wskazano Zastępcę Dyrektora Departamentu Informatyzacji (H.G.) podczas, gdy z dokumentacji projektowej wynikało, że rolę tę od 1 lipca 2021 r. pełnił Dyrektor Centrum Informatyki Resortu Finansów (J.P.);

(akta kontroli tom II str. 600, 617-618, tom III str. 34, 60)

¹⁵³ § 11 ust. 6 pkt 2 i ust. 7 *Zasad zarządzania Portfelem Programów i Projektów* dla resortu finansów stanowiących załącznik do zarządzeń Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 20 października 2020 r. (Dz. Urz. MFFIPR poz. 6) i z 19 lutego 2021 r. (Dz. Urz. MFFIPR poz. 19).

¹⁵⁴ Wg stanu na 24 września i 13 października 2021 r.

- planowanej daty zakończenia projektu *Witraż*, która była niezgodna z zatwierdzoną dokumentacją projektową;
Oględziny systemu MonAliZa¹⁵⁵ wykazały, że dla projektu *Witraż*, jako planowaną datę zakończenia projektu wskazano 31 grudnia 2021 r., podczas gdy z przekazanej do kontroli dokumentacji projektowej oraz danych zawartych w systemie EPM¹⁵⁶ wynikało, że planowana data zakończenia tego projektu to 30 września 2021 r. W trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowa data została skorygowana;
(akta kontroli tom II str. 619-624, tom III str. 9, 34, 60)
- Główny specjalista w Biurze portfela, odpowiedzialna za wprowadzanie danych, oraz Dyrektor DZS wyjaśnili, że powyższe nieścisłości były wynikiem przeoczenia przy dokonywaniu aktualizacji danych w systemie.
(akta kontroli tom III str. 176-177, 179, 488-489)
- kategorii dla 13 (z 36) projektów niezgodnie z uchwałami Rady dotyczącymi portfela projektów strategicznych.
Oględziny¹⁵⁷ wykazały, że w systemie MonAliZa w zakładce pt. *Ministerstwo Finansów (Projekty Zakończone)* wskazano informacje o 36 projektach, z czego dla pięciu¹⁵⁸ zastosowano oznaczenie „P” wskazujące, że są to projekty priorytetowe kat. A, mimo iż od dnia 25 stycznia 2019 r. miały one nadaną przez RMPPS kat. B. Natomiast dla 8 projektów nie zastosowano oznaczenia „P” wskazującego, że są to projekty priorytetowe (kat. A), mimo że cztery z nich posiadały nadaną przez RMPPS kat. A od 24 września 2019 r.¹⁵⁹, a cztery od 16 czerwca 2021 r.¹⁶⁰
(akta kontroli tom I str. 415-430, 449-471, 516-530, tom II str. 3-6, tom III str. 29, 56-58)
- Główny specjalista w Biurze portfela wyjaśniła, że nie przypomina sobie zaznaczania albo odznaczania projektów literką „P” w systemie MonAliZa.
(akta kontroli tom III str. 178-179)
- Dyrektor DZS wyjaśnił, że w trakcie kontroli NIK zwrócono się do RBMP z pytaniem o znaczenie litery „P” w systemie MonAliZa oraz kto jest odpowiedzialny za jej wstawianie. Otrzymało odpowiedź, że litera „P” oznacza wszystkie projekty oznaczone kat. A. Nie otrzymano jednak odpowiedzi, kto jest odpowiedzialny za zaznaczenie pola wyboru (checkbox w zakładce Informacje o projekcie) w systemie MonAliZa służącego nadaniu projektowi kategorii A.
(akta kontroli tom III str. 543, 553-555)
- Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, iż zgodnie z zapisami pkt I.4. i II.3. *Procesu monitorowania projektów strategicznych*, przyjętego uchwałą Rady w dniu 12 czerwca 2018 r., to Lider projektu¹⁶¹ był odpowiedzialny za uzupełnianie dokumentacji projektowej i utrzymywanie aktualności danych w systemie MonAliZa. Zatem aktualizacja danych, również w zakresie kategoryzacji projektów, leżała po stronie podmiotów je realizujących, w tym przypadku po stronie MF.
- Ponadto z informacji pozyskanych przez NIK z KPRM wynika, że oznaczenia w systemie MonAliZa danego projektu symbolem „P” dokonuje osoba wyznaczona do współpracy z RBMP w ministerstwie lub lider projektu, jeżeli ma bezpośredni dostęp do systemu (licencję).
(akta kontroli tom III str. 625)

¹⁵⁵ Wg stanu na 24 września 2021 r.

¹⁵⁶ Wg stanu na 24 września 2021 r.

¹⁵⁷ Wg stanu na 13 października 2021 r.

¹⁵⁸ Projekty pn.: Centralne Repozytorium danych o sprzedaży detalicznej, Wdrożona usługa JPK dla mikroprzedsiębiorców, Przekształcenie OFE, Wszystkie informacje w jednym miejscu i Budowa API dla systemu BeSTi@.

¹⁵⁹ Projekty pn.: *E-Urząd Skarbowy (e-Urząd)*, *Wdrożenie systemu wirtualnych kas rejestrujących (Kasy Wirtualne)*, *Zniesienie obowiązku składania deklaracji VAT-7 i VAT-7K drogą zastąpienia przez plik JPK_VDEK (VAT-OUT)* i projekt *Witraż*.

¹⁶⁰ Projekty pn.: Grupy VAT, Podatnik bezgotówkowy, Program Społecznego Powrotu Kapitału i Przestrzeń fiskalna do wsparcia gospodarki.

¹⁶¹ W MF rolę Liderów projektu pełnili Kierownicy projektu.

Wdrożone w Ministerstwie elementy SMPS, w odniesieniu do większości badanych zagadnień funkcjonowały prawidłowo. Badanie próby dwóch z 51 projektów włączonych do portfela projektów strategicznych, dla których w latach 2018-2021 (do 30 listopada) MF zostało wskazane, jako podmiot wiodący wykazało, iż ich realizacja odbywała się z zastosowaniem podejścia projektowego opisanego w *Zasadach zarządzania*. W szczególności utworzono dla nich struktury zarządcze, zidentyfikowano interesariuszy projektów i ich potrzeby, zidentyfikowano ryzyka i prowadzono ich rejestry, określono w sposób opisowy cele i korzyści, wskazano planowane do realizacji produkty oraz prawidłowo dokumentowano przebieg oraz wprowadzane zmiany w tych projektach.

Od lipca 2018 r. pracownicy Biura portfela MF wprowadzali dane do przekazanego przez RBMP do stosowania systemu MonAliZa. Jednakże z uwagi na stosowanie w MF własnych zasad comiesięcznego raportowania (od 2019 r. realizowanych z wykorzystaniem wewnętrznego systemu EPM), a także przekazanie Ministerstwu przez RBMP tylko trzech licencji dostępowych¹⁶², MonAliZa nie była wykorzystywana na wewnętrzne potrzeby monitorowania i zarządzania projektami MF, a służyła do przekazywania danych o projektach do RBMP. Realizacja zadań w zakresie monitorowania i zarządzania programami i projektami na poziomie Ministerstwa była natomiast wspierana przez wdrożony wewnętrznie w 2019 r. i dostępny dla wszystkich pracowników zaangażowanych w realizację projektów (w tym pracowników Biura portfela MF), system teleinformatyczny EPM.

Ministerstwo prowadziło wewnętrzny monitoring przebiegu i stanu realizacji projektów. Monitoring ten odbywał się w oparciu o ustalone przez Biuro portfela MF wzory dokumentów (zawierających m.in. informacje o wprowadzanych w projektach zmianach) oraz w oparciu o dane wprowadzane do systemu EPM i sporządzane od 2017 r. przez Kierowników poszczególnych projektów i Biuro portfela sprawozdania z realizacji programów i projektów (odpowiednio indywidualne i zbiorcze). Sprawozdania te były następnie przekazywane comiesięcznie lub (we wskazanych indywidualnie przez Kierownictwo MF przypadkach) cotygodniowo Ministrowi oraz funkcjonującej w MF Radzie Portfela Programów i Projektów¹⁶³, w celu podjęcia ewentualnych decyzji zarządczych. Funkcjonujący w MF wewnętrzny system monitorowania projektów strategicznych, w przypadku stwierdzonego zagrożenia realizacji jednego¹⁶⁴ z nich, pozwolił na podjęcie odpowiednich działań zaradczych w postaci redefinicji tego projektu.

Zgodnie z *Zasadami zarządzania* oraz rekomendacjami RBMP, Biuro portfela MF wykonywało zadania w zakresie wspierania procesów decyzyjnych Kierownictwa Ministerstwa, koordynując proces opracowania i opiniując dokumenty dotyczące uruchamiania i dokonywania zmian w projektach, a także przygotowując sprawozdania z realizacji programów i projektów.

Biuro portfela prawidłowo realizowało także przypisane mu zadania dotyczące budowania bazy wiedzy i kultury projektowej w Ministerstwie m.in. poprzez opracowanie ww. *Zasad zarządzania* i ich kolejnych aktualizacji, utworzenie w lokalnej sieci intranet biblioteki informacji o zarządzaniu projektowym w MF (zawierającej m.in. opracowane przez Biuro portfela szablony wymaganej dokumentacji projektowej oraz informacje o doświadczeniach i dobrych praktykach projektowych), organizację szkoleń wewnętrznych dla Kierowników projektów i członków Zespołów projektowych, sesji na temat doświadczeń zdobytych

¹⁶² Zakres danych niezbędnych do zamieszczenia w systemie MonAliZa został określony przez RBMP w dokumencie pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* z 18 listopada 2020 r. (wpłynął do MF 20 listopada 2020 r.). Obowiązek wypełniania dotyczył tylko części zakładek w systemie MonAliZa, najważniejszych z perspektywy monitorowania projektów strategicznych.

¹⁶³ Rada jako organ doradczo-opiniotwórczy Ministra w obszarze strategicznego zarządzania portfelem programów i projektów została powołana zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 25 maja 2017 r. w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (Dz. Urz. MRIF poz. 108). W skład Rady wchodził: Sekretarz Stanu w MF, Szef Krajowej Administracji Skarbowej albo wyznaczony przez niego Zastępca, Podsekretarze Stanu w MF, niebędący Zastępcami Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektor Generalny MF oraz Pełnomocnik Ministra do Spraw Informatyzacji. Do zadań Rady należało m.in. zapewnienie, że realizowane programy i projekty wspierają realizację celów strategicznych Ministerstwa i Krajowej Administracji Skarbowej oraz pozostają zgodne ze strategicznymi dokumentami Rady Ministrów, w szczególności z SOR, a także zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych programów i projektów.

¹⁶⁴ Dotyczy projektu pn. *System BeSTI@ - modernizacja (BeSTI@)*. Zidentyfikowane zagrożenie dotyczyło przedłużających się prac komisji przetargowej w zakresie umowy na utrzymanie i rozwój modernizowanego systemu informatycznego.

podczas realizacji projektów (tzw. Lessons learned) oraz spotkań tzw. społeczności projektowej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieregularnej, niezgodnej z ustalonym przez Radę cyklem miesięcznym, aktualizacji danych w systemie MonAliZa za okres marzec 2020 r. - 14 kwietnia 2021 r., nieprzekazania do RBMP (w sposób udokumentowany) potwierdzeń o zaktualizowaniu w systemie MonAliZa danych za 20 z 38 analizowanych miesięcy¹⁶⁵, nieterminowego potwierdzenia dokonania aktualizacji danych w systemie MonAliZa o realizowanych projektach strategicznych za 10 (z 38) ww. miesięcy, a także wskazania w systemie MonAliZa niezgodnej ze stanem faktycznym kategorii 13 projektów oraz nieaktualnych danych Przewodniczącego Komitetu Sterującego i planowanej daty zakończenia jednego projektu. W ocenie NIK, przyczynami braku regularnych aktualizacji danych w systemie MonAliZa, w terminie ustalonym przez Radę, było niezapewnienie niezbędnego dla realizacji tych zadań dostępu pracowników Biura portfela do infrastruktury w okresie marzec 2020 r. – kwiecień 2021 r., a także ustalenie w MF wewnętrznych terminów raportowania z prac projektowych niezapewniających (z uwagi na małą liczbę udostępnionych przez RBMP licencji dostępu do systemu MonAliZa) dochowania, określonego przez RMPPS, terminu aktualizacji danych w tym Systemie.

Ww. nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację projektów, ich monitorowanie (na poziomie Ministerstwa), ani decyzje Kierownictwa MF w odniesieniu do analizowanych projektów. Wpływały one jednak na ograniczoną wiarygodność informacji gromadzonych w systemie MonAliZa, co mogło skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu w realizacji projektów na poziomie całego portfela projektów strategicznych.

OBSZAR

3. Efekty wdrożenia systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań w zakresie monitoringu realizacji projektów w MF wynikała z dokumentu pt. *Kierunki działania i rozwoju MF na lata 2017-2020*. W dokumencie tym w zakresie zarządzania projektami, w ramach Celu 5.3. *Usprawnienie procesów zarządzania*, przyjęto wskaźniki: pn. *Wsparcie celów strategicznych*, który zdefiniowano, jako procent projektów w portfelu MF wspierających cele strategiczne (o docelowej wartości $\geq 85\%$ corocznie), pn. *Realizacja projektów w zaplanowanym terminie*, który zdefiniowano, jako procent projektów zrealizowanych w latach 2017-2020 zakończonych w ustalonym terminie (o docelowej wartości $\geq 24\%$ corocznie) oraz pn. *Przeszkolenie pracowników w zakresie zarządzania projektami*, dla którego jako wskaźnik przyjęto odsetek przeszkolonych pracowników MF w zakresie metodyki zarządzania projektami (o docelowej wartości $\geq 15\%$ w 2020 r., z coroczną tendencją rosnącą). Ewaluacji zadań określonych w tym dokumencie dokonywano corocznie (w latach 2018-2020), a w 2021 r. sporządzono raport podsumowujący, obejmujący cały okres obowiązywania tego dokumentu. Wg stanu na koniec 2020 r. osiągnięto planowane wartości ww. wskaźników dotyczących zarządzania projektowego (odpowiednio 99%, 43% i 17,8%).

W dokumencie pt. *Kierunki działania i rozwoju MF na lata 2021-2024*¹⁶⁶, wśród szeregu celów zaplanowanych do osiągnięcia w latach 2021-2024 (ze wskaźnikami ich pomiaru oraz planowanymi do realizacji działaniami), nie uwzględniono kwestii realizacji przedsięwzięć w formule projektowej.

(akta kontroli tom I str. 662- 667, tom II str. 108-194, tom III str. 209)

W Planie działalności MF na 2017 r., tj. w dokumencie, w którym komórki organizacyjne Ministerstwa definiowały mierniki i zadania w ujęciu rocznym, wskazano m.in. cel pn. *Wdrożenie nowych zasad zarządzania portfelem programów i projektów* i ustalono mu miernik pn. *procent formalnie uruchomionych projektów zgodnie z nowymi zasadami, względem wszystkich zidentyfikowanych projektów* (wartość bazowa 30%, wartość planowana na koniec 2017 r. 90%). Planowane zadania w tym zakresie dotyczyły:

¹⁶⁵ Zgodnie z ustaleniami z pierwszego posiedzenia Rady monitorowanie projektów w systemie MonAliZa rozpoczęło się od lipca 2018 r. przy czym pierwsza aktualizacja miała się zakończyć do końca sierpnia 2018 r. Analizowano okres monitorowania projektów strategicznych od sierpnia 2018 r. do września 2021 r.

¹⁶⁶ Wprowadzonym zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 3 lutego 2021 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju MF na lata 2021–2024 (Dz. Urz. MFIPR poz. 11).

uzgodnienia treści dokumentów niezbędnych do powołania projektu, przygotowania opinii Biura Zarządzania Programami i Kontroli Wewnętrznej oraz decyzji o powołaniu projektu, koordynacji procesu opiniowania przez Radę Portfela kart projektów i wniosków o powołanie Komitetu Sterującego, prowadzenia ewidencji programów i projektów oraz monitorowania ich realizacji. Miernik zrealizowano na poziomie 94%.

(akta kontroli tom II str. 92-107, tom III str. 203, 414-415)

W Ministerstwie od 17 marca 2020 r. prowadzono cykliczne monitorowanie działalności Biura portfela w ramach opracowywanych sprawozdań z wykonania kwartalnych planów DZS. Początkowo sprawozdania sporządzano na podstawie pism Dyrektora Generalnego MF, a następnie, od 30 sierpnia 2021 r., na podstawie zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Rozwoju Regionalnego z 30 sierpnia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów¹⁶⁷. W zakresie funkcjonowania Biura portfela na kolejne kwartały okresu 2020-2021 (I pół.) przyjmowano do realizacji cele oraz określano mierniki ich realizacji. Stopień realizacji każdego z mierników w poszczególnych kwartałach wyniósł od 90 do 100%. Przykładowo na II kw. 2020 r. przyjęto miernik pn. *Rozwój zarządzania projektami w obszarze dokumentacji zarządczej*, który zdefiniowano, jako „nowy komplet dokumentacji zarządczej dla projektów” oraz „zmianę zarządzenia i zasad zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe”. Miernik został zrealizowany w 100%.

(akta kontroli tom II str. 195-249, tom III str. 414)

W latach 2019 i 2020 w Ministerstwie przeprowadzono również dwa badania opinii Kierowników projektów (badania ankietowe), których celem była m.in. identyfikacja potrzeb Kierowników projektów, ocena współpracy z Biurem portfela oraz przydatności poszczególnych usług tego Biura, identyfikacja głównych barier i trudności związanych z realizacją projektów w MF. Na podstawie wyników badania opracowano raporty, które stały się m.in. podstawą uruchomienia sesji *Lessons learned* oraz programu szkoleń wewnętrznych.

W MF nie realizowano innych działań dotyczących badania dojrzałości projektowej.

(akta kontroli tom I str. 662- 667, tom II str. 108-194, tom III str. 209)

Dyrektor DZS wyjaśnił, że badanie ankietowe kierowników projektów i członków zespołów projektowych było wewnętrzną, samodzielną inicjatywą Biura portfela, na którą Kierownictwo Departamentu wyraziło zgodę. W ocenie Biura portfela takie cykliczne badanie wpisuje się w rekomendacje RBMP zawarte w dokumencie pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje* i stanowi jeden z elementów pomiaru kluczowych wskaźników efektywności Biura portfela „(...) zadowolenia kluczowych interesariuszy z usług (funkcji) świadczonych przez Biuro Portfela (PMO) z wykorzystaniem ankiety satysfakcji przeprowadzonej wśród kluczowych grup interesariuszy np. Liderzy Projektów, najwyższe kierownictwo, zespoły projektowe”.

Ponadto wyjaśnił, że zagadnienia związane z funkcjonowaniem projektów zostały formalnie uregulowane w 2017 r. w *Zasadach zarządzania portfelem programów i projektów*, a ostatnie lata pokazały, iż podejście do kwestii realizacji projektów w resorcie finansów. zostało ugruntowane, stąd nie było potrzeby wpisywania ich w *Kierunkach działania i rozwoju MF na lata 2021-2024*.

(akta kontroli tom III str. 339-340, 411)

W Ministerstwie nie planowano i nie przeprowadzano audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie funkcjonowania środowiska projektowego (w tym efektów działalności Biura portfela) i dojrzałości projektowej Ministerstwa oraz nie zbierano i nie analizowano informacji o postępie we wdrażaniu Systemu monitorowania projektów strategicznych oraz o efektach lub korzyściach osiągniętych w wyniku realizacji tych działań.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że kontrola i audyt prowadzona jest w pierwszej kolejności w obszarach, dla których zidentyfikowano ryzyko wysokie. Analiza ryzyka przeprowadzana przy udziale Kierownictwa MF nie wykazała istotnych ryzyk w zakresie funkcjonowania środowiska projektowego (w tym efektów działalności Biura portfela) i dojrzałości projektowej Ministerstwa. W procesie planowania Dyrektor Generalny zwracał się do członków Kierownictwa Ministerstwa o wskazanie propozycji zagadnień/tematów, które

¹⁶⁷ Dz. Urz. MFFIPR poz. 130.

w ich ocenie powinny zostać objęte badaniem w kolejnym roku. Pośród zgłoszonych przez komórki organizacyjne tematów, nie znalazły się kwestie dotyczące funkcjonowania środowiska projektowego i dojrzałości projektowej Ministerstwa.

Ponadto wyjaśnił, że postęp i korzyści z wdrażania Systemu monitorowania projektów strategicznych oraz sposób koordynowania realizacji i monitorowania tych projektów nie były przedmiotem oceny Ministerstwa, ponieważ zadanie to nie należało do kompetencji MF. Natomiast w zakresie postępu wdrażania zarządzania projektowego w Ministerstwie, wprowadzenie kultury projektowej było działaniem zapisanym w *Kierunkach działania i rozwoju MF na lata 2017-2020* i było monitorowane w kolejnych latach.

(akta kontroli tom III str. 352-354, 379-380)

Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą realizowało łącznie 51 projektów, które zostały ujęte w portfelu projektów strategicznych¹⁶⁸. Nie zrezygnowano z realizacji żadnego z projektów włączonych do portfela projektów strategicznych. Spośród 17 zakończonych¹⁶⁹ projektów strategicznych, w latach 2017-2019 rozpoczęto odpowiednio 9, 4 i 4 z nich. Natomiast w latach 2018-2021 zakończono odpowiednio: 7, 4, 2 i 4 projekty. Wszystkie 17 projektów zakończyło się w granicach planowanych terminów i budżetu, przy czym 15 zrealizowano w pełnym zakresie. Projekt pn. *Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego (Koncepcja systemu korekcyjno-wyrównawczego JST)* zakończono pomimo niedostarczenia produktu końcowego, ponieważ docelowa koncepcja nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego jst nie została zaakceptowana przez stronę samorządową. Natomiast projekt pn. *Centralne Repozytorium danych o sprzedaży detalicznej (CR)* został zrealizowany poprzez uruchomienie 1 maja 2019 r. systemu kas online. Zrealizowano wszystkie produkty określone w Karcie projektu, z wyjątkiem dostarczenia docelowej infrastruktury technicznej, która zostanie zakupiona w ramach działań poprojektowych.

(akta kontroli tom II str. 3-34)

W ramach funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych, w trakcie realizacji projektów jeden z nich oceniono, jako zagrożony. Był to projekt pn. *System BeSTi@ - modernizacja (BeSTi@)* włączony do portfela projektów strategicznych 12 czerwca 2018 r. W wyniku identyfikacji zagrożenia podjęto działania zaradcze dotyczące redefinicji projektu, polegającej na zmianie formuły realizacji, terminu zakończenia, budżetu oraz zakresu. W trakcie niniejszej kontroli działania zaradcze były w toku, nie zatwierdzono jeszcze dokumentacji dotyczącej zmian w projekcie¹⁷⁰.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że zagrożenie w projekcie BeSTi@ zidentyfikowało Biuro portfela podczas jego monitorowania na podstawie raportów miesięcznych sporządzanych przez Kierownika projektu. Ze względu na przedłużające się prace komisji przetargowej dotyczące umowy na utrzymanie i rozwój systemu BeSTi@, w informacji zarządczej uwzględniającej stan realizacji projektów na 11 maja 2019 r., Biuro Portfela zarekomendowało zmianę formuły realizacji projektu i wykonanie go siłami własnymi resortu z wykorzystaniem umów ramowych. Na tej podstawie w ówczesnym Departamencie Informatyzacji rozpoczęto prace analityczne nad możliwością realizacji modernizacji systemu zgodnie z rekomendacją Biura portfela. Następnie 18 lutego 2020 r. Komitet Sterujący projektu podjął decyzję o ww. zmianie. Ponadto w ramach działań zaradczych, w celu zapewnienia ciągłości utrzymania systemu i możliwości wprowadzania w nim zmian wynikających ze zmian prawnych, w wyniku przetargów nieograniczonych MF podpisało z wykonawcą zewnętrznym umowy utrzymaniowe zapewniające usługi asysty technicznej oraz wprowadzanie dostosowań/zmian w systemach. W systemie MonAliZa decyzja ta została odnotowana w rejestrze zagadnień a światło dla wskaźnika harmonogramu projektu zostało oznaczone kolorem czerwonym. Aktualnie trwają prace nad redefinicją projektu, Zespół IT wspólnie z zespołem biznesowym prowadzi prace analityczne nad refaktoringiem oraz optymalizacją zmian funkcjonalnych systemu. Wniosek o zmianę w projekcie jest w trakcie opracowania.

(akta kontroli tom II str. 3-6, 35-47, tom III str. 491-492)

¹⁶⁸ W tym dwa projekty przypisane przez RMPPS do portfela strategicznego MF, które de facto pozostawały poza portfelem tego Ministerstwa i były realizowane przez inne podmioty, tj. projekty pn. *Przekształcenie OFE* i *Wszystkie informacje w jednym miejscu*.

¹⁶⁹ Do 8 listopada 2021 r.

¹⁷⁰ Stan na 10 listopada 2021 r.

Pracownicy KPRM (w tym RBMP) nie przeprowadzali w Ministerstwie kontroli ani audytów projektowych w zakresie pozyskania wiarygodnej informacji o stopniu wdrożenia zarządzania projektowego w MF, faktycznie osiągniętych korzyściach i/lub celem korygowania błędów, zarówno w działaniu lokalnego Biura portfela, jak i wybranych zespołów projektowych.

Dyrektor DZS wyjaśnił, że przedstawiciele RBMP pozostawali w bieżącym kontakcie z Biurem portfela MF. Biuro portfela MF dzieliło się swoimi doświadczeniami we wdrażaniu zarządzania projektowego MF w kontaktach roboczych z RBMP, wymiana dobrych praktyk była i jest stałym elementem współpracy. RBMP korzystając z doświadczeń Biura portfela MF opracowało swoje rekomendacje dotyczące wdrażania podejścia projektowego w pozostałych ministerstwach.

(akta kontroli tom III str. 342)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2020 w Ministerstwie osiągnięto cele związane z wdrażaniem elementów SMPS. Zagadnienia z zakresu wdrażania podejścia projektowego, a także efektywności działań podejmowanych przez Biuro portfela w tym zakresie, zostały ujęte w dokumentach planistycznych dotyczących działalności i rozwoju Ministerstwa¹⁷¹. Ustalone w tych dokumentach cele dotyczyły m.in. usprawnienia procesów zarządzania poprzez wsparcie celów strategicznych (mierzonego odsetkiem projektów uruchomionych zgodnie z *Zasadami zarządzania*, odsetkiem projektów wspierających cele strategiczne w portfelu MF, odsetkiem projektów zrealizowanych w wyznaczonych terminach) oraz odsetka pracowników MF przeszkolonych w zakresie metodyki zarządzania projektami.

W Ministerstwie realizowano zaplanowane działania zmierzające do realizacji ww. celów, m.in. opracowano *Zasady zarządzania* i ich kolejne aktualizacje, monitorowano projekty i na tej podstawie podejmowano działania mające zapewnić ich terminową realizację, przeprowadzano szkolenia wewnętrzne oraz kierowano pracowników MF na szkolenia specjalistyczne w zakresie zarządzania projektami. Przeprowadzane przez MF analizy i ewaluacje wykazały, iż osiągnięty został stopień realizacji mierników przyjętych dla każdego z celów¹⁷².

Od 17 marca 2020 r. w MF prowadzono również kwartalne monitorowanie działalności Biura portfela, przyjmując do realizacji cele oraz określając mierniki i ich wartości docelowe. Stopień realizacji każdego z mierników w poszczególnych kwartałach wyniósł od 90% do 100%¹⁷³. Dodatkowo wśród Kierowników projektów dwukrotnie przeprowadzono badania ankietowe, których celem była m.in. identyfikacja ich potrzeb oraz ocena działalności Biura portfela, co umożliwiło dostosowanie oferty świadczonych przez to Biuro usług wspierających do aktualnego zapotrzebowania.

Opisane powyżej działania, podejmowane od 2017 r., pozwalały Ministerstwu na bieżącą ocenę postępu wdrażania elementów SMPS, w tym komponentu dotyczącego podejścia projektowego, a także efektywności działań podejmowanych przez Biuro portfela w tym zakresie. Zdaniem NIK działania podejmowane przez MF w zakresie wdrażania elementów SMPS były adekwatne i skuteczne. Wskazuje na to fakt, iż wszystkie 17 projektów zakończonych w latach 2018-2021¹⁷⁴ zrealizowano w planowanych terminach i budżecie, z czego 15 również w pełnym zakresie. Z kolei w wyniku stwierdzenia zagrożenia realizacji jednego z projektów w MF podjęto działania zaradcze, w wyniku których dokonano jego redefinicji¹⁷⁵.

¹⁷¹ Plan działalności MF na 2017 r. oraz w dokument pt. *Kierunki działania i rozwoju MF na lata 2017-2020*.

¹⁷² Odsetek projektów uruchomionych zgodnie z ww. *Zasadami zarządzania* (na koniec 2017 r. planowano 90% - osiągnięto 94%); odsetek projektów w portfelu MF wspierających cele strategiczne (w latach 2017-2020 planowano co najmniej 85% rocznie – osiągnięto 99%); terminowa realizacja projektów (w latach 2017-2020 planowano co najmniej 24% rocznie – osiągnięto 43%) oraz odsetek pracowników MF przeszkolonych w zakresie metodyki zarządzania projektami (planowano co najmniej 15% do 2020 r. – osiągnięto 17,8%).

¹⁷³ Przykładowo na II kw. 2020 r. przyjęto miernik pn. *Rozwój zarządzania projektami w obszarze dokumentacji zarządczej*, który zdefiniowano jako „nowy komplet dokumentacji zarządczej dla projektów” oraz „zmianę zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe”. Miernik zrealizowano w 100%.

¹⁷⁴ Do 8 listopada 2021 r.

¹⁷⁵ W trakcie niniejszej kontroli działania zaradcze były w toku. Wg stanu na 10 listopada 2021 r. projekt był w trakcie realizacji oraz nie zatwierdzono jeszcze dokumentacji dotyczącej zmian w projekcie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Określenie w odniesieniu do realizowanych projektów mierzalnych wskaźników i ich wartości docelowych dla planowanych celów projektów.
2. Ustalenie w Ministerstwie wewnętrznych terminów raportowania z prac projektowych, umożliwiających terminową aktualizację danych w systemie MonAliZa, zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia ujmowania w systemie MonAliZa rzetelnych danych oraz terminowej ich aktualizacji.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 04. 04. 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś