



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LWA. 410.021.02.2021

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30,
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ , ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Kowalczyk, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ² , od 26 października 2021 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili Ministrowie Rolnictwa i Rozwoju Wsi: – Krzysztof Jurgiel, od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r., – Jan Krzysztof Ardanowski, od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r., – Grzegorz Puda, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Bartosz Pomykała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/131/2021 z 30 lipca 2021 r. i nr LWA/44/2022 z 4 marca 2022 r. 2. Łukasz Misiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/143/2021 z 6 września 2021 r.

(akta kontroli tom 1 str. 1-4, 6; tom 2 str. 534-535)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmowano nierzetelne i niewystarczające działania mające na celu wdrożenie *Systemu monitorowania projektów strategicznych*⁶ służącego monitorowaniu portfela projektów strategicznych, w tym w szczególności ujętych w przyjętej w 2017 r. przez Radę Ministrów⁷, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁸. W konsekwencji, pomimo upływu ok. 4 lat zadanie to nadal znajduje się na wstępnym etapie. Dopiero w 2021 r. utworzono komórkę organizacyjną MRiRW do realizacji zadań w zakresie monitorowania projektów strategicznych oraz opracowano projekt zarządzenia Ministra ustalający szczegółowe zasady zarządzania programami i projektami, przy czym do końca 2021 r. ww. zarządzenie nie zostało przyjęte do stosowania, a ww. komórka organizacyjna rozpoczęła swoje funkcjonowanie dopiero pod koniec tego roku.

¹ Dalej: Ministerstwo lub MRiRW.

² Dalej: Minister lub Minister RiRW.

³ Postanowienie Prezydenta RP nr 1131.20.2021. M.P. z 2021 r., poz. 976.

⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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). Dalej także: SMPS.

⁷ Dalej: RM.

⁸ Dokument przyjęty uchwałą RM nr 8 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 Strategicznych⁹ (organ pomocniczy Prezesa RM powołany 20 kwietnia 2018 r.) oraz Rządowe Biuro Monitorowania Projektów¹⁰ (komórka organizacyjna utworzona w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹¹ 15 marca 2018 r.), zgodnie z zapisami SOR oraz dokumentem pt. *System zarządzania rozwojem Polski*¹², obejmować miał dwa podstawowe komponenty: realizację projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego¹³ przez jednostki administracji rządowej oraz monitorowanie operacyjne ich przebiegu z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa przeznaczonego dla całego SMPS.

W ramach pierwszego z nich, tj. podejścia projektowego, w Ministerstwie w lipcu 2017 r. wprowadzono zarządzenie Dyrektora Generalnego MRiRW¹⁴ dotyczące jedynie organizacji prac nad projektami strategicznymi, tj. wskazano osoby do pełnienia ról Koordynatorów (Liderów)¹⁵ projektów i w sposób ogólny zarysowano ich zadania oraz zadania pracowników Departamentu Strategii Rozwoju¹⁶ wyznaczonych do wykonywania zadań Biura portfela (Biura monitorowania projektów)¹⁷. Powyższe zarządzenie i jego dwie aktualizacje odnosiły się jedynie do 29 z 40 projektów włączonych w okresie objętym kontrolą do portfela projektów strategicznych MRiRW¹⁸. Nie miały one zastosowania do pozostałych 11 projektów niewymienionych w tych zarządzeniach.

W Ministerstwie w latach 2018-2021 (do października) nie wprowadzono ani opracowanych w Ministerstwie ani zalecanych przez RMPPS i RBMP kompleksowych regulacji dotyczących podejścia projektowego. Realizacja przedsięwzięć z zastosowaniem podejścia projektowego została ustalona przez Radę Ministrów już w zapisach SOR oraz potwierdzona w zapisach SZRP. Ponadto Minister był członkiem Rady, a upoważnieni przez niego przedstawiciele uczestniczący w posiedzeniach RMPPS nie kwestionowali rekomendowanych przez Radę i RBMP zasad wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w ministerstwach.

⁹ Struktura ponadresortowa, organ pomocniczy Prezesa RM, 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 RM, powołana 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 RM programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów RM, 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.

¹⁰ Dalej: RBMP lub Rządowe Biuro. Dla RBMP, 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.

¹¹ Dalej: KPRM.

¹² Przyjętym uchwałą RM nr 162/2018 z 29 października 2018 r.

¹³ Systemowe podejście do zarządzania ukierunkowane na zapewnienie warunków sprawnej 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.

¹⁴ Tj. zarządzenie nr 18 z 7 lipca 2017 r. ws. organizacji prac w Ministerstwie nad projektami strategicznymi w ramach SOR, zmienione zarządzeniem nr 20 z 5 września 2017 r. (dalej: zarządzenie ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r.). Następnie obowiązywały: zarządzenie nr 4 z 2 kwietnia 2019 r. ws. organizacji prac w Ministerstwie nad projektami strategicznymi w ramach SOR oraz *Planu dla Wsi* (dalej: zarządzenie ws. organizacji prac nad projektami z 2019 r.) oraz zarządzenie nr 32 z 6 października 2020 r. ws. organizacji prac w Ministerstwie nad projektami wchodzącymi w skład portfela projektów strategicznych MRiRW (dalej: zarządzenie ws. organizacji prac nad projektami z 2020 r.).

¹⁵ Zgodnie z rekomendacjami RBMP i z przyjętym w Ministerstwie nazewnictwem rolę Liderów pełnili Koordynatorzy poszczególnych projektów wyznaczeni zarządzeniami Dyrektora Generalnego MRiRW spośród dyrektorów lub zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa.

¹⁶ W kontrolowanym okresie komórka ta była kilkakrotnie przekształcana. Zarządzeniami Ministra nr 11 z 1 sierpnia 2019 r. dotychczasowy Departament Strategii, Analiz i Rozwoju przekształcono w Departament Strategii i Analiz, nr 10 z 13 marca 2020 r. w Departament Strategii, Transferu Wiedzy i Innowacji, a nr 15 z 27 kwietnia 2021 r. w Departament Strategii i Rozwoju. Dalej: DSR.

¹⁷ 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.

¹⁸ W tym: 16 projektów wskazano w SOR, osiem w dokumencie pn. *Plan dla Wsi*, dziewięć w Programie Polski Ład, a siedem to inicjatywy strategiczne zaproponowane przez RBMP (w tym jedna kategorii C).

Zadania DSR dotyczące monitorowania projektów wskazanych w SOR wpisano do Regulaminu organizacyjnego MRiRW po upływie blisko 2,5 roku od uchwalenia tej Strategii przez RM, a zadania dotyczące koordynacji prac związanych z monitorowaniem projektów strategicznych w systemie MonAliZa po ponad 1,5 roku od rozpoczęcia użytkowania tego Systemu. Natomiast trojgu pracownikom DSR zadań w tym zakresie nie przypisano lub przypisano po upływie od jednego do półtora roku od momentu rozpoczęcia przez nich realizacji tych zadań (lipiec 2018 r. i marzec 2019 r.).

Dopiero w trakcie kontroli NIK, Ministerstwo zintensyfikowało działania w zakresie wprowadzania rozwiązań organizacyjno-proceduralnych. W II pół. 2021 r. opracowano ww. projekt zarządzenia Ministra w sprawie zarządzania programami i projektami, zakładający m.in. utworzenie w Ministerstwie Rady Monitorowania Portfela Projektów, ustalający zasady zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania procesem przygotowania, planowania, realizacji i zamykania programów i projektów, zgodnie z rekomendacjami RMPPS i RBMP. Natomiast w listopadzie 2021 r. przeniesiono pracowników do utworzonej w DSR w kwietniu 2021 r. nowej komórki przeznaczonej do realizacji zadań Biura portfela. Od lutego 2022 r. zadania te miał realizować Zespół Zarządzania Projektami utworzony w strukturze Biura Dyrektora Generalnego.

Badanie próby dwóch projektów strategicznych realizowanych bezpośrednio w Ministerstwie (spośród 40, dla których MRiRW zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny) wykazało, że ich realizacja odbywała się z zastosowaniem elementów podejścia projektowego. W szczególności utworzono dla nich struktury zarządcze, opracowano harmonogramy ich realizacji, w sposób opisowy określono cele, korzyści i produkty oraz zidentyfikowano ryzyka. Realizacja jednego z projektów obarczona była jednak szeregiem nieprawidłowości, w tym dotyczących wskazania jedynie części podmiotów zaangażowanych w realizację projektu, pominięcia w harmonogramie jednego z realizowanych zadań projektowych, nieokreślenia wartości wyjściowych i docelowych dla ustalonych w sposób opisowy mierzalnych wskaźników celów i korzyści oraz braku opisu reakcji na ryzyka. Powyższe nie pozwalało na ustalenie etapu realizacji projektu i poziomu dotychczas osiągniętych efektów projektu¹⁹. W przypadku drugiego projektu stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wskazania nierzetelnych danych w raporcie zamknięcia, co jednak nie miało istotnego wpływu na jego realizację.

Ponadto w wyniku nierzetelnie opracowanej w MRiRW propozycji, sześciu projektom RMPPS przypisała kategorię B (projekty mniej pilne i ważne) niezgodnie z zasadami określonymi przez nią w uchwale z 12 czerwca 2018 r. w sprawie określenia priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych²⁰.

W Ministerstwie prowadzono monitoring operacyjny z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa, przy czym szczegółowe badanie dwóch projektów strategicznych wykazało, że zadanie to realizowano w sposób nierzetelny. Zamieszczone w Systemie dane dotyczące jednego z dwóch badanych projektów były niekompletne i niespójne (tj. pominięto część podmiotów realizujących projekt, nie wykazano jednego z zadań w harmonogramie, nie określono wartości wyjściowych i docelowych dla ustalonych w sposób opisowy mierzalnych wskaźników celów i korzyści oraz nie ujęto opisu reakcji na ryzyko). W odniesieniu do obu projektów dane zamieszczone w systemie MonAliZa były aktualizowane nieregularnie lub w cyklach kwartalnych, tj. z częstotliwością inną niż wymagana przez Radę (miesięcznie).

Dodatkowo w odniesieniu do projektu, dla którego MRiRW zostało wskazane przez Radę jako podmiot odpowiedzialny, lecz faktycznie realizowanego przez Spółkę, w której Minister wykonywał prawa z akcji²¹, kontrola wykazała, że w Ministerstwie nie zorganizowano systemu pozyskiwania od tego podmiotu i wprowadzania do Systemu MonAliZa danych w zakresie przebiegu i postępu prac z częstotliwością wymaganą przez Radę. W związku z tym, Koordynator projektu otrzymywał informacje nieregularnie oraz jedynie na podstawie korespondencji kierowanej przez niego bezpośrednio do Spółki lub za pośrednictwem komórki organizacyjnej Ministerstwa sprawującej nad nią nadzór właścicielski. O braku

¹⁹ Realizację projektu zaplanowano do końca 2030 r.

²⁰ Uchwała nr 03/06/2018 z 12 czerwca 2018 r., dalej: uchwała ws. priorytetyzacji.

²¹ Sprawował nadzór właścicielski.

rzetelnych i aktualnych danych w zakresie tego projektu świadczy również niezgodne ze stanem faktycznym wskazanie w systemie MonAliZa jednej z podstawowych danych, tj. nazwy podmiotu faktycznie realizującego projekt.

Ponadto pracownicy DSR realizujący zadania Biura portfela nie wywiązywali się z wprowadzonego przez Radę obowiązku comiesięcznego przekazania do RBMP potwierdzenia o zaktualizowaniu danych w Systemie, tj. z 37 analizowanych miesięcy w 28 przypadkach w ogóle nie przekazano do RBMP takich informacji, a w 6 przekazano je z opóźnieniem.

Nieprawidłowości dotyczące braku lub niezetelnych danych stanowiły również naruszenie zasad ustalonych w dokumentach pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*²² oraz pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*²³. Oba dokumenty określały minimalny zakres danych objętych monitorowaniem, co miało wspierać bieżące zarządzanie, poprzez dostarczanie aktualnych informacji na temat postępów prac i pojawiających się ryzyk, a także zapewniać bieżącą informację dla Rady Ministrów i RMPPS. Stwierdzone podczas kontroli braki i nieaktualne dane wpływały na ograniczenie wiarygodności informacji gromadzonych w systemie MonAliZa, co mogło skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu realizacji projektów na poziomie całego portfela projektów strategicznych.

Wyznaczeni w MRiRW pracownicy DSR od lipca 2018 r. (dwóch) i marca 2019 r. (jeden) wykonywali zadania Biura portfela (ujęte m.in. w opracowanym w RBMP dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje.*) pomimo, iż w Opisach ich stanowisk zadań w tym zakresie nie przypisano lub przypisano po upływie od jednego do 1,5 roku od momentu rozpoczęcia ich realizacji. Zadania te obejmowały m.in.: koordynację procesów włączania i wyłączania projektów do i z portfela projektów strategicznych, wspieranie procesów decyzyjnych Kierownictwa Ministerstwa poprzez przygotowanie informacji o stanie realizacji projektów oraz organizowali dla pracowników szkolenia z zarządzania projektowego. Wprowadzali również do systemu MonAliZa dane dotyczące projektów, których Koordynatorom RBMP nie przyznało uprawnień dostępowych. Zadanie to wszyscy troje pracownicy (realizujący zadania Biura portfela) wykonywali jednak przy wykorzystaniu uprawnień dostępowego udzielonego imiennie tylko jednemu z ww. pracowników, co było niezgodne z *Procedurą zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa KPRM*. Ustalenia kontroli wskazują również, że podejmowane przez nich działania w zakresie weryfikacji danych ujętych w systemie MonAliZa były nieskuteczne.

W ocenie NIK podejmowane w Ministerstwie działania w zakresie przygotowania pracowników do realizacji i monitorowania projektów z zastosowaniem wymaganego w SOR i SZRP podejścia projektowego (w tym wykonywane przez pracowników DSR wskazanych do realizacji zadań Biura portfela) były niewystarczające. Świadczy o tym m.in. nieobjęcie 30% Koordynatorów projektów szkoleniami z zakresu zarządzania i monitorowania projektów z wykorzystaniem systemu MonAliZa. Natomiast Koordynator projektu, w odniesieniu do którego stwierdzono najwięcej nieprawidłowości, w momencie jego wyznaczenia do pełnienia tej roli oraz przez kolejne 2,5 roku realizacji projektu nie posiadał odpowiedniego przygotowania w powyższym zakresie (szkolenie odbył dopiero w styczniu 2020 r.). Zdaniem tego Koordynatora projekt nie wymagał stosowania metod zarządzania projektowego, mimo iż był on wskazany w SOR i RMPPS włączyła go do portfela projektów strategicznych. Nie widział on również potrzeby przeszkolenia w tym zakresie pozostałych dwóch pracowników współpracujących przy realizacji tego projektu.

Podejmowane w Ministerstwie w latach 2018-2020 działania dotyczące wdrożenia podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych nie podlegały wewnętrznemu planowaniu. Dopiero w 2021 r. Ministerstwo uwzględniło ten obszar swojej działalności w dokumentach planistycznych poprzez ustalenie w Planie pracy Biura Dyrektora Generalnego MRiRW na 2021 r. celu pn. *Wdrożenie systemu zarządzania projektowego*, z miernikiem *Przygotowanie projektu zarządzania Ministra w przedmiotowej sprawie*. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie dokonywano ani nie zaplanowano oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego (poprzez ustalenie i pomiar kluczowych

²² Dokument przyjęty uchwałą RMPPS nr 4/06/2018 z 12 czerwca 2018 r.

²³ Dokument opracowany przez RBMP, przekazany Ministerstwu w dniu 16 czerwca 2020 r.

wskaźników efektywności Biura portfela) oraz stopnia dojrzałości projektowej, które były rekomendowane przez RBMP w dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*. Powyższy projekt zarządzenia Ministra w sprawie zarządzania programami i projektami, również nie regulował kwestii związanych z ewaluacją lub monitoringiem skuteczności i postępów wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych. Ponadto w MRiRW nie przeprowadzono kontroli i audytów w tym zakresie. W ocenie NIK, przyczyną powyższego stanu było pominięcie w dokumentach planistycznych Ministerstwa na lata 2018-2020 zadań dotyczących rozpoczętego w 2018 r. wdrażania wdrożenia podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych, a także nieopracowanie i nieprzyjęcie zasad monitorowania postępu wdrażania podejścia projektowego i jego ewaluacji. Skutkiem powyższych zaniechań w MRiRW nie dysponowano pełną i usystematyzowaną informacją nt. efektów podjętych dotychczas działań w zakresie wdrożenia elementów podejścia projektowego w MRiRW.

W czerwcu 2021 r. Dyrektor DSR sporządził notatkę służbową dla Kierownictwa Ministerstwa pt. *Informacja dotycząca postępów we wdrażaniu podejścia projektowego MRiRW*. Została ona przygotowana jednak bez przeprowadzenia szczegółowych analiz opartych o metody rekomendowane przez RBMP i zawierała ogólne spostrzeżenia m.in. o braku powszechnego wykorzystania podejścia projektowego w realizacji zadań, faktycznego prowadzenia projektów przez innych pracowników niż wyznaczeni Koordynatorzy, jednoosobowej realizacji projektów przez ich Koordynatorów bez zaangażowania członków Zespołu projektowego, niesprawozdawania lub nieregularnego sprawozdawania z postępów ich realizacji Sponsorom oraz nieaktualizowania danych w systemie MonAliZa z wymaganą częstotliwością.

Biorąc pod uwagę treść tej notatki, brak podjęcia przez Kierownictwo Ministerstwa decyzji kierunkowych w zakresie spostrzeżeń w niej opisanych oraz fakt, iż dotychczas Minister nie przyjął rekomendowanych przez Przewodniczącą Rady i RBMP zasad zarządzania programami i projektami strategicznymi (np. w formie zarządzenia, co zalecano w dokumencie RBMP pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki.*), należy uznać, że MRiRW nadal znajduje się na wstępnym etapie wdrażania SMPS (w tym podejścia projektowego), choć upłynęły już ok. 4 lata od zainicjowania tego procesu przez RM²⁴. Spośród dziewięciu projektów zakończonych i wyłączonych z portfela w okresie objętym kontrolą, trzy zakończono z przekroczeniem planowanych terminów lub w niepełnym zakresie.

W ocenie NIK system zarządzania projektami strategicznymi i ich monitorowania operacyjnego w Ministerstwie wymaga poprawy, jeśli ma służyć zapewnieniu Radzie Ministrów bieżącego dostępu do rzetelnej, zintegrowanej informacji zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość zaplanowania i wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

Pierwsze regulacje wewnętrzne odnoszące się do zarządzania projektami strategicznymi zostały w Ministerstwie przyjęte zarządzeniem Dyrektora Generalnego MRiRW ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r.²⁶, tj. 5 miesięcy po przyjęciu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) oraz ok. 9 miesięcy przed rozpoczęciem wdrażania Systemu monitorowania projektów strategicznych, w tym podejścia projektowego. Działania w tym zakresie dla całej administracji rządowej zostały zainicjowane poprzez utworzenie w KPRM z dniem 15 marca 2018 r. Rządowego Biura Monitorowania

²⁴ Poprzez utworzenie RBMP w marcu 2018 r. oraz powołanie Rady w kwietniu 2018 r.

²⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁶ Tj. z 7 lipca 2017 r.

Projektów²⁷ (do obsługi Rady oraz pełnienia roli Biura całego portfela projektów strategicznych i jednostki koordynującej monitoring operacyjny) oraz powołaniem przez Prezesa RM z dniem 20 kwietnia 2018 r. Rady²⁸, do której zadań należało m.in. monitorowanie i koordynowanie wybranych przez nią lub wskazanych przez Prezesa RM programów i projektów, wynikających ze strategicznych dokumentów RM, w tym w szczególności z SOR. Powyższe zarządzenie Dyrektora Generalnego MRiRW, zgodnie z jego tytułem, dotyczyło wyłącznie organizacji w Ministerstwie prac nad projektami strategicznymi w ramach SOR, tj.:

- wyznaczenia, spośród dyrektorów lub zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa, Koordynatorów dla poszczególnych projektów strategicznych²⁹ oraz
- ogólnego wskazania zadań Koordynatorów i Departamentu Strategii, Analiz i Rozwoju³⁰.

Wśród wskazanych dla Koordynatorów zadań znalazły się m.in. organizacja prac związanych z realizacją projektu, w tym: powoływanie zespołów do opracowania rozwiązań na rzecz realizacji projektu, organizacja jego pracy, przekazywanie do DSR informacji o stanie realizacji projektu, opracowywanie i prezentacja na potrzeby Kierownictwa Ministerstwa oraz na zewnątrz MRiRW informacji o stanie realizacji projektu oraz bieżące informowanie członka Kierownictwa Ministerstwa nadzorującego daną komórkę organizacyjną o postępach w realizacji projektu. Natomiast DSR przypisano m.in. prowadzenie, w oparciu o informacje otrzymane od poszczególnych Koordynatorów, monitoringu i oceny postępów w realizacji projektów strategicznych, prezentacja Kierownictwu Ministerstwa zbiorczej informacji o realizacji projektów oraz przygotowanie opracowań na potrzeby prac Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju.

(akta kontroli, tom 1, str. 349-355, 449-450)

Wdrażanie w Ministerstwie zarządzania projektowego i monitorowania projektów strategicznych w ramach SMPS oraz współpracę z Rządowym Biurem rozpoczęto z inicjatywy RBMP w maju 2018 r. poprzez wskazanie osób odpowiedzialnych za realizację tych zadań³¹. Początkowo (14 maja 2018 r.) Minister wyznaczył do pełnienia tej funkcji, Szefa Gabinetu Politycznego, który jednak nie uczestniczył w pracach związanych z wdrożeniem w MRiRW podejścia projektowego, realizacji żadnego z projektów strategicznych oraz nie zajmował się współpracą z RBMP. Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że wyznaczenie Szefa Gabinetu Politycznego było wówczas optymalnym rozwiązaniem. Następnie, po zmianie na stanowisku Ministra, w dniu 12 lipca 2018 r. poinformowano Dyrektora RBMP, że Biuro portfela w MRiRW tworzą dwaj pracownicy Wydziału Strategii w DSR: Naczelnik i główny specjalista, a 12 marca 2019 r. poinformowano o wyznaczeniu zastępcy Dyrektora DSR do kierowania pracami ww. Biura.

(akta kontroli, tom 1, str. 389-392; tom 2, str. 260-262)

Podczas pierwszego posiedzenia w dniu 12 czerwca 2018 r. Rada przyjęła uchwałą dokument *pt. Proces monitorowania projektów strategicznych*, prezentujący zadania do wykonania przez Radę, RBMP, Liderów projektów oraz Biura monitorowania projektów (Biura portfela) w jednostkach realizujących projekty strategiczne w trzech kolejnych etapach

²⁷ Zarządzeniem Prezesa RM nr 39 z 15 marca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRM (M.P. poz. 287). Aktualnie znajduje się w strukturze Departamentu Analiz, będącego elementem Rządowego Centrum Analiz. Do zadań RBMP należało m.in. pomoc w odpowiednim ukształtowaniu zakresów realizowanych programów i projektów; określenie standardów w odniesieniu do zarządzania programami i projektami; opracowanie jednolitego systemu sprawozdawczości i współpracę między jednostkami zajmującymi się zarządzaniem operacyjnym projektami; monitorowanie i raportowanie stanu realizacji projektów, postępów prac oraz pojawiających się w projektach ryzyk oraz dostarczenie informacji zarządczej podmiotom strategicznym, w tym w szczególności Prezesowi RM oraz Radzie.

²⁸ Zarządzeniem Prezesa RM nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych. M.P. z 2021 r. poz. 247. W skład Rady weszli m.in. ministrowie poszczególnych resortów, w tym minister właściwy do spraw rolnictwa, Szef Kancelarii Prezesa RM (dalej: KPRM) i Minister Inwestycji i Rozwoju pełniący funkcję Przewodniczącego Rady do 5 czerwca 2020 r. Następnie od 9 czerwca 2020 r. Przewodniczącym Rady był Pełnomocnik Prezesa RM - Szef Rządowego Centrum Analiz Strategicznych (dalej: CAS, przekształconego we wrześniu 2021 r. w Rządowe Centrum Analiz, dalej: RCA) w KPRM.

²⁹ W tym wszystkich 16 projektów realizowanych przez MRiRW w ramach SOR oraz pięciu projektów realizowanych z udziałem Ministerstwa.

³⁰ W kontrolowanym okresie Departament był kilkakrotnie przekształcany. Zarządzeniami Ministra nr 11 z 1 sierpnia 2019 r. dotychczasowy Departament Strategii, Analiz i Rozwoju przekształcono w Departament Strategii i Analiz, nr 10 z 13 marca 2020 r. w Departament Strategii, Transferu Wiedzy i Innowacji, a nr 15 z 27 kwietnia 2021 r. w Departament Strategii i Rozwoju. Dalej: DSR.

³¹ W odpowiedzi na pismo Dyrektora RBMP z 8 maja 2018 r. znak: RBMP.4420.2.2018.JD(1).

procesu monitorowania, tj. w trakcie włączania projektu do portfela, w czasie monitorowania planowania i realizacji oraz w czasie zamykania projektu.

Następnie RBMP przekazało Ministerstwu (drogą elektroniczną):

- 20 września 2018 r. głównemu specjalście DSR dokument pn. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (opracowany na prośbę członków Rady oraz po konsultacjach przeprowadzonych w poszczególnych ministerstwach), zawierający zalecany mechanizm do skutecznego wdrażania SOR wraz rekomendacją jego wprowadzenia do regulacji wewnętrznych. W dokumencie tym opisano przebieg procesów organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej oraz wskazano dobre praktyki w dziedzinie zarządzania projektami. Celem dokumentu było m.in. stworzenie wspólnej matrycy porządkowania różnorodnych inicjatyw w administracji rządowej;
- 24 października 2018 r. pracownikom DSR, tj. Naczelnikowi oraz Głównemu specjalście (w trybie prac roboczych i uzgodnień), opracowanie pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*³², zawierające wskazówki związane z rozpoczęciem wdrożenia zarządzania projektowego w ministerstwach. Dokument ten wraz z opracowaniami określającymi zadania Komitetu Sterującego/Sponsora, Kierownika programu i Lidera projektu³³, został stworzony w RBMP w celu lepszej koordynacji monitorowania oraz zarządzania projektami znajdującymi się w portfelu projektów przez osoby pełniące ww. role projektowe. Po jego zaprezentowaniu w dniu 25 stycznia 2019 r. na posiedzeniu Rady został on przekazany Ministerstwu 18 lutego 2019 r.³⁴ W dokumencie pt. *Wdrażanie podejścia projektowego* wskazano działania zalecane podczas etapu rozpoczęcia wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w Ministerstwie. Wśród zadań do realizacji określono m.in.: rozróżnienie w działalności ministerstw działalności stałej i obszaru zmiany – portfeli, programów i projektów oraz klasyfikację projektów (kat. A i B i projekty wewnętrzne resortu), dokonanie przeglądu dokumentacji projektowej projektów będących w trakcie realizacji, przyjęcie decyzją ministra ww. dokumentu pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz przegląd dokumentacji projektowej. Jako narzędzia do realizacji powyższych działań wskazano m.in. na *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz na bazę wiedzy, służącą do wymiany informacji oraz zbierania dobrych i złych praktyk z zarządzania projektami w organizacji.

W okresie objętym kontrolą w MRiRW nie przyjęto do stosowania opracowania pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* w formie decyzji Ministra. Priorytetyzacji realizowanych w MRiRW projektów strategicznych dokonywano na podstawie podjętej przez Radę uchwały ws. priorytetyzacji. Podsekretarz Stanu Ryszard Kamiński³⁵ wyjaśnił m.in., że przed przyjęciem ww. uchwały w Ministerstwie nie stosowano priorytetyzacji projektów strategicznych. Natomiast Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że dokumentacja wszystkich projektów podlegała przeglądowi niezależnie od otrzymania ww. dokumentu z KPRM.

(akta kontroli, tom 1, str. 19-26, 46-54, 69, 91-92, 107-108;
tom 2, str. 263-266; tom 4, str. 603, 6011)

Oprócz wskazanych powyżej dokumentów, RBMP w czerwcu 2020 r. przekazało MRiRW do wykorzystania dokument pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, a 24 lutego 2021 r. podręczniki metodyczne: pt. *Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje.*, pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje.*, pt. *Organizowanie Biura Portfela. Rekomendacje.* oraz pt. *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami*³⁶. Podręczniki zawierały opis organizacji pracy dla sprawnego zarządzania projektami

³² Dalej: *Wdrażanie podejścia projektowego*.

³³ Dokumenty pt. Komitet Sterujący i Sponsor – zadania w projekcie, Kierownik Programu – zadania w projekcie i Lider Projektu przekazano w korespondencji e-mail w dniu 1 marca 2019 r.

³⁴ Dokument stanowił załącznik do protokołu z posiedzenia Rady z 25 stycznia 2019 r., który został przekazany MRiRW za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 18 lutego 2019 r. Dokument ten został jeszcze dwukrotnie przekazany do MRiRW: przy piśmie Dyrektora RBMP z 27 lutego 2019 r. (z jednostronicowymi opisami zadań dla ról Komitetu sterującego/Sponsora, Kierownika programu i Lidera projektu) oraz 1 marca 2019 r. ponownie za pośrednictwem poczty elektronicznej.

³⁵ Wyjaśnień udzielono w zastępstwie Ministra, Grzegorza Pudy.

³⁶ Wcześniej wersje robocze tych podręczników przekazane były Ministerstwu do konsultacji.

i programami oraz szczegółowych zadań do podjęcia na poszczególnych etapach, tj. procesów przygotowania, planowania, realizacji i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej wraz ze wskazaniem i opisem dokumentacji niezbędnej do sporządzenia na każdym z tych etapów.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiRW wynika m.in., że wszystkie komórki organizacyjne MRiRW otrzymały do zapoznania się i stosowania ww. podręczniki. Wyjaśnił, również, że aktualnie trwają prace w Ministerstwie nad opracowaniem treści kompleksowego zarządzenia w sprawie zarządzania programami i projektami.

(akta kontroli, tom 1, str. 68, 92, 111-311, 467; tom 2, str. 140, 264; tom 4, str. 607-609; tom 5, str. 620-625)

W związku z rosnącą liczbą projektów strategicznych realizowanych przez Ministerstwo, Dyrektor Generalny MRiRW zarządzeniem ws. organizacji prac nad projektami z 2019 r. zastąpił zarządzenie w tej sprawie z 2017 r., w którym wyznaczył osoby do pełnienia ról koordynatorów³⁷ 16 projektów SOR i ośmiu nowych projektów strategicznych wynikających z *Planu dla Wsi*. Ponadto Dyrektor Generalny określił nowe zadania dla Koordynatorów, które obejmowały m.in.: realizację projektu strategicznego w ramach ustalonego czasu, jakości i kosztów (z minimalizacją ryzyka i maksymalizacją korzyści); sporządzenie raportu zamknięcia projektu, otrzymanie akceptacji przez nadzorującego członka Kierownictwa Ministerstwa i przekazanie raportu do DSR oraz możliwość ewentualnego połączenia projektów strategicznych w program lub przekształcenia projektu w program. Natomiast wyznaczone DSR nowe zadania obejmowały m.in.: udostępnienie Koordynatorom projektów strategicznych aktualnych standardów, wytycznych i innych dokumentów, służących wsparciu procesu monitorowania projektów strategicznych, zapewnienie wprowadzania do udostępnionego przez RBMP, systemu teleinformatycznego MonAliZa informacji monitoringowych dotyczących projektów strategicznych Ministerstwa.

W kolejnym zarządzeniu ws. organizacji prac nad projektami z 2020 r. wskazano Koordynatorów dla czterech z sześciu nowych projektów MRiRW³⁸. Wszystkie trzy zarządzenia ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r., z 2019 r. i z 2020 r. nie miały charakteru systemowego, ponieważ wskazane role Koordynatorów oraz zadania im przypisane odnosiły się tylko do projektów strategicznych wymienionych w tych zarządzeniach. Do końca października 2021 r. Dyrektor Generalny nie wprowadził odpowiednich zmian w tej sprawie, w konsekwencji czego kolejne dziewięć nowych projektów³⁹ realizowanych w MRiRW nie posiadało wyznaczonych Koordynatorów.

(akta kontroli, tom 1, str. 356-369, 438-439, 449-450; tom 3, str. 217-225; tom 5, str. 378-388, 427-438, 548-574)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie, oprócz ww. zarządzeń Dyrektora Generalnego MRiRW, wyznaczających Koordynatorów projektów oraz ogólnie określających ich zadania i zadania DSR (prowadzącego monitoring projektów realizowanych w ramach SOR, *Planu dla Wsi* oraz inicjatyw zaproponowanych przez RBMP), nie wprowadzono żadnych innych regulacji wewnętrznych, dotyczących: wdrażania zarządzania projektowego; procesu realizacji i monitorowania programów i projektów strategicznych (od fazy ich przygotowania przez planowanie i realizację do ich zamknięcia); sposobu określania celów projektu, kamieni milowych i ryzyk oraz tworzenie jego budżetu i harmonogramu; użytkowania przez pracowników MRiRW systemu MonAliZa; powoływania struktury organizacyjnej do zarządzania projektami (w tym sposobu wyłonienia poszczególnych członków zespołu projektowego (tj. Sponsora, Lidera, członków Zespołu i określenia ich zadań), powołania Komitetu sterującego; zakresu oraz częstotliwości raportowania realizacji projektów; procesu włączenia i wyłączenia projektów strategicznych MRiRW do/z portfela projektów strategicznych; zamknięcia projektu strategicznego; informowania RBMP o aktualizacji

³⁷ Tj. konkretnym projektom (wskazanym z nazwy) przypisano Koordynatorów poprzez ustalenie, iż rolę tą będzie pełnił dyrektor/wicedyrektor konkretnego (wskazanego z nazwy) departamentu w MRiRW.

³⁸ W zarządzeniu nie określono nowych zadań dla Koordynatorów i DSR oraz nie wyznaczono Koordynatorów dla projektów pn. *Dobrostan+* i pn. *Wsparcie dla Kół Gospodyń Wiejskich*.

³⁹ Tj. wynikających z Programu Polski Ład, tj. pn. *Większy zwrot akcyzy za paliwo rolnicze (Wyższe dopłaty do paliwa dla rolników)*, *Retencja na obszarach wiejskich*, *Geomatyka dla rolnictwa*, *Zagraniczne Biura Centrali KOWR*, *Paszportyzacja polskiej żywności*, *Wprowadzenie ułatwień przy prowadzeniu rolniczego handlu detalicznego (RHD)* - w zakresie zmiany przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego, *Centralny system informatyczny katalogujący Zasób WRSP oraz Elastyczny i innowacyjny Plan Strategiczny WPR na lata 2023-2027*.

danych w systemie MonAliZa w cyklu miesięcznym (do ostatniego dnia miesiąca). W Ministerstwie nie wprowadzono formalnie do stosowania żadnego dokumentu opracowanego przez Radę.

(akta kontroli, tom 1, str. 375; tom 2, str. 140, 206, 360, 464; tom 5, str. 532-543)

Podsekretarz Stanu Ryszard Kamiński, wyjaśnił⁴⁰, że przekazane przez Radę opracowanie pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz komplet podręczników metodycznych, dało asumpt do prac nad nowym kompleksowym zarządzeniem w sprawie zarządzania programami i projektami.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że ww. projekt zarządzenia, opracowany przez Biuro Dyrektora Generalnego i DSR, jest na etapie uzgodnień wewnętrznych ze wszystkimi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa.

W powyższym projekcie zarządzenia przewidziano m.in. utworzenie Rady Monitorowania Portfela Projektów w MRiRW (z przewodnictwem Ministra) obsługiwanej przez Sekretarza Rady (tj. Dyrektora DSR lub zastępcę) przy pomocy Biura portfela. Ponadto określono jej zadania i zasady funkcjonowania oraz zasady zatwierdzania do realizacji programów i projektów i zasady zarządzania procesem przygotowania, planowania, realizacji i zamykania programów i projektów. Określono również, że zarządzanie programami i projektami w Ministerstwie odbywa się zgodnie z rekomendacjami przygotowanymi przez KPRM. Do końca października 2021 r. projektowane zarządzenie nie zostało jednak przyjęte do stosowania w MRiRW.

(akta kontroli, tom 1, str. 92; tom 2, str. 140, 206, 360, 464; tom 5, str. 532-543)

W Ministerstwie nie zatrudniono dodatkowo ekspertów lub praktyków zarządzania projektami, ani też nie zlecano im wykonywania specjalistycznych opracowań, analiz, ekspertyz w tym zakresie.

(akta kontroli, tom 1, str. 94)

Zgodnie z rekomendacjami RBMP⁴¹ jednostki organizacyjne odpowiedzialne za koordynację projektów w danej instytucji administracji publicznej, w celu zachowania niezależności i bezstronności oraz dostępu do różnego rodzaju informacji o programach i projektach, powinny być umiejscowione wysoko w strukturze organizacyjnej jednostki, obejmując wszystkie komórki merytoryczne instytucji.

W całym okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu koordynacji prac dotyczących udziału Ministerstwa w monitorowaniu i sprawozdawczości z realizacji SOR, projektów strategicznych Ministerstwa, w tym *Planu dla wsi* oraz koordynację prac nad monitorowaniem projektów strategicznych w systemie MonAliZa wykonywał DSR, przy czym w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa⁴² zadania te przypisano tej komórce dopiero od 1 sierpnia 2019 r.⁴³ (w zakresie monitorowania i sprawozdawczości SOR) oraz od 11 marca 2020 r.⁴⁴ (w zakresie prac w systemie MonAliZa).

(akta kontroli, tom 1, str. 440-447)

Komórkę pełniącą rolę Biura portfela w MRiRW, tj. Zespół Monitorowania i Analiz Strategicznych⁴⁵ formalnie powołano dopiero 28 kwietnia 2021 r.⁴⁶, poprzez wydzielenie jej w strukturze DSR, przy czym faktyczną pracę Zespół ten rozpoczął od 1 listopada 2021 r., bowiem do 31 października 2021 r. nie zapewniono w nim pracowników. Dopiero w trakcie kontroli NIK na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego do Zespołu przeniesiono

⁴⁰ W zastępstwie Ministra Grzegorza Pudy.

⁴¹ Dokument pt. Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje rozdział V pkt 2.

⁴² W okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny MRiRW wprowadzony został następującymi zarządzeniami Ministra: zarządzeniem nr 48 z 16 listopada 2016 r. (zmienionym zarządzeniami: nr 1 z 13 stycznia 2017 r., nr 21 z 8 czerwca 2017 r., nr 73 z 1 września 2017 r., nr 85 z 22 grudnia 2017 r.); zarządzeniem nr 17 z 30 maja 2018 r. (zmienionym zarządzeniem nr 27 z 28 sierpnia 2018 r.); zarządzeniem nr 11 z 1 sierpnia 2019 r. - Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 14; zarządzeniem nr 10 z 11 marca 2020 r. - Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 9 (zmienionym zarządzeniami: nr 32 z 28 lipca 2020 r. - Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 37, nr 77 z 4 grudnia 2020 r. - Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 92); zarządzeniem nr 8 z 11 marca 2021 r. - Dz.U.MRiRW z 2021 r., poz. 9; oraz zarządzeniem nr 13 z 27 kwietnia 2021 r. - Dz.U.MRiRW z 2021 r., poz. 15, (zmienionym zarządzeniem nr 34 z 7 lipca 2021 r. - Dz.U.MRiRW z 2021 r., poz. 46).

⁴³ Zadanie przypisane zarządzeniem nr 11 Ministra z 1 sierpnia 2019 r. (Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 14).

⁴⁴ Zadanie przypisane zarządzeniem nr 10 Ministra z 11 marca 2020 r. (Dz.U.MRiRW z 2020 r., poz. 9).

⁴⁵ Dalej: Zespół.

⁴⁶ Regulamin wewnętrzny DSR z 28 kwietnia 2021 r., zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MRiRW.

dwoch pracowników DSR (w tym głównego specjalistę realizującego zadania określone dla Biura portfela) oraz zatrudniono jednego nowego pracownika⁴⁷.

(akta kontroli, tom 2, str. 205-206, 465)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MRiRW⁴⁸ wyjaśniła, że Kierownictwo MRiRW uznało, iż wyspecjalizowana komórka organizacyjna, jaką jest DSR, dedykowana do koordynacji szeroko pojętej problematyki projektów o charakterze strategicznym, będzie efektywnie realizować zadania. Wyodrębnienie w kwietniu 2021 r. Zespołu, było kolejnym krokiem wdrażania zarządzania projektowego w Ministerstwie. Nieprzydzielenie pracowników do Zespołu tuż po jego powołaniu, Dyrektor DSR wyjaśniła brakiem przyznanych wówczas etatów do tej komórki. Od 11 lutego 2022 r. zadania w tym zakresie ma realizować Zespół Zarządzania Projektami utworzony w strukturze Biura Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli, tom 2, str. 205-206, 266-267, 277-278)

Do końca października 2021 r., zadania przewidziane dla Biura portfela w MRiRW wykonywało troje pracowników DSR, wskazanych w ww. korespondencji z RBMP. Początkowo, od lipca 2018 r., zadania te wykonywali Naczelnik Wydziału Strategii w DSR⁴⁹ oraz główny specjalista Wydziału Strategii w DSR⁵⁰, do których w marcu 2019 r., dołączyła Zastępca Dyrektora DSR, w celu nadzorowania ich pracy. Od 12 czerwca 2021 r., w związku ze zmianą miejsca zatrudnienia przez Naczelnika w DSR, zadania te wykonywało dwoje pracowników.

Wybór trzech ww. pracowników DSR, Minister Henryk Kowalczyk uzasadnił posiadanym przez nich doświadczeniem związanym z pracami nad SOR, w której po raz pierwszy pojawiły się projekty strategiczne.

(akta kontroli, tom 1, str. 391-392; tom 2, str. 260-262)

Ww. pracownicy DSR wykonujący zadania Biura portfela:

- a) posiadali doświadczenie w monitorowaniu projektów i działań zawartych w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2012-2020;
- b) zapoznali się opracowaniami Rady przekazanymi przez RBMP oraz podczas warsztatów i spotkań z przedstawicielami RBMP;
- c) uczestniczyli w różnych w szkoleniach i spotkaniach w zakresie:
 - zarządzania projektowego, tj. w szkoleniu dla przedstawicieli Biura portfela oraz Liderów projektów zorganizowanym przez KPRM (w szkoleniu udział wzięła Zastępca Dyrektora DSR – maj 2020 r.); w szkoleniu pt. *Akademia Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej* zorganizowanym przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego⁵¹ (Naczelnik w DSR - listopad/ grudzień 2020 r.); w spotkaniu networkingowym z cyklu pt. *Śniadanie z MonAliZą* (Zastępca Dyrektora DSR - kwiecień 2021 r.); w spotkaniu zorganizowanym w KSAP w ramach *Forum Zarządzania Publicznego*⁵² pt. *Od czego zacząć? Pierwsze kroki we wdrażaniu metodyki zarządzania projektowego w instytucji publicznej* (troje pracowników DSR, spośród których Zastępca Dyrektora DSR, uczestniczyła w roli prelegenta – maj 2021 r.);
 - stosowania i użytkowania systemu MonAliZa, tj. w cyklicznym szkoleniu zorganizowanym przez KPRM (sierpień 2020 r.); w warsztacie dotyczącym wprowadzania do systemu danych z raportów, opracowywanych przez Liderów projektów (listopad 2020 r.) - w ww. szkoleniach uczestniczyło troje pracowników DSR.

(akta kontroli, tom 1, str. 461-490)

⁴⁷ Nabór na stanowisko głównego specjalistę do spraw: analiz dot. wpływu zasad wdrożenia Planu strategicznego WPR na lata 2023-2027 na realizację celów Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, przeprowadzono w sierpniu 2021 r., a rozstrzygnięto we wrześniu 2021 r.

⁴⁸ Udzielająca wyjaśnień w imieniu Ministra, Henryka Kowalczyka.

⁴⁹ Dalej: Naczelnik w DSR.

⁵⁰ Dalej: Główny specjalista w DSR.

⁵¹ Dalej: KSAP.

⁵² Forum Zarządzania Publicznego to wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (KSAP), Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW), Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Celem projektu jest wspieranie efektywnego zarządzania jednostkami sektora publicznego w Polsce, m.in. poprzez: zidentyfikowanie innowacyjnych trendów w funkcjonowaniu administracji publicznej, dzielenie się doświadczeniami i wnioskami z realizowanych badań naukowych, stworzenie platformy do wymiany dobrych praktyk w zarządzaniu i funkcjonowaniu jednostek administracji publicznej.

W zakresach obowiązków pracowników DSR wykonujących zadania Biura portfela, nie określono faktycznie wykonywanych zadań lub określono je po okresie od jednego do półtora roku od rozpoczęcia faktycznej realizacji tych zadań. Zadanie z zakresu monitorowania projektów strategicznych wskazano w Opisie stanowiska pracy głównego specjalisty w sierpniu 2019 r. (ponad rok od rozpoczęcia faktycznej realizacji tego zadania), Naczelnika w DSR w lutym 2020 r. (po ok. półtora roku) oraz Zastępcy Dyrektora DSR w marcu 2020 r. (po ok. roku). Natomiast zadania z zakresu użytkowania i stosowania systemu MonAliZa, nie przypisano Zastępcy Dyrektora DSR w ogóle, a pozostałym pracownikom zadanie to przypisano dopiero w lutym 2020 r. (po ok. półtora roku), z tym, że w przypadku Naczelnika w DSR zadanie to było przypisane jedynie przez jeden miesiąc do marca 2020 r.

(akta kontroli, tom 1, str. 448, 461-479, 491-582)

Po wskazaniu ww. pracowników DSR do realizacji zadań Biura portfela (tj. 12 lipca 2018 r. i 12 marca 2019 r.) oraz po otrzymaniu przez MRiRW dokumentu pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki* (tj. 25 stycznia 2019 r.) w Ministerstwie nie podjęto działań zalecanych w tym dokumencie w zakresie ustalenia priorytetów ich działań planowanych do podjęcia na najbliższy rok.

Zgodnie z ustaleniami z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r., pracownicy DSR dokonali uzupełnień danych w systemie MonAliZa dla 16 projektów przypisanych w SOR resortowi rolnictwa oraz podjęli działania w celu włączenia do portfela projektów strategicznych ośmiu nowych projektów realizowanych w ramach *Planu dla Wsi*. Informacje o ww. 16 projektach do systemu MonAliZa wprowadzono m.in. w oparciu o tzw. fiszki, sporządzone w Ministerstwie⁵³ w latach 2016-2017 na potrzeby SOR opracowywanej wówczas przez Ministerstwo Rozwoju. Fiszki zawierały jedynie ogólne informacje o projektach⁵⁴. Oprócz ww. działań nie zidentyfikowano innych aktywności Ministerstwa w pierwszym etapie wdrażania podejścia projektowego w MRiRW.

(akta kontroli, tom 2, str. 9-12, 191-194; tom 3, str. 437-440; tom 4, str. 18; tom 5, str. 180-182)

Od lipca 2018 r., w wyniku ustaleń dokonanych na posiedzeniu Rady⁵⁵, istniał 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. Początkowo Ministerstwu przyznano dwa uprawnienia dostępowe, z czego jedno nadano Naczelnikowi w DSR, a drugie Doradcy w Gabinetie Politycznym Ministra (nieuczestniczącemu we wdrażaniu podejścia projektowego w Ministerstwie). W MRiRW zastosowano rozwiązanie polegające na wprowadzaniu przez pracowników DSR danych dotyczących projektów na podstawie przekazywanych przez Koordynatorów projektów zaktualizowanych Formularzy zbierania danych⁵⁶. W następnych latach przydzielono Ministerstwu kolejne uprawnienia dostępowe. Na koniec października 2021 r. MRiRW dysponowało łącznie 10 uprawnieniami dostępowymi (na 26 realizowanych projektów), z których sześć nadano Koordynatorom projektów. Koordynatorzy, którym nadano uprawnienia dostępowe wprowadzali dane do Systemu we własnym zakresie. W odniesieniu do pozostałych projektów, dane do systemu MonAliZa nadal wprowadzali pracownicy DSR na podstawie ww. formularzy sporządzanych przez ich Koordynatorów (nieposiadających uprawnień dostępowych).

Sekretarz Stanu Ryszard Bartosik, wyjaśnił⁵⁷, że zapotrzebowanie na uprawnienia dostępowe było większe niż przyznana ich liczba. Optymalny scenariusz zakłada umożliwienie dostępu do Systemu wszystkim Koordynatorom projektów.

(akta kontroli, tom 2, str. 9-12, 191-194; tom 3, str. 437-440)

⁵³ DSR koordynowało w MRiRW opracowanie fiszek dla ww. 16 projektów.

⁵⁴ Tj.: nazwę projektu, podmioty wiodący i współpracujące, wskazanie koordynatora projektu, status projektu oraz charakterystykę projektu obejmującą m.in.: rodzaj i cele projektu wraz ze wskaźnikami, opis projektu, harmonogram działań, finansowanie projektu oraz szacunki korzyści ekonomicznych.

⁵⁵ Zawartych w protokole z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r.

⁵⁶ Wzór *Formularza zbierania danych* został opracowany i udostępniony MRiRW przez RBMP w 2018 r.

⁵⁷ Wyjaśnienia złożone w zastępstwie Ministra, Grzegorza Pudy.

W SOR oraz w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*⁵⁸, (tj. jednej z dziewięciu tzw. strategii zintegrowanych⁵⁹), stanowiącej rozwinięcie i uszczegółowienie SOR w dziedzinie rolnictwa, wskazano 16 projektów strategicznych, koordynowanych przez Ministerstwo oraz pięć koordynowanych przez inne resorty, realizowanych z udziałem MRiRW. Dodatkowo w SZRWRiR 2030 i w dokumencie planistycznym pn. *Plan dla Wsi*⁶⁰ wskazano osiem kolejnych projektów strategicznych. Wszystkie ww. 24 projekty, których koordynatorem było Ministerstwo, Rada włączyła do portfela projektów strategicznych⁶¹. Dodatkowo w latach 2018-2021 (do 30 października) Ministerstwo realizowało sześć projektów włączonych do portfela jako inicjatywy strategiczne zaproponowane przez RBMP⁶² oraz dziewięć projektów wskazanych w Programie Polski Ład.

(akta kontroli, tom 1, str. 110; tom 3, str. 201-225)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadania określone zapisami SOR, dotyczące monitorowania realizacji tej Strategii oraz ustalone podczas pierwszego posiedzenia RMPPS, dotyczące koordynacji prac związanych z monitorowaniem projektów strategicznych w systemie MonAliza w okresach odpowiednio: 14 lutego 2017 r.⁶³ - 1 sierpnia 2019 r.⁶⁴ oraz 12 lipca 2018 r.⁶⁵ - 17 marca 2020 r.⁶⁶, nie były formalnie przypisane żadnej komórce organizacyjnej MRiRW. Przy czym w ww. okresach zadania te faktycznie realizowali pracownicy DSR. Było to niezgodne z pkt II.A.3. *Standardów kontroli zarządczej*⁶⁷, wg którego struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

(akta kontroli tom 1, str. 440-447)

Na pytanie skierowane do Ministra, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MRiRW, wyjaśniła, że prace nad wprowadzonym w sierpniu 2019 r. regulaminem organizacyjnym, rozpoczęły się rok wcześniej, w sierpniu 2018 r. od przeglądu postanowień dotychczasowego regulaminu MRiRW oraz wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych Ministerstwa. Na tej podstawie powstał projekt regulaminu, który w kwietniu 2019 r. skierowano do uzgodnień wewnętrznych. Szeroki zakres proponowanych zmian oraz zmiana Statutu MRiRW wpłynęły na długość procesu przygotowania i uzgodnienia tego regulaminu. Ponadto Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MRiRW wyjaśniła, że zadania dotyczące monitorowania i sprawozdawczości realizacji projektów strategicznych Ministerstwa, zostały określone w zarządzeniach ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r. i z 2019 r.

(akta kontroli tom 2, str. 267, 279)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że SOR został przyjęty przez RM w lutym 2017 r., a prace nad regulaminem organizacyjnym, uwzględniającym monitoring SOR rozpoczęto w MRiRW dopiero 18 miesięcy później i zakończono

⁵⁸ Dokument strategiczny polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich państwa, przyjęty uchwałą nr 123 Rady Ministrów z 15 października 2019 r. (M.P., poz. 1150) i prezentujący cele, kierunki interwencji oraz działania, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie roku 2030. Jest jedną ze strategii rozwoju, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295) i zastępuje Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020 przyjętą uchwałą nr 163 RM z 25 kwietnia 2012 r. (M.P., poz. 839). Dalej SZRWRiR 2030.

⁵⁹ Pozostałe strategie zintegrowane z SOR: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Polityka ekologiczna państwa 2030 - strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, Polityka energetyczna Polski do 2040 r., Strategia Produktowności 2030, Strategia Rozwoju Kapitał Ludzki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030, Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.

⁶⁰ Dokument pn. *Plan dla wsi* został ogłoszony 19 lipca 2018 r. przez Prezesa RM oraz ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁶¹ W tym: 16 projektów wynikających z SOR i SZRWRiR 2030 włączonych przez Radę do portfela w dniu 12 czerwca 2018 r. oraz 8 projektów wynikających z SZRWRiR2030 oraz *Planu dla wsi* włączonych do portfela 25 września 2018 r.

⁶² Inicjatywy do realizacji przez poszczególne resorty zaproponowało RBMP w styczniu 2020 r.

⁶³ Data przyjęcia SOR przez RM.

⁶⁴ Data wejścia w życie zarządzenia nr 11 Ministra z 1 sierpnia 2019 r. ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiRW.

⁶⁵ Data pisma, którym wyznaczono dwóch pracowników DSR do wykonywania zadań Biura portfela.

⁶⁶ Data wejścia w życie zarządzenia nr 10 Ministra z 12 marca 2020 r. ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiRW.

⁶⁷ Wprowadzonych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszono na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

je po upływie kolejnych 12 miesięcy. Natomiast przywołane zarządzenia Dyrektora Generalnego nie dostosowywały struktury organizacyjnej Ministerstwa do wymogów określonych w ww. *Standardach kontroli zarządczej*. Odnosiły się one jedynie do wyznaczenia osób do pełnienia ról Koordynatorów (Liderów) poszczególnych projektów, określenia niektórych ich zadań oraz niektórych zadań DSR. Należy podkreślić, iż to regulamin organizacyjny Ministerstwa stanowi dokument określający zakres zadań i tryb pracy jego komórek organizacyjnych, a kompetencje w zakresie jego ustalenia, zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶⁸, posiada wyłącznie Minister. Do kompetencji Dyrektora Generalnego należy natomiast zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa (art. 39 ust. 7 ww. ustawy).

2. Zakres zadań i odpowiedzialności zamieszczony w obowiązujących w okresie objętym kontrolą Opisach stanowisk pracy Naczelnika w DSR⁶⁹, głównego specjalisty w DSR⁷⁰ oraz Zastępcy Dyrektora DSR⁷¹, realizujących zadania Biura portfela, nie obejmował wszystkich realizowanych przez nich zadań w zakresie monitorowania projektów strategicznych realizowanych przez MRiRW, tj. obowiązujące w okresach:

- 12 lipca 2018 r.⁷² - 20 lutego 2020 r. i 17 marca 2020 r. - 12 sierpnia 2021 r.⁷³; 12 lipca 2018 r.⁷⁴ - 20 lutego 2020 r. oraz 12 marca 2019 r. - 30 października 2021 r., Opisy stanowisk pracy odpowiednio: Naczelnika w DSR, Głównego specjalisty w DSR oraz Zastępcy Dyrektora DSR - nie zawierały zadania z zakresu użytkowania i wprowadzania danych do systemu MonAliZa (tj. podstawowego narzędzia do zarządzania i monitorowania programów i projektów MRiRW w ramach koordynacji portfela projektów strategicznych);
- 12 lipca 2018 r. - 20 lutego 2020 r., 12 lipca 2018 r. - 1 sierpnia 2019 r. i 12 marca 2019 r. - 17 marca 2020 r., Opisy stanowisk pracy odpowiednio: Naczelnika DSR, Głównego specjalisty DSR oraz Zastępcy Dyrektora DSR - nie zawierały zadania z zakresu monitorowania projektów strategicznych MRiRW,

mimo iż ww. pracownicy faktycznie realizowali te zadania. Było to niezgodne z pkt II.A.3. i 4. ww. *Standardów kontroli zarządczej*, który stanowi m.in. iż dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz że zakres uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom należy określić precyzyjnie, a ich przyjęcie powinno być potwierdzone podpisem.

(akta kontroli, tom 1, str. 448, 467-480, 495-582; tom 3 str. 437-440)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w opisie stanowiska pracy Zastępcy Dyrektora DSR oraz Głównego specjalisty w DSR (do lutego 2020 r.) nie wskazano zadań z zakresu użytkowania i stosowania systemu MonAliZa, z uwagi na brak nadanych im uprawnień dostępowych do Systemu. Zastępca Dyrektora DSR otrzymała uprawnienia dostępowe w październiku 2021 r. po dotychczasowym użytkowniku, tj. Naczelniku w DSR z uwagi na zmianę jego miejsca zatrudnienia. Głównemu specjalście w lutym 2020 r. przydzielono takie zadanie, ponieważ założono szybkie uzyskanie uprawnienia dostępowego. W okresie obostrzeń wynikających z epidemii COVID-19, nie było jednak możliwości korzystania z systemu MonAliZa podczas wykonywania pracy w trybie zdalnym. W związku z przeniesieniem Głównego specjalisty w DSR do Zespołu, planowane jest wystąpienie wnioskiem do RBMP o nadanie mu nowego uprawnienia dostępowego. Natomiast niewykazanie zadania z zakresu monitorowania projektów strategicznych wynikało z braku wyodrębnionej wówczas w strukturze organizacyjnej Ministerstwa komórki pełniącej rolę Biura portfela.

(akta kontroli, tom 2, str. 352-354)

⁶⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.

⁶⁹ W latach 2018-2021 (do 18 października) obowiązywały Opisy stanowiska pracy podpisane przez ww. pracownika w dniach: 3 października 2016 r., 4 sierpnia 2019 r., 20 lutego 2020 r., 17 marca 2020 r. i 28 kwietnia 2021 r.

⁷⁰ W latach 2018-2021 (do 18 października) obowiązywały Opisy stanowiska pracy podpisane przez ww. pracownika w dniach: 30 kwietnia 2014 r., 1 sierpnia 2019 r., 20 lutego 2020 r., 17 marca 2020 r., 22 września 2020 r. i 28 kwietnia 2021 r.

⁷¹ W latach 2018-2021 (do 18 października) obowiązywały Opisy stanowiska pracy Zastępcy Dyrektora DSR podpisane przez tego pracownika w dniach: 29 września 2017 r., 1 sierpnia 2019 r., 17 marca 2020 r. i 28 kwietnia 2021 r.

⁷² Tj. od wyznaczenia ww. pracownika do realizacji zadań Biura portfela.

⁷³ Tj. do udzielenia ww. pracownikowi urlopu bezpłatnego na czas pracy w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁷⁴ Tj. od wyznaczenia ww. pracownika do realizacji zadań Biura portfela.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy podkreślić, że pomimo nieprzypisania powyższych zadań ww. pracownicy faktycznie je wykonywali. Zarządzanie portfelem projektów strategicznym MRiRW oraz monitorowanie ich realizacji wymagało bieżącego dostępu do systemu MonAliZa. Pracownicy DSR od początku, tj. od czasu ich wskazania, jako osób realizujących zadania Biura portfela, wprowadzali do Systemu dane dotyczące poszczególnych projektów i dokonywali ich weryfikacji formalnej oraz pod względem ich kompletności. W oparciu o dane z Systemu opracowywali również informacje dla Kierownictwa MRiRW lub RBMP na temat portfela projektów strategicznych Ministerstwa lub realizacji poszczególnych projektów.

(akta kontroli, tom 2, str. 437-440)

3. W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo nie zapewniło jednolitego, uporządkowanego podejścia umożliwiającego realizację i monitorowanie wszystkich projektów strategicznych z wykorzystaniem metodyk zarządzania projektowego.

Ministerstwo nie opracowało i nie wdrożyło własnych regulacji w tym zakresie, mimo iż w SZRP (podrozdział 2.5.1. pt. *Podejście projektowe*) wskazano, iż na *poziomie operacyjnym (w jednostkach administracji rządowej oraz w jednostkach podległych) wdrażane jest podejście projektowe, co wymaga zmian w funkcjonowaniu administracji, w tym wprowadzenia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Wskazano również, iż zostaną określone standardy odnośnie do zarządzania programami i projektami, w szczególności dotyczące: precyzyjnego określenia celów projektu, planowanych do osiągnięcia rezultatów oraz oczekiwanych korzyści z wykorzystaniem mierzalnych wskaźników, powołania struktur projektowych na poziomie operacyjnym oraz określenie obowiązków i odpowiedzialności, zarządzania ryzykiem, monitorowania postępów realizacji projektu.*

Ponadto do końca października 2021 r. w Ministerstwie nie przyjęto do stosowania opracowanego przez RBMP dokumentu pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*, mimo że przyjęcie go decyzją Ministra było zalecane w dokumencie pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*.

(akta kontroli, tom 1, str. 92; tom 2, str. 263-266; tom 3, str. 599-600)

Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że zgodnie z decyzją Rady nie było wymogu formalnego przyjęcia tego dokumentu, jednak *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* zostały udostępnione komórkom organizacyjnym resortu.

W uzupełnieniu, Podsekretarz Stanu Ryszard Kamiński wyjaśnił⁷⁵, że DSR zweryfikował, na ile dokument ma swoje odzwierciedlenie w obowiązującym wówczas zarządzeniu ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r. Podsekretarz Stanu wyjaśnił również, że dokument pt. *Wdrażanie podejścia projektowego* posiadał charakter fakultatywny i nie zawierał zobowiązań do podjęcia określonych działań.

(akta kontroli, tom 1, str. 20-26, 46-54, 69, 90-92, 107-108; tom 2, str. 263-266)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że oba ww. dokumenty, tj. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*, były zaprezentowane na posiedzeniach Rady przez jej Przewodniczącego⁷⁶ i przekazane przez RBMP do stosowania w celu zapewnienia jednolitego, spójnego systemu zarządzania i monitorowania projektów realizowanych w administracji rządowej. Na posiedzeniu Rady w dniu 25 stycznia 2019 r., jej Przewodniczący osobiście zachęcał do wdrożenia *Standardów zarządzania projektami strategicznymi* w tych ministerstwach, które jeszcze nie wprowadziły metodyki zarządzania projektami (np. MRiRW), gdyż jego wdrożenie pozwoliłoby na wprowadzenie spójnego podejścia projektowego w całej centralnej administracji rządowej. Ponadto, jego zdaniem, przyjęcie do formalnego stosowania ww. dokumentu, w istotny sposób wpłynęłoby na kulturę projektową w Ministerstwie oraz zobowiązało Koordynatorów projektów i członków Zespołów projektowych do realizacji projektów w ich poszczególnych fazach zgodnie z tymi zasadami.

⁷⁵ Wyjaśnienia udzielone w zastępstwie Ministra Grzegorza Pudy.

⁷⁶ Zgodnie z §2 pkt 5 zarządzenia Prezesa RM nr 58 z 7 marca 2019 r. do zadań Rady należało m.in. stymulowanie podnoszenia poziomu zarządzania i ujednoczenia metod zarządzania portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności przez określanie wytycznych w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania portfelem projektów strategicznych.

Po otrzymaniu ww. dokumentów, w Ministerstwie wprowadzono nowe zarządzenie ws. organizacji prac nad projektami z 2019 r. jednak oprócz nielicznych rozwiązań⁷⁷ nie uwzględniono w nim najistotniejszych zasad zaakceptowanych przez Radę, związanych m.in. z włączaniem i wyłączaniem projektów do i z portfela projektów strategicznych MRiRW, przypisywaniem realizatorom projektów poszczególnych, zdefiniowanych z rekomendacjach RBMP, ról projektowych (tj. Sponsor/ Komitet Sterujący, Kierownik programu Lider projektu, członkowie Zespołu projektowego) czy też określenia zasad realizacji programów i projektów, czynności niezbędnych do wykonania w poszczególnych fazach ich realizacji, zasad dokonywania zmian w projektach, tworzenia harmonogramu, wyznaczania kamieni milowych, określania budżetu projektu i identyfikowania ryzyk, a także zasad dotyczących zamykania projektów strategicznych.

Ponadto o stwierdzonej przez samo Ministerstwo potrzebie ustalenia takich zasad świadczy fakt, iż projekt zarządzenia w tym zakresie został w 2021 r. w MRiRW opracowany przez Biuro Dyrektora Generalnego, przy czym do końca lutego 2022 r. nie został on przyjęty do stosowania.

(akta kontroli, tom 1, str. 349-369, 449-450; tom 2, str. 501; tom 3, str. 593-619; tom 5, str. 532-543)

4. W odniesieniu do 11 projektów strategicznych (w tym dwóch inicjatyw zaproponowanych przez RBMP⁷⁸ oraz dziewięciu wynikających z Programu Polski Ład⁷⁹), do końca października 2021 r. nie utworzono ich struktur zarządczych, tj. w formie zarządzenia Dyrektora Generalnego MRiRW nie wyznaczono osób do pełnienia ról ich Koordynatorów oraz nie ustalono ich zadań i zadań DSR. W konsekwencji projekty te nie posiadały również wyznaczonych Sponsorów (tj. spośród członków Kierownictwa Ministerstwa), mimo że już na etapie przygotowania tzw. Uproszczonych kart projektu, DSR w trybie roboczym przekazało do RBMP dane osób planowanych do pełnienia ról Koordynatorów tych projektów⁸⁰. Powyższe było niezgodne z rekomendacjami RBMP zamieszczonymi m.in. w dokumentach pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki* (pkt 3), pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (Rozdział 3.1. *Struktury zarządcze dla projektów*), pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje* (m.in. rozdział 3. *Zasady organizacji projektów* i rozdział 4. *Struktury organizacyjne dla projektów*) oraz pt. *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.* (Rozdział *Organizacja pracy*), wg których dla projektów powinny zostać powołane ich struktury organizacyjne, obejmujące co najmniej Sponsora/ Komitet Sterujący i Lidera (Koordynatora).

(akta kontroli, tom 1 str. 151-153, 248-255, 438-439; tom 3 str. 217-225, 600-601)

Brak wyznaczenia w formie zarządzenia Koordynatorów dwóch projektów (inicjatyw zaproponowanych przez RBMP) Dyrektor Generalny wyjaśnił zrealizowaniem wszystkich zakładanych celów jednego z nich (pn. *Dobrostan+*) oraz przedłużającym się procesem aktualizacji listy projektów i Koordynatorów przewidzianych do wykazania w projekcie zarządzenia w sprawie zmiany zarządzenia ws. organizacji prac nad projektami z 2020 r. Natomiast niewyznaczenie Koordynatorów pozostałych dziewięciu projektów, Dyrektor Generalny uzasadnił trwającym procesem rozstrzygnięć Kierownictwa Ministerstwa, co do zakresu, właściwości i Sponsorów projektów pochodzących z Programu Polski Ład. Początkowo DSR przygotował propozycje przypisania roli wiodącej realizacji inicjatyw z Programu Polski Ład poszczególnym departamentom MRiRW, co omówiono 7 czerwca

⁷⁷ Takich jak: rozszerzenie zakresu zadań Koordynatora (Lidera) projektu m.in. o obowiązek opracowania i wdrożenia nowych rozwiązań lub zmian w istniejących rozwiązaniach prawnych, programowych lub instytucjonalnych, koniecznych dla realizacji wskazanych mu projektów strategicznych, wprowadzenie ogólnego wymogu realizacji projektu strategicznego w ramach ustalonego czasu, jakości i kosztów, minimalizując ryzyka i maksymalizując korzyści oraz wprowadzenie obowiązku sporządzania raportów zamknięcia projektów.

⁷⁸ Tj. projektu pn. *Wsparcie dla Kół Gospodyń Wiejskich* oraz projektu pn. *Dobrostan+*, który został zakończony (15 marca 2020 r.) i wyłączony z portfela i monitorowania (uchwałą Rady nr 01/03/2021 z 31 marca 2021 r.).

⁷⁹ Tj. projektów pn. *Większy zwrot akcyzy za paliwo rolnicze (Wyższe dopłaty do paliwa dla rolników)*, *Retencja na obszarach wiejskich*, *Geomatyka dla rolnictwa*, *Zagraniczne Biura Centrali KOWR*, *Paszportyzacja polskiej żywności*, *Wprowadzenie ułatwień przy prowadzeniu rolniczego handlu detalicznego (RHD) - w zakresie zmiany przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego*, *Centralny system informatyczny katalogujący Zasób WRSP* oraz *Elastyczny i innowacyjny Plan Strategiczny WPR na lata 2023-2027*.

⁸⁰ Uprozczone karty projektów były podstawą do włączenia ich przez Radę do portfela, co nastąpiło na podstawie uchwał Rady nr: 01/12/2020 z 15 grudnia 2020 r. (jeden projekt), nr 01/3/2021 z 31 marca 2021 r. (jeden projekt), nr 01/6/2021 z 16 czerwca 2021 r. (jeden projekt), nr 02/6/2021 z 8 lipca 2021 r. (siedem projektów) oraz nr 1/9/2021 z 22 lipca 2021 r. (jeden projekt).

2021 r. na spotkaniu wewnątrzresortowym. Z uwagi na zgłaszane przez departamenty wątpliwości, zarówno do przypisania im roli komórek wiodących, jak i zasadności realizacji wybranych inicjatyw zaproponowanych przez RBMP, DSR przekazał powyższe kwestie (informacja z 9 czerwca 2021 r.) do decyzji na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa w dniu 10 czerwca 2021 r., na którym zdecydowano o podjęciu rozstrzygnięcia na kolejnym posiedzeniu, które jednak zostało odwołane. Z uwagi na brak wyznaczonego nowego terminu ww. spotkania oraz na pilną potrzebę prac nad tymi projektami, DSR przedstawił Kierownictwa Ministerstwa w notatce z 29 czerwca 2021 r. zakres zmian w portfelu projektów strategicznych MRiRW. Częściowe rozstrzygnięcia w tym zakresie podjęto 3 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli, tom 2 str. 137, 141-143, 282-286; tom 5 str. 370-375)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż personalia zarówno Koordynatorów, jak i Sponsorów w zakresie jednego projektu były znane już w styczniu 2020 r., drugiego w grudniu 2020 r., a w zakresie pozostałych dziewięciu projektów w czerwcu 2021 r., tj. na etapie opracowania uproszczonych kart projektu, przekazanych RBMP, w których wskazano zarówno imiona i nazwiska Koordynatorów (Liderów), jak i Sponsorów poszczególnych projektów.

(akta kontroli, tom 2 str. 141-142; tom 5 str. 59-70, 548-574)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie w ograniczonym zakresie wprowadzono rozwiązania organizacyjno-proceduralne mające na celu, zgodnie z założeniami SOR, zapewnienie realizacji projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego oraz ich monitorowanie operacyjne. W ocenie NIK proces wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w Ministerstwie, pomimo upływu ok. 4 lat od rozpoczęcia działań w tym zakresie, znajdował się na początkowym etapie ze względu na: nieopracowanie we własnym zakresie lub nie wprowadzenie zalecanych przez RMPPS i RBMP kompleksowych zasad realizacji i monitorowania projektów strategicznych.

Wprowadzone w Ministerstwie regulacje ograniczały się wyłącznie do wskazania Koordynatorów projektów strategicznych i w sposób ogólny zarysowały ich zadania i zadania DSR oraz odnosiły się jedynie do 29 z 40 projektów włączonych w okresie objętym kontrolą do portfela projektów strategicznych MRiRW. Regulacje te nie miały zastosowania do pozostałych 11 projektów niewymienionych w tych zarządzeniach (w tym m.in. w zakresie powołania osób do pełnienia kluczowych ról projektowych Koordynatora i Sponsora).

Wykonywane przez DSR zadania w zakresie monitorowania projektów wskazanych w SOR przypisano tej komórce po blisko 2,5 roku od uchwalenia tej Strategii przez RM, a zadanie w zakresie koordynacji prac związanych z monitorowaniem projektów strategicznych w systemie MonAliZa wprowadzono w Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa po ponad 1,5 roku od rozpoczęcia użytkowania tego Systemu w MRiRW. Do wykonywania zadań Biura portfela wyznaczono troje pracowników DSR, którym w Opisach ich stanowisk zadań w tym zakresie nie przypisano lub przypisano po upływie od jednego do 1,5 roku od momentu rozpoczęcia ich realizacji (lipiec 2018 r. i marzec 2019 r.).

NIK jednocześnie dostrzega, że w 2021 r. w Ministerstwie zintensyfikowano prace nad wdrożeniem *Systemu monitorowania projektów strategicznych* (w tym podejścia projektowego) m.in. poprzez utworzenie w strukturze DSR komórki do realizacji zadań Biura projektu (kwiecień 2021 r.), która rozpoczęła pracę dopiero od listopada 2021 r., a od lutego 2022 r. jego zadania miał realizować Zespół Zarządzania Projektami utworzony w strukturze Biura Dyrektora Generalnego.

Ponadto w II pół. 2021 r. opracowano projekt zarządzenia Ministra w sprawie zarządzania programami i projektami, który zgodnie z rekomendacjami RMPPS i RBMP m.in. przewidywał utworzenie w Ministerstwie Rady Monitorowania Portfela Projektów, ustalał zasady zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania procesem przygotowania, planowania, realizacji i zamykania programów i projektów. Do końca 2021 r. projekt ww. zarządzenia nie został jednak przyjęty do stosowania.

2. Prawidłowość funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2018 - 2021 (do końca października) Ministerstwo realizowało łącznie 40 projektów należących do portfela projektów strategicznych MRiRW⁸¹, w tym wg stanu na koniec października 2021 r. - 26 projektów było w trakcie realizacji, a 13 projektów zakończono, spośród których 10 zostało już wyłączonych z portfela projektów strategicznych, a trzy były w trakcie uzgodnień z RBMP, co do treści raportów ich zamknięcia. MRiRW realizowało również dwa Programy, w skład których włączono po dwa projekty strategiczne⁸². W obu programach Ministerstwo zastosowało strukturę uproszczoną, tzn. złożoną ze Sponsora i Koordynatora projektu, w związku, z czym nie wyznaczano Komitetów Sterujących.

(akta kontroli, tom 1, str. 381384-387; tom 3, str. 217-227, 236-358, 441-443; tom 5, str. 500-531)

Projekt pn. *Dobrostan*⁸³ włączono do portfela projektów strategicznych MRiRW⁸⁴ po jego zakończeniu⁸⁵ oraz po zakończeniu uzgodnień z RBMP treści jego raportu zamknięcia⁸⁶. Włączenie nastąpiło na prośbę RBMP⁸⁷, w związku z potrzebą jego monitorowania. Do realizacji projektu formalnie nie wskazano, zarządzeniem Dyrektora Generalnego, Koordynatora tego projektu.

Dyrektor DSR wyjaśniła, że projekt został zgłoszony do RBMP w styczniu 2020 r., a w kwietniu 2020 r. poinformowano o jego zakończeniu i osiągnięciu wszystkich celów. Natomiast włączenie projektu do portfela projektów strategicznych MRiRW przez RMPPS nastąpiło dopiero w grudniu 2020 r. na skutek dłuższej przerwy między posiedzeniami Rady (poprzednie odbyło się w czerwcu 2019 r.).

(akta kontroli, tom 3, str. 200, 356-358, 442; tom 5, str. 456)

W Ministerstwie nie określono własnych zasad i kryteriów priorytetyzacji realizowanych projektów strategicznych. Z wyjaśnień Ministra Henryka Kowalczyka oraz Sekretarza Stanu Anny Gembickiej, wynika, że priorytetyzacji projektów dokonywano na podstawie uchwały Rady z 12 czerwca 2018 r. w sprawie określenia sposobu priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych. W uchwale tej określono zasady dla dwóch kategorii programów i projektów tj. A i B. Zgodnie z uchwałą do kat. A zaliczono projekty i programy objęte SOR lub wynikające z innych strategicznych dokumentów, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu. Natomiast kat. B miały otrzymywać pozostałe projekty wynikające z SOR.

(akta kontroli, tom 1, str. 69, 77; tom 2, str. 263)

Wg stanu na 31 października 2021 r. portfel projektów strategicznych MRiRW zawierał 17 projektów kat. A, tj. o najwyższym priorytecie – ważne i pilne (projekty realizowane w ramach programów *Plan dla Wsi i Polski Ład*), 22 projekty kat. B o mniejszej wadze i pilności (realizowane w ramach SOR i inicjatyw strategicznych inicjatyw zaproponowanych

⁸¹ W tym 10 projektów miało charakter legislacyjny tj. pn. *Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju, Spółdzielnie rolników, Nowoczesne ubezpieczenia rolnicze, Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych, Większa sprzedaż bezpośrednia i rolniczy handel detaliczny, Większe dofinansowanie do paliwa rolniczego, Dobrostan+, Wsparcie dla Kół Gospodyń Wiejskich, Większy zwrot akcyzy za paliwo rolnicze, Wprowadzenie ulatwień przy prowadzeniu rolniczego handlu detalicznego (RHD) - w zakresie zmiany przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego.*

⁸² W ramach programu pn. *Przeciw suszy* Ministerstwo realizowało projekty pn.: *Poprawa żyzności gleby* (poprzednio pn. *Przeciw suszy*) oraz pn. *Woda dla rolnictwa*, natomiast w ramach programu pn. *Zdrowa polska żywność* realizowano projekty pn.: *Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego na lata 2014-2020* i *Rozwój żywności wysokiej jakości* (poprzednio pn. *Zdrowa polska żywność*).

⁸³ Celem projektu było wprowadzenie regulacji prawnych zwiększających przestrzeganie dobrostanu zwierząt utrzymywanych w gospodarstwach rolnych oraz rozszerzenie ochrony praw zwierząt. Realizacja projektu polegała na opracowaniu założeń działania pn. *Dobrostan zwierząt* Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW 2014-2020), a następnie na uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej na zmianę PROW 2014-2020 w tym zakresie. Zgodę uzyskano 16 grudnia 2019 r. Kolejnym etapem było przygotowanie i opublikowanie przepisów krajowych umożliwiających wdrożenie tego działania, w tym rozporządzenia MRiRW z 3 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania pn. *Dobrostan zwierząt* objętego PROW 2014-2020. 15 marca 2020 r. rozpoczął się nabór wniosków o przyznanie płatności tzw. dobrostanowej, tym samym zakończono realizację projektu.

⁸⁴ Uchwałą 01/12/2020 RMPPS z 15 grudnia 2021 r.

⁸⁵ Tj. 15 marca 2020 r.

⁸⁶ Tj. 14 lipca 2020 r.

⁸⁷ Wiadomość elektroniczna z 19 grudnia 2019 r. przesłana z oficjalnego adresu RBMP.

przez RBMP) oraz jeden projekt kat. C, obejmującej przedsięwzięcia mniejszej wagi, realizowane wewnątrz jednostki w ramach inicjatyw strategicznych wyznaczonych przez KPRM.

(akta kontroli str. tom 3, str. 218-223)

Jedyny projekt z kat. C pn. *Przeciwdziałanie znowom cenowym podmiotów skupowych*⁸⁸ (inicjatywa strategiczna zaproponowana przez RBMP) uzyskał tę kategorię w związku z ustaleniami Ministerstwa z Rządowym Biurem, w wyniku których zrezygnowano z włączenia projektu do portfela projektów strategicznych monitorowanych przez Radę. Postanowiono pozostawić go w portfelu projektów strategicznych MRiRW i monitorować z wykorzystaniem systemu MonAliZa, jednak bez monitorowania na posiedzeniach RMPPS.

(akta kontroli, tom 1, str. 393; tom 5, str. 352-353)

Projekty realizowane w ramach SOR (16) zostały włączone do portfela projektów strategicznych⁸⁹ przez Radę na pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r., ww. projektom Rada nadała kat. B oraz, zgodnie ze wskazaniem Podsekretarza Stanu w MRiRW⁹⁰, włączyła do portfela osiem nowych projektów wynikających z *Planu dla Wsi*, nadając im kat. A.

(akta kontroli, tom 1, str. 70, 75, 109-110, 381-383; tom 5, str. 39-40)

Kolejne projekty MRiRW realizowane w ramach inicjatyw strategicznych zaproponowanych przez RBMP (sześć projektów) oraz wskazanych w Programie Polski Ład (dziewięć projektów) włączono do portfela projektów strategicznych z kat. A, co ustalono w ramach roboczych kontaktów pracowników DSR (realizujących zadania Biura portfela) z RBMP, a następnie - uzgodnień projektów uchwał Rady w sprawie włączenia do portfela nowych projektów. Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że ww. projektom nadano kat. A, zgodnie z intencją jego poprzedników.

(akta kontroli, tom 2, str. 270; tom 5, str. 456-495)

Spośród łącznie 39 projektów strategicznych realizowanych przez Ministerstwo w kontrolowanym okresie (oznaczonych kat. A lub B), w 33 przypadkach ich kategoryzacji dokonano zgodnie z uchwałą Rady. Pozostałe sześć projektów, dotyczących inicjatyw zaproponowanych przez RBMP Ministerstwo zaliczyło do kat. B, mimo że projekty te nie zostały wskazane w SOR.

(akta kontroli, tom 1, str. 69, 77, 393-394; tom 2, str. 270; tom 5 str. 51-52)

Dyrektor DSR⁹¹ wyjaśniła, że objęcie projektów kat. A lub B nie wpływało na poziom zaangażowania Koordynatorów i członków Zespołu projektowego w pracach nad projektem. Kategoria projektu nie ma również znaczenia dla zasad monitorowania projektów strategicznych w MRiRW.

(akta kontroli, tom 2, str. 207)

Analiza dokumentacji wszystkich 13 zakończonych projektów strategicznych, dotyczącej procesu ich wyłączenia z portfela wykazała, iż uzgodnień w tym zakresie dokonywali pracownicy DSR w ramach roboczych kontaktów z RBMP, tj. za pośrednictwem poczty elektronicznej przekazywali oni opracowane przez Koordynatorów i zaopiniowane przez pracowników DSR wykonujących zadania Biura portfela, projekty raportów zamknięcia w celu ich weryfikacji. W przypadku zgłoszenia przez RBMP uwag, Koordynatorzy projektów dokonywali stosownych korekt. Po ostatecznym uzgodnieniu treści raportów zamknięcia z RBMP i ich zaakceptowaniu przez Sponsorów przedkładano je Radzie jako ostateczne, z propozycją wyłączenia z portfela.

(akta kontroli, tom 2, str. 193; tom 4, str. 431-440; tom 5, str. 500-525)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości realizacji i dokumentowania, zgodnie z metodykami zarządzania projektowego rekomendowanymi przez Radę i RBMP oraz danymi

⁸⁸ Celem projektu jest wyeliminowanie znowom cenowych na rynku żywnościowym poprzez działania edukacyjne wśród producentów rolnych, przetwórców i handlowców.

⁸⁹ Uchwałą Rady nr 2/06/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

⁹⁰ Pismem z dnia 1 sierpnia 2018 r., znak: IK.736174.

⁹¹ Tj. komórki organizacyjnej Ministerstwa, w której zatrudnieni byli pracownicy wykonujących zadania Biura portfela.

wymaganymi w procesie monitorowania projektów strategicznych w systemie MonAliZa⁹² objęto dwa wskazane w SOR projekty włączone do portfela projektów strategicznych MRiRW na pierwszym posiedzeniu Rady w dniu 12 czerwca 2018 r., tj.:

- pn. *Pakt dla obszarów wiejskich*, zrealizowany w okresie od 12 stycznia 2016 r. do 15 października 2019 r., dotyczący opracowania dokumentu o charakterze porozumienia społecznego i politycznego, integrującego w sposób kompleksowy działania systemowe (zmiany legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz inwestycyjne, związane z procesem zarządzania obszarami wiejskimi. Celem opracowania ww. dokumentu miało być zapewnienie odpowiedniego ukierunkowania wsparcia wielu podmiotów (administracji rządowej i samorządowej, lokalnych społeczności, organizacji społecznych i zawodowych) na rzecz obszarów wiejskich, realizowanego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym przy wykorzystaniu środków krajowych i UE. Na podstawie Raportu zamknięcia przesłanego do RBMP w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada wyłączyła projekt z portfela uchwałą z 31 marca 2021 r. (tj. po upływie 1,5 roku od złożenia Raportu zamknięcia);
- pn. *Woda dla rolnictwa*, będący od 1 grudnia 2016 r. w trakcie realizacji (aktualnie zakończenie zaplanowane jest na 31 grudnia 2030 r.), dotyczący wsparcia dla gospodarstw rodzinnych i doskonalenia gospodarki wodnej w rolnictwie w warunkach okresowych niedoborów i nadmiarów wody, w tym budowy, odbudowy i prawidłowego wykorzystania urządzeń melioracyjnych dla poprawy warunków produkcji, zwiększenia retencji wodnej oraz osiągnięcia efektów środowiskowych.

Analiza dokumentacji ww. dwóch projektów⁹³ w zakresie organizacji ich struktur zarządczych i obsady ról projektowych wykazała, że:

- osoby do pełnienia funkcji ich Koordynatorów zarządzaniem Dyrektora Generalnego MRiRW wyznaczono po raz pierwszy w 7 lipca 2017 r., a następnie 2 kwietnia 2019 r. zarządzeniami ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r. i z 2019 r. W projekcie pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* rolę tę pełniła Zastępca Dyrektora DSR⁹⁴, z przerwą w okresie październik 2017 r. – luty 2019 r.⁹⁵, gdy rolę Koordynatora projektu w jej zastępstwie pełnił drugi z zastępców Dyrektora DSR. Wyznaczona w lipcu 2017 r. Koordynator projektu, od marca 2019 r. realizowała również zadania związane z kierowaniem Biurem portfela. Natomiast w projekcie pn. *Woda dla rolnictwa* rolę Koordynatora pełnił⁹⁶ Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią⁹⁷ (nadzorujący realizację zadań należących do zakresu działania Wydziału Melioracji i Energii Odnawialnej), a od 6 października 2020 r.⁹⁸ (w związku ze zmianą stanowiska pracy przez ww. pracownika) Zastępca Dyrektora Departamentu Klimatu i Środowiska⁹⁹;
- funkcje Sponsorów pełnili członkowie Kierownictwa Ministerstwa sprawujący nadzór nad realizacją zadań przez departamenty, w których pracowali Koordynatorzy projektów, tj. odpowiednio Podsekretarz Stanu nadzorujący DSR oraz kolejni członkowie Kierownictwa MRiRW sprawujący nadzór na departamentem DGZ, a następnie DKiŚ. Przy czym w okresie realizacji tych projektów role ich Sponsorów pełniło odpowiednio dwóch¹⁰⁰ i siedmiu¹⁰¹ różnych członków Kierownictwa Ministerstwa;

⁹² Obowiązujące w tym okresie regulacje wewnętrzne MRiRW nie określały szczegółowych zasad realizacji projektów w poszczególnych ich fazach ani ich dokumentowania.

⁹³ Wg stanu na koniec października 2021 r.

⁹⁴ Przed lipcem 2017 r. nie wyznaczono formalnego Koordynatora projektu, jednak większość prac prowadziła zastępca Dyrektora DSR w ramach zadań wynikających z Opisu stanowiska pracy.

⁹⁵ Z uwagi na okresową nieobecność dotychczasowego Koordynatora w pracy.

⁹⁶ Na podstawie zarządzenia ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r. oraz z 2019 r.

⁹⁷ Dalej: DGZ.

⁹⁸ Na podstawie zarządzenia ws. organizacji prac nad projektami z 2020 r.

⁹⁹ Dalej: DKiŚ.

¹⁰⁰ Ponadto od złożenia do RBMP Raportu zamknięcia projektu pn. *Pakt obszarów wiejskich* do wyłączenia go z portfela projektów strategicznych (tj. od grudnia 2019 r. do marca 2021 r.) dwukrotnie dokonano zmiany członka kierownictwa (Sponsor) nadzorującego realizację zadań DSR.

¹⁰¹ W tym trzech członków Kierownictwa MRiRW dwukrotnie pełniło rolę Sponsora projektu pn. *Woda dla rolnictwa*. Zmiany podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa nadzorującego realizację zadań przez DGZ i DKiŚ, dokonano na podstawie: decyzji Ministra podjętych: 27 listopada 2017 r., 18 stycznia 2018 r., 13 lutego 2018 r., 30 maja 2018 r., 29 czerwca 2018 r., 18 lipca 2018 r., 10 sierpnia 2018 r., 14 grudnia 2018 r., 21 grudnia 2018 r., 28 maja 2019 r., 25 lipca 2019 r., 1 sierpnia 2019 r., 20 grudnia 2019 r., 23 stycznia 2020 r., 28 stycznia 2020 r., 17 marca 2020 r., 19 marca 2020 r., 30 kwietnia 2020 r., 7 stycznia 2020 r., 14 października 2020 r., 16 października 2020 r., 29 października 2020 r., 10 listopada 2020 r.; b) zarządzeń Ministra:

- mimo, iż w obu ww. projektach w sposób formalny nie powołano Zespołów projektowych, to w praktyce oprócz Koordynatorów, zadania związane z ich realizacją wykonywali pracownicy departamentów, w których pracowali Koordynatorzy, tj. w projekcie pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* - czterech pracowników DSR (w tym dwóch pracowników realizujących również zadania Biura portfela - Naczelnik w DSR i Główny specjalista w DSR), a w projekcie pn. *Woda dla rolnictwa* - dwóch pracowników DGZ (a następnie DKiŚ) w ramach swoich obowiązków służbowych, przy czym pracownikom tym oraz Koordynatorom nie przypisano zadań i odpowiedzialności oraz nie powiązano wynagrodzenia w związku z ich działalnością w ramach projektów.

Koordinatorka projektu pn. *Woda dla rolnictwa* wyjaśniła, że projekt nie był realizowany w formule projektowej, tylko w ramach bieżącej pracy ww. pracowników, w związku z tym nie traktowano ich pracy, jako dodatkowego obciążenia. Ponadto, optymalizując koszty w Ministerstwie, nie przewidziano dodatkowego wynagrodzenia;

- spośród czterech pracowników realizujących projekt pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* trzech posiadało przeszkolenie w zakresie zarządzania projektowego oraz użytkownika systemu MonAliZa (byli to pracownicy realizujący w Ministerstwie zadania Biura portfela). Natomiast spośród trzech pracowników MRiRW realizujących projekt pn. *Woda dla rolnictwa*, jedynie jego Koordynator uczestniczył w styczniu 2020 r. (tj. po upływie 2,5 roku od jego wskazania do pełnienia roli koordynatora) w jednym szkoleniu dotyczącym zarządzania projektowego i wprowadzania danych do systemu MonAliZa¹⁰².

(akta kontroli, tom 1, str. 349-369, 438-439; tom 2, str. 9-10; tom 3, str. 437-440; tom 4, str. 1-5, 13-16, 378-380, 576-585; tom 5, str. 393)

Badanie projektu pn. *Pakt dla obszarów wiejskich*, w zakresie dokumentowania przebiegu realizacji oraz rzetelności danych zamieszczonych w systemie MonAliZa (wg stanu na koniec października 2021 r.) wykazało, że:

- w ramach realizacji projektu częściowo opracowano dokumentację projektową. Do kontroli nie przedłożono zaakceptowanej przez Sponsora Karty projektu. W listopadzie 2016 r. Zastępca Dyrektora DSR (później wyznaczona na Koordynatora projektu) opracowała dokument pt. *Opis projektu Pakt*, który zawierał część z elementów przewidzianych w formularzu Karty projektu dostępnym w systemie MonAliZa. Dokument ten zawierał cele projektu, opis zadań do realizacji (harmonogram), produkty projektu (kamienie milowe), wskazanie członków zespołu projektowego wraz z przydzielonymi zadaniami. Jednak wskazane zadania i produkty znacząco różniły się od harmonogramu i kamieni milowych opisanych w systemie MonAliZa. W dokumencie tym nie wskazano podmiotów współpracujących¹⁰³ oraz budżetu, choć wśród zadań wskazano zlecenie wykonania ekspertyzy z zakresu prawa rolnego. Ponadto dokument nie zawierał akceptacji kierownictwa MRiRW.

Następnie w marcu 2017 r. Zastępca Dyrektora DSR dodatkowo opracowała *Opis projektu Pakt (wewnętrzny materiał roboczy do dyskusji)*, uwzględniający m.in. propozycję w zakresie doszczegółowienia celu projektu oraz analizę wariantową sposobu jego realizacji¹⁰⁴.

Pomimo nieopracowania wymaganych w *Standardach zarządzania projektami strategicznymi*¹⁰⁵ niektórych dokumentów projektowych (tj.: Planu zarządzania projektem, Potrzeb projektowych, Rozwiązań projektowych, Harmonogramu realizacji projektu, Rejestru interesariuszy, Rejestru ryzyk, Rejestru zagrożeń) to dane w zakresie: celów, korzyści, harmonogramu działań koniecznych, produktów projektu (kamienie milowe), ryzyk oraz podmiotów współpracujących, zostały wprowadzone do systemu MonAliZa.

nr 10 z 1 kwietnia 2021 r. (Dz.U.MRiRW poz. 11), nr 14 z 27 kwietnia 2021 r. (poz. 16), nr 35 z 8 sierpnia 2021 r. (poz. 47) oraz nr 62 z 7 października 2021 r. (poz. 87).

¹⁰² Zorganizowane przez KPRM w styczniu 2020 r.

¹⁰³ Ministerstwo realizowało projekt przy udziale innych resortów, jednostek samorządu terytorialnego, Ośrodków Doradztwa Rolniczego, zespolonej administracji samorządowej, podmiotów z sektora nauki oraz podmiotów gospodarczych wybranych rynków rolnych.

¹⁰⁴ Tj. w formie: 1) dokumentu wdrożeniowego zaktualizowanej SZRWRiR 2012-2020 (2030) przyjmowanego wraz ze Strategią uchwałą RM, 2) odrębnego dokumentu wdrożeniowego zaktualizowanej SZRRWiR 2012-2020 (2030) przyjmowanego uchwałą RM, 3) ustawy o rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego, tj. tzw. *Konstytucji dla wsi i rolnictwa* lub 4) porozumienia z organizacjami rolniczymi, samorządami i NGO's na kształt *Paktu dla Kultury* zawartego pomiędzy RM reprezentowaną przez Prezesa RM oraz stroną społeczną reprezentowaną przez Obywateli Kultury w maju 2011 r.

¹⁰⁵ Otrzymane od RBMP 20 września 2018 r.

Koordinator projektu (Zastępca Dyrektora DSR) wyjaśniła, że Plan zarządzania projektem oraz Potrzeby projektowe są dodatkowymi dokumentami wspierającym (wewnętrznymi) i ich opracowanie nie było obligatoryjne, a w przypadku tego projektu nie było również konieczne (zgodnie z dokumentem pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*). Rolę dokumentu Rozwiązania projektowe pełnił ww. dokument pt. *Opis projektu Pakt (wewnętrzny materiał roboczy do dyskusji)*, natomiast potrzeby i wymagania interesariuszy zostały opisane już w treści opracowywanych w ramach tego projektu dokumentów strategicznych, tj. w *Pakcie dla obszarów wiejskich* oraz SZRWIR 2030; (akta kontroli, tom 4, str. 392-411, 423-425)

- w zakładkach pn. *Cele* i pn. *Korzyści* dla sformułowanych czterech celów i jednej korzyści projektu określono wskaźnik i mierniki wraz z terminami ich osiągnięcia¹⁰⁶. Karta projektu (wygenerowana z systemu MonAliZa), nie zawierała jednak wskazania ww. korzyści oraz wskaźników dla ww. celów. Z informacji zawartych w ww. zakładkach oraz w Raporcie zamknięcia projektu wynika, że w wyniku realizacji projektu osiągnięto zakładane cele. (akta kontroli tom 3, str. 7-9, 43-41; tom 4 str. 381-382, 388-390, 550-551)

Z wyjaśnień Koordynator projektu wynika, że system MonAliZa nie był w pełni funkcjonalny i choć wykorzystywano go do opracowywania informacji o realizacji projektu na potrzeby Kierownictwa Ministerstwa lub jego poszczególnych członków oraz do monitorowania projektu, to z uwagi na ograniczenia Systemu generowanie raportów było obciążone błędami systemowymi, które uniemożliwiały pełne ich wykorzystanie. W tym aspekcie System traktowano, jako narzędzie pomocnicze;

- w zakładkach pn. *Harmonogram* i pn. *Działania konieczne* określono osiem zadań/ działań koniecznych¹⁰⁷ wraz z planowanymi i faktycznymi datami ich rozpoczęcia i zakończenia, a w zakładce pn. *Produkty* określono trzy produkty projektu (kamienie milowe)¹⁰⁸ wraz z wymaganymi terminami wykonania. W ramach projektu zrealizowano wszystkie działania i terminowo osiągnięto wszystkie kamienie milowe. Opracowano dokument pt. *Pakt dla obszarów wiejskich*, który wykorzystano w pracach nad SZRWIR 2030 (przyjętym przez RM w dniu 15 października 2019 r.) oraz opracowano deklarację, którą podpisali Prezydent RP, Prezes RM oraz 21 członków RM. Harmonogram projektu został opracowany rzetelnie, zakres zaplanowanych działań pozwolił osiągnąć założone cele w planowanych terminach, a realizację projektu zakończyć sześć dni przed planowanym terminem; (akta kontroli, tom 3, str. 7-9,41-43, 106, 108; tom 4, str. 382-383, 577-578)

- w zakładce pn. *Podmioty* oprócz Ministerstwa (jako podmiotu wiodącego) wskazano w sposób ogólny sześć grup podmiotów, w tym: resorty (bez wskazania konkretnych ministerstw lub działów administracji), jednostki samorządu terytorialnego (bez wyróżnienia szczebli lub regionów), ośrodki doradztwa rolniczego, zespólną administrację samorządową, podmioty z sektora nauki oraz podmioty gospodarcze wybranych rynków rolnych, przy czym nie przypisano im żadnych planowanych działań;

¹⁰⁶ W tym dla celów tj.: 1) identyfikacja działań publicznych na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa (tj. zebrania w jednym dokumencie informacji o działaniach agend rządowych na rzecz rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa), jako wskaźnik określono opracowanie dokumentu pt. *Pakt dla obszarów wiejskich* z miernikiem w postaci różnych form opracowanego dokumentu tj. uchwała, zarządzenie, decyzja o przyjęciu dokumentu; 2) upublicznienie i rozpowszechnienie dokumentu (tj. publikację i publiczne udostępnienie dokumentu), do wskaźnika określonego, jako poziom dostępności dokumentu, wskazano miernik upowszechnienia informacji o podpisaniu Wspólnej Deklaracji przez Prezydenta RP, Premiera i członków RM, 3) zwiększenie współpracy między agendami rządowymi na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa (tj. uzyskanie większej niż dotychczas terytorializacji działań publicznych, umożliwiającej szersze włączenie obszarów wiejskich w procesy rozwojowe oraz wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich i rolnictwa), jako wskaźnik określono działania publiczne ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich dotychczas będących działaniami horyzontalnymi, a jako miernik wzrost liczby działań realizowanych przez inne resorty w ramach SZRWIR 2030 ze 160 do 200; 4) wspólna deklaracja ministrów ws. realizacji działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, określono deklarację, jako wskaźnik oraz uzgodnienie jej treści jako jej miernik. Natomiast dla korzyści współpracy i zaangażowania wielu podmiotów, których działania wpływają na możliwości i kierunki rozwoju sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce, zmniejszenie ryzyka powodzi, podtopień i łagodzenia skutków suszy, jako wskaźnik określono większą efektywność współpracy między agendami rządowymi na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa.

¹⁰⁷ W tym m.in.: opracowanie dokumentu pn. *Pakt dla obszarów wiejskich na lata 2017-2020 (2030)*, opracowanie dokumentu SZRWIR 2030 oraz podpisanie Wspólnej Deklaracji Ministrów w sprawie działań na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa.

¹⁰⁸ W tym opracowanie i przyjęcie dokumentów pt.: *Pakt dla obszarów wiejskich na lata 2017-2020 (2030)*, *Wspólna deklaracja Ministrów w sprawie działań na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa* oraz SZRWIR 2030 z planowanymi terminami realizacji odpowiednio do 20 czerwca 2019 r., do 15 października 2019 r. i do 15 października 2019 r.

- w zakładce pn. *Ryzyka* wykazano dwa ryzyka, ich przyczyny oraz wynikające z nich skutki. Najwyższy poziom przypisano „*napiętemu*” harmonogramowi prac nad SZWRiR 2030, Planem Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2021-2027 oraz Załoženiami Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, z uwagi na równoległe prowadzenie tych procesów bez dostatecznej ich koordynacji, a jako skutek wskazano możliwość niedotrzymania terminu lub rezygnacji z podpisania deklaracji. Natomiast dla ryzyka związanego z brakiem ukierunkowania prowadzonych działań na obszary wiejskie, jako przyczynę wskazano brak większej terytorializacji polityk publicznych, a jako skutek - obniżenie tempa rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z zapisami w systemie MonAliZa, oba ryzyka zmaterializowały się.

Koordinator projektu (Zastępca Dyrektora DSR) wyjaśniła m.in., że w celu minimalizacji skutków pierwszego z ww. ryzyk, deklarację przedłożono pod obrady RM jednocześnie z projektem uchwały w sprawie przyjęcia SZWRiR 2030. Natomiast drugie ryzyko zmaterializowało się jedynie częściowo, przez co nie nastąpiło zahamowanie dalszej terytorializacji polityk publicznych. W celu minimalizacji skutków wystąpienia tego ryzyka MRiRW uzgodniło z MRiPR, że w każdym z programów realizujących Umowę Partnerstwa na lata 2021-2027, obowiązkowe będą działania dedykowane dla tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji, tj. obszarów zagrożonych marginalizacją, do których zalicza się głównie obszary wiejskie. Ponadto w zapisach Umowy Partnerstwa została podniesiona kwota alokacji na rozwój obszarów wiejskich, a w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności dodano inwestycje służące rozwojowi tych obszarów;

- mimo, iż nie opracowano odrębnego Rejestru interesariuszy¹⁰⁹, to zostali oni zidentyfikowani w dokumentach pt. *Pakt dla obszarów wiejskich* oraz SZWRiR 2030 (byli to mieszkańcy obszarów wiejskich), gdzie opisano ich potrzeby i wymagania.

Koordinator projektu wyjaśniła m.in., że założenie projektu oraz zaplanowane działania powstały w oparciu o pogłębione analizy wykorzystujące zarówno dane z prowadzonych badań, dane statystyczne, doświadczenia z wdrażania wsparcia dedykowanego obszarom wiejskim, jak również analizy zespołów regionalnych i zespołu eksperckiego;

- w zakładce pn. *Budżet* wskazano, iż realizacja projektu i opracowanie dokumentu pt. *Pakt dla obszarów wiejskich* zrealizowano „*bezkosztowo*”. Działania w ramach projektu wykonywali pracownicy Ministerstwa i nie poniesiono innych wydatków w związku z realizacją projektu;
- po zakończeniu realizacji działań projektowych, tj. 15 października 2019 r.¹¹⁰ Koordynator projektu sporządziła Raport jego zamknięcia na formularzu otrzymanym z RBMP¹¹¹. Następnie 18 grudnia 2019 r. Raport przekazano do RBMP. Po uwzględnieniu uwag¹¹² Raport 19 grudnia 2019 r. został ponownie przesłany do RBMP. Na jego podstawie, Rada w dniu 31 marca 2021 r., tj. po upływie 15 miesięcy, wyłączyła projekt z portfela. Jako uzasadnienie zakończenia projektu podano zrealizowanie jego zakresu, a w części dotyczącej sprawozdania Koordynatora projektu poinformowano o planowanym na 20 grudnia 2019 r. upublicznieniu informacji o podpisaniu dokumentu pt. *Wspólna deklaracja w sprawie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich* przez Prezydenta RP, Prezesa i członków RM podczas drugiego posiedzenia Sejmu RP. Tym samym w Raporcie zamknięcia, w opisie celu już osiągniętego, tj. upublicznienie i rozpowszechnienie tego dokumentu, powołano się na zdarzenie przyszłe (planowane), które faktycznie nie odbyło się. Mimo to, Raport uzyskał akceptację Sponsora projektu

¹⁰⁹ Tj. dokumentu zarządzania projektem, na który składa się podsumowanie danych oraz informacji dotyczących stron zainteresowanych projektem, czyli interesariuszy.

¹¹⁰ Termin zakończenia projektu wynikający z zapisów w systemie MonAliZa zamieszczonym w wykazie ogólnym wszystkich projektów, ponadto z zapisów w zakładce Harmonogram, a także z kwestionariusza badania podpisanego przez Koordynatora projektu i podpisanej deklaracji.

¹¹¹ Raport sporządzili pracownicy DSR w dniu 14 listopada 2019 r. Po weryfikacji przez Koordynatora projektu i ww. Naczelnika w DSR oraz akceptacji Dyrektora Generalnego MRiRW i Sponsora Projektu Raport przekazano 18 grudnia 2019 r. do RBMP.

¹¹² Zgłoszone przez RBMP dwie uwagi dotyczyły: zamieszczenia w nim zapisu, że SZWRiR 2030 jest dokumentem strategicznym, na bazie, którego będą podejmowane kolejne inicjatywy, monitorowanie pierwszych korzyści będzie możliwe np. dopiero po upływie roku lub dwóch od wejścia w życie strategii (przy opisie korzyści po zamknięciu projektu) oraz o uwzględnienie ryzyka „*Brak ukierunkowania prowadzonych działań na obszary wiejskie*” lub zmianę w systemie statusu tego ryzyka (w systemie ryzyko to było aktywne, natomiast w raporcie go nie wskazano). Ponadto poproszono o uzupełnienie w Systemie danych dotyczących celu związanego z przyjęciem dokumentu pt. *Pakt dla obszarów wiejskich*.

i Dyrektora Generalnego MRiRW, a RBMP nie zgłosiło uwag w tym zakresie, kierując go do wyłączenia z portfela.

- mimo zamieszczenia danych w poszczególnych zakładkach systemu MonAliZa, jedynie część z nich została uwzględniona w wygenerowanych z Systemu raportach i rejestrach. Raport pt. *Wkład do sprawozdania* (monitoring strategiczny) zawierał jedynie opis projektu realizowanego w ramach SOR (z zakładki *informacje ogólne*). Raport aktualizacji projektu zawierał termin dokonania aktualizacji danych w Systemie wraz ze wskazaniem loginu naczelnika DSR, z wykorzystaniem którego wprowadzono dane, jednak zakres prezentowanych w nim informacji nie pozwalał na dokonanie przeglądu zmian faktycznie dokonywanych w Systemie. Raport statusu projektu zawierał niepełne informacje, np. do wykazanych produktów projektu nie podano stopnia ich osiągnięcia, mimo iż dane te były umieszczone w Systemie w zakładce pn. *Produkty*. Raport jakości danych projektowych wskazywał jedynie, które z zakładek i obszarów zostały w ogóle wypełnione. Pozostałe dokumenty, takie jak: Raport zmian, Raport celów i korzyści, Rejestr ryzyka, Rejestr zmian i zagadnień (przeznaczony do rejestrowania i utrzymywania informacji o wszystkich zagadnieniach, które są zarządzane w sposób formalny) oraz Rejestr jakości (przeznaczony do prezentacji sumarycznego zestawienia zakończonych działań i dostarczający kluczowych informacji do audytu i nadzoru, wiążąc to, co było planowane i uzgodnione z faktycznie przeprowadzonymi działaniami dotyczącymi jakości) nie zawierały żadnych danych.

Koordinator projektu (Zastępca Dyrektora DSR) wyjaśniła, że wybrane raporty generowane z systemu MonAliZa są obciążone błędami systemowymi, które uniemożliwiają ich wykorzystanie.

(akta kontroli, tom 3, str. 1-11, 36-48, 104-201, 441-443;
tom 4, str. 378-572; tom 5, str. 515-518)

Badanie projektu pn. *Woda dla rolnictwa*, wg stanu na koniec października 2021 r. w zakresie dokumentowania przebiegu realizacji oraz rzetelności danych zamieszczonych w systemie MonAliZa wykazało, że:

- projekt był realizowany w ramach programu pn. *Przeciw suszy*¹¹³, jednak do kontroli nie przekazano dokumentacji dotyczącej opracowania i realizacji tego programu. Do kontroli nie przedłożono również zaakceptowanej przez Sponsora Karty Projektu. Początkowym dokumentem z opisem działań w ramach projektu była tzw. fiszka stworzona w latach 2016-2017 na potrzeby opracowywanej wówczas SOR. Koordynator projektu wyjaśnił, że nie pamięta czy ww. fiszka z informacją o projekcie uzyskała formalną akceptację Kierownictwa Ministerstwa. DSR zbiorczo koordynował przygotowania SOR i zbierał propozycje od departamentów MRiRW. W formie oficjalnego pisma zbiorczego zgłoszono projekty, w tym projekt pn. *Woda dla rolnictwa* do Ministerstwa Rozwoju, aby umieścić je w wykazie projektów realizowanych przez MRiRW. Kolejne prace uszczegóławiające były prowadzone na roboczo. Prace przy projekcie były dynamiczne, prowadzone częściowo drogą elektroniczną, mailowo. Kierunek i zakres działań został przez Kierownictwo Ministerstwa zaakceptowany. Natomiast określenie szczegółów należało do moich bieżących zadań. Na podejmowane w ramach projektu działania zawsze uzyskiwaliśmy akceptację Kierownictwa MRiRW;

(akta kontroli, tom 3, str. 27; tom 4, str. 17, 28-30)

- jedynie część wygenerowanych z systemu MonAliZa raportów i rejestrów, zawierała dane, tj.: Wkład do sprawozdania, Raport aktualizacji projektu, Raport jakości danych projektowych oraz Raport statusu projektu (przy czym zawierający szczytkowe i niepełne informacje, np. trzy spośród 12 produktów jednak bez określenia stopnia ich osiągnięcia i wskazanie trzech ryzyk). Pozostałe zakładki i ich pozycje nie były wypełnione. Koordynator projektu wyjaśnił, że w systemie MonAliZa jest mnóstwo błędów, np. zaciągają się puste karty. W jego ocenie narzędzie, jakim jest system MonAliZa jest nieużyteczne i w zasadzie służy tylko do sprawozdawczości na potrzeby KPRM;

(akta kontroli, tom 3, str. 6-7, 72-104; tom 4, str. 20-21)

¹¹³ W ramach ww. programu realizowano również projekt pn. *Poprawa żyzności gleby* (wcześniej pn. *Przeciw suszy*). Projekt realizowany był przez DKiŚ, a jego Koordynatorem był inny zastępca Dyrektora DKiŚ.

- choć w ramach realizacji projektu nie opracowano dokumentacji projektowej określonej przez RBMP w dokumencie pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*, tj. Plan Zarządzania projektem, Potrzeby projektowe, Rozwiązanie projektowe, Harmonogram realizacji projektu, Model finansowy, Rejestr interesariuszy, Rejestr ryzyk, Rejestr zagrożeń, to informacje, które powinny być zawarte w tych dokumentach, dotyczące: celów i korzyści wynikających z projektu, harmonogramu projektu, produktów (kamieni milowych), budżetu i zidentyfikowanych ryzyk, zostały wprowadzone do systemu MonAliZa. Dane ujęte w Systemie stanowiły jedyne całościowe źródło wiedzy o realizacji ww. projektu, choć były one niepełne i nie zawsze rzetelne. Koordynator projektu wyjaśnił, że ww. dokumentacji projektowej nie opracowano, z powodu niewpisywania się zakresu merytorycznego projektu w koncepcję typowego projektu, który mógł być zarządzany w sposób projektowy.

(akta kontroli, tom 3, str. 6-7; tom 4, str. 3-12, 25)

- uzyskana w trakcie kontroli dokumentacja dotycząca realizacji projektu, tj. Karta projektu (wygenerowana z systemu MonAliZa), Formularze zbierania danych oraz zapisy z systemu MonAliZa nie pozwala na jednoznaczne określenie planowanego terminu zakończenia realizacji projektu¹¹⁴. Z dostępnych w systemie MonAliZa danych wynikają dwie daty, tj. 31 grudnia 2020 r. - zgodnie z Kartą projektu wygenerowaną z Systemu oraz 31 grudnia 2026 r. - zgodnie z zapisem w panelu głównym Systemu, a także ujętą w zakładce pn. *Informacje ogólne*. Natomiast w przekazanym do kontroli Formularzu zbierania danych (brak daty sporządzenia¹¹⁵), jako termin zakończenia projektu wskazano dzień 31 grudnia 2030 r. Koordynator projektu wyjaśnił, że właściwa data planowanego zakończenia realizacji projektu przypada na 31 grudnia 2030 r. Obecnie, w związku z zakończeniem obecnej perspektywy budżetowej UE, rozważane jest zakończenie projektu do końca 2022 r. oraz ogłoszenie nowego projektu, w którym pewne elementy przejdą do kolejnego projektu pod inną nazwą. Wyjaśnił również, iż nie wie, dlaczego w Systemie są różne daty planowanego zakończenia projektu;
- w zakładkach pn. *Cele* i pn. *Korzyści* w odniesieniu do trzech wskazanych celów projektu (poprawa gospodarki wodnej w rolnictwie, wsparcie utrzymania urządzeń melioracji wodnych oraz szkolenia dla rolników) oraz do dwóch korzyści (zmniejszenie ryzyka powodzi, podtopień i łagodzenie skutków suszy oraz zwiększenie świadomości rolników w zakresie gospodarki wodnej) nie wskazano podlegających pomiarowi wskaźników, ich wartości docelowych ani planowanych terminów ich osiągnięcia. W wygenerowanej z systemu MonAliZa Karcie projektu nie wyszczególniono ww. celów i korzyści, a jedynie opisy (z zakładki pn. *Cele* i pn. *Korzyści*) im towarzyszące. Koordynator projektu wyjaśnił, że system MonAliZa zawiera wiele błędów, np. generowanie pustych dokumentów. W trakcie przygotowania dokumentów na potrzeby niniejszej kontroli, podczas zaciągania Karty projektu z systemu MonAliZa, wygenerowana Karta była pusta. Być może ww. dane są w Systemie, ale nie wyświetlają się w Karcie dla danego rodzaju użytkownika Systemu. Natomiast uczestnicząca w oględzinach Zastępca Dyrektora DSR wyjaśniła, że określone w Karcie projektu wskaźniki mogą być danymi archiwalnymi, których obecnie nie ma już w Systemie.
- w zakładkach pn. *Harmonogram* i pn. *Działania konieczne* wykazano łącznie 17 zadań/działań koniecznych¹¹⁶, spośród których 12 ujęto w zakładce pn. *Produkty*, jako produkty projektu tzw. kamienie milowe¹¹⁷. Dla działań wskazano planowane i faktyczne daty rozpoczęcia i zakończenia ich realizacji, a dla produktów wymagany termin wykonania. Koordynator projektu wyjaśnił, że na pierwszym etapie jego realizacji, zaplanowano trzy działania zmierzające do zapewnienia środków z Polityki Spójności. Realizując projekt i dążąc do osiągnięcia celów i korzyści poszukiwano innych rozwiązań, pozwalających

¹¹⁴ Wg stanu na koniec października 2021 r.

¹¹⁵ Z jego treści wynika, że został opracowany w I kw. 2021 r.

¹¹⁶ W tym m.in. zapewnienie dotacji celowej z budżetu państwa dla spółek wodnych w latach 2017-2020 r., uruchomienie dofinansowania na zakup sprzętu do utrzymywania urządzeń melioracji wodnych przez spółki wodne w ramach PROW 2014-2020, zmiana w Prawie wodnym i Prawie budowlanym ułatwiająca budowę małych zbiorników wodnych oraz uruchomienie wsparcia w ramach PROW 2014-2020 nawodnień w gospodarstwach rolnych oraz umożliwienie realizacji inwestycji małej retencji na gruntach rolnych w ramach Polityki Spójności.

¹¹⁷ W tym m.in. zadania wskazane w powyższym przypisie z wyjątkiem zadania umożliwienie realizacji inwestycji małej retencji na gruntach rolnych w ramach Polityki Spójności.

na ich osiągnięcie, dlatego też wyznaczono kolejne działania i włączono je następnie do harmonogramu;

- w zakładce pn. *Produkty* wskazano, iż osiągnięto dotychczas 10 kamieni milowych¹¹⁸, w tym dwa z opóźnieniem wynoszącym 169¹¹⁹ i 92 dni¹²⁰. Jednak w rzeczywistości tylko jeden z produktów, dotyczący uruchomienia dofinansowania dla spółek wodnych na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych, został osiągnięty po terminie, a opóźnienie wynosiło 77 dni¹²¹. Drugi kamień milowy został osiągnięty w planowanym terminie¹²². Koordynator projektu wyjaśnił, że nie potrafi podać przyczyn istnienia w Systemie błędnych dat. Dane do systemu MonAliZa wprowadzano na różnych etapach zaawansowania realizacji projektu, a wykazywane w systemie MonAliZa terminy osiągnięcia poszczególnych kamieni milowych wpisywane były orientacyjnie;
- zakres zaplanowanych do realizacji działań w projekcie, określonych w zakładkach pn. *Harmonogram* oraz pn. *Działania konieczne*, w trakcie jego realizacji ulegał systematycznemu zwiększaniu, przy czym nie uwzględniał on jednego z faktycznie realizowanych działań, tj. zapewnienia w 2021 r. dotacji celowej z budżetu państwa dla spółek wodnych. Zgodnie z informacją zamieszczoną w zakładce pn. *Budżet*, w ramach jego realizacji przyznano i wydatkowano 40 000 tys. zł.;
- w zakładce pn. *Podmioty* wskazano tylko część z podmiotów faktycznie współpracujących z MRiRW przy realizacji projektu, tj. wymieniono Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Infrastruktury i PGW Wody Polskie. Nie wymieniono natomiast Ministerstwa Finansów¹²³ oraz wojewodów, którzy byli zaangażowani w zadania związane z zapewnieniem dotacji celowej z budżetu państwa dla spółek wodnych na poszczególne lata okresu 2017 -2021;
- w zakładce pn. *Ryzyka*, w odniesieniu do trzech ustalonych ryzyk¹²⁴, nie wskazano planowanych działań zapobiegawczych oraz sposobów postępowania, w przypadku ich wystąpienia, co było niezgodne z rekomendacjami i zaleceniami zawartymi w opracowaniach RBMP pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (pkt 4.2.) oraz *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje*. (rozdział 5.2.). Za najwyższe ryzyko uznano ryzyko dotyczące braku finansowania inwestycji melioracji wodnych ze środków Polityki Spójności które, zgodnie z zapisem w systemie MonAliZa, zmaterializowało się;
- w zakładce pn. *Budżet* wyróżniono trzy główne pozycje kosztowe wraz z kwotami zaplanowanymi do realizacji projektu, kwotami faktycznie przyznanymi i wydatkowanymi oraz ze źródłem ich finansowania. Spośród łącznie zaplanowanych na realizację projektu środków w kwocie 6 319 500,0 tys. zł¹²⁵, przyznano środki w kwocie 400 000 tys. zł

¹¹⁸ Tj. kamieni milowych oznaczonych nr 1-4, 6, 8-10.

¹¹⁹ Planowy termin osiągnięcia produktu „Uruchomienie dofinansowania na zakup sprzętu do utrzymywania urządzeń melioracji wodnych przez spółki wodne w ramach PROW 2014-2020” został określony w systemie MonAliZa na 13 lipca 2017 r., natomiast został osiągnięty 29 grudnia 2017 r.

¹²⁰ Planowany termin osiągnięcia kamienia milowego „Uruchomienie wsparcia w ramach PROW 2014-2020 nawodnień w gospodarstwach rolnych” wyznaczono w systemie na 30 września 2019 r. oraz oznaczono jako zakończony w terminie 31 grudnia 2019 r.

¹²¹ Zgodnie z komunikatem ARiMR nabór wniosków dla spółek wodnych został rozpoczęty 28 września 2017 r., choć termin osiągnięcia produktu „Uruchomienie dofinansowania na zakup sprzętu do utrzymywania urządzeń melioracji wodnych przez spółki wodne w ramach PROW 2014-2020” został wyznaczony na 13 lipca 2017 r.

¹²² Zgodnie z komunikatem ARiMR nabór wniosków dla indywidualnych rolników rozpoczęto 25 września 2019 r. tj. w terminie osiągnięcia kamienia milowego „Uruchomienie wsparcia w ramach PROW 2014-2020 nawodnień w gospodarstwach rolnych” przewidzianym na 30 września 2019 r.

¹²³ Dalej: MF.

¹²⁴ W tym: brak możliwości finansowania projektów z zakresu melioracji wodnych ze środków Polityki Spójności (powodujący brak środków finansowych na inwestycje, narastające straty w uprawach z powodu suszy), zmiany organizacyjne wynikające z nowej ustawy Prawo wodne (skutkujące utrudnieniami w realizacji inwestycji w poprawę gospodarki wodnej) oraz słabe przygotowanie dokumentacyjne do realizacji projektów z zakresu budowy i odbudowy urządzeń melioracji wodnych (wpływające na brak w planach inwestycyjnych, inwestycji służących bezpośrednio rolnictwu).

¹²⁵ W tym m.in. na realizację zadań dotyczących budowy i odbudowy urządzeń melioracji wodnej, zaplanowano łącznie 5 559 500,0 tys. zł, w tym ze środków Krajowego Planu Odbudowy 3 000 000,0 tys. zł oraz PROW na lata 2014-2020 w okresie przejściowym do nowej perspektywy 1 559 500,0 tys. zł.

(tj. 6,3%), z których wydatkowano 226,0 tys. zł (tj. 3,6% planowanych środków)¹²⁶.

(akta kontroli, tom 3, str. 1-48; tom 4, str. 1-307)

Dodatkowo, w odniesieniu do projektu pn. *Intermodalny terminal towarowy*¹²⁷ (ujętego w SOR) ustalono, iż pomimo wskazania Ministerstwa przez Radę, jako podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację, projekt ten był faktycznie realizowany (od lipca 2015 r. - do lutego 2020 r.) przez Spółkę Skarbu Państwa, w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykonywał wówczas prawa z akcji. W związku z powyższym rzeczywista rola Ministerstwa ograniczała się do pozyskiwania z tej Spółki informacji o przebiegu i stanie realizacji projektu oraz do wprowadzania danych z tym związanych do systemu MonAliZa. Mimo to, we wszystkich czterech opracowanych przez Koordynatora Formularzach zbierania danych, w zakładce pn. *Podmioty* oraz w Karcie projektu wykazano Ministerstwo, jako jedynego realizatora projektu. Kolejni Koordynatorzy tego projektu¹²⁸ wyjaśnili, że ww. Spółka była faktycznym realizatorem projektu i prowadziła wszelkie działania związane z jego wykonaniem (w tym dokumentowaniem jego przebiegu) oraz sfinansowała go w całości ze środków własnych.

W ramach projektu, Spółka wybudowała w porcie morskim terminal przeładunkowo-wysyłkowy, w skład którego wchodził silos na cukier, pakownia cukru oraz magazyn logistyczny produktu gotowego. Zgodnie z Raportem zamknięcia, sporządzonym 23 października 2020 r. przez Koordynatora projektu, zatwierdzonym przez Ministra oraz zaakceptowanym przez RBMP, działania projektowe realizowano od 9 lipca 2015 r. do 10 października 2019 r., a oddanie całego obiektu do eksploatacji nastąpiło 25 lutego 2020 r. Datę tą wskazano w systemie MonAliZa (w widoku obejmującym portfel projektów MRiRW), jako datę zakończenia projektu. W zakresie doświadczeń poprojektowych w Raporcie zamknięcia zapisano jedynie, że projekt przebiegał zgodnie z harmonogramem oraz nie zidentyfikowano ryzyk utrzymujących się po zakończeniu realizacji projektu. Projekt wyłączono z portfela projektów strategicznych uchwałą Rady z 31 marca 2021 r.

(akta kontroli, tom 4, str. 308-376)

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 (co MRiRW wykonało) oraz że aktualizacje danych w systemie MonAliZa będą następować w cyklach miesięcznych, aby najpóźniej ostatniego dnia miesiąca przekazane zostało do RBMP potwierdzenie zaktualizowania danych¹²⁹.

Według informacji uzyskanych z KPRM (RBMP), w okresie od sierpnia 2018 r. do sierpnia 2021 r. DSR, zaledwie trzykrotnie¹³⁰ (na 37 analizowanych miesięcy¹³¹) terminowo zrealizowało obowiązek wprowadzony przez Radę, tj. poinformowano RBMP o aktualizacji danych w systemie MonAliZa do końca danego miesiąca dotyczących realizowanych projektów. W sześciu przypadkach¹³² obowiązek ten zrealizowano z kilkudniowym opóźnieniem, a w pozostałych 27 przypadkach¹³³ - DSR nie przekazało do RBMP comiesięcznych informacji o zaktualizowaniu danych w systemie MonAliZa dotyczących realizowanych projektów. Fakt braku aktualizacji danych w tym Systemie potwierdzają

¹²⁶ Budżet projektu przewidywał następujące pozycje kosztowe: 1) dotacje dla spółek wodnych na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych w latach 2017-2030 (finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa) z zaplanowanych 540 000 tys. zł przyznano i wydatkowano 200 000 tys. zł; 2) pomoc dla spółek wodnych na zaopatrzenie w sprzęt do utrzymywania urządzeń wodnych (finansowane w ramach PROW 2014-2020) z zaplanowanych 200 000 tys. zł wydatkowano 26 596,6 tys. zł; 3) realizacja zadań dotyczących budowy i odbudowy urządzeń melioracji wodnych (finansowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy, PROW 2014-2020, PROW 2014-2020 (okres przejściowy), Polityki Spójności na lata 2014-2020 oraz 2021-2027), z zaplanowanych 5 559 500 tys. zł dotychczas nie przyznano i nie wydatkowano żadnych środków.

¹²⁷ Projekt włączony do portfela projektów strategicznych przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu 12 czerwca 2018 r. Celem projektu była poprawa dostępności i wydajności infrastruktury spedycyjno-magazynowej dla zwiększenia konkurencyjności polskiego eksportu cukru i polegał on na budowie infrastruktury spedycyjno-magazynowej działającej na potrzeby eksportu towarów rolno-spożywczych na rynki światowe.

¹²⁸ Zadania Koordynatora projektu w okresie jego realizacji wykonywały kolejno trzy osoby. Wyjaśnienie złożyły dwie z nich, pełniące tą rolę odpowiednio w okresach kwiecień 2019 r. - marzec 2020 r. i marzec 2020 r. - marzec 2021 r.

¹²⁹ Protokół z posiedzenia RMPPS z 12 czerwca 2018 r.

¹³⁰ Tj. Informacje o zaktualizowaniu danych za październik 2018 r. oraz styczeń i kwiecień 2019 r. przekazano RBMP odpowiednio w dniach 31 lipca, 31 października 2018 r. oraz 30 stycznia i 30 kwietnia 2019 r.

¹³¹ Spośród 37 analizowanych miesięcy objętych tym obowiązkiem, tj. od początku istnienia tego obowiązku (sierpień 2018 r.) do końca okresu, za jaki pozyskano dane z KPRM (koniec sierpnia 2021 r.).

¹³² Za miesiące sierpień, wrzesień, listopad i grudzień 2018 r. oraz luty i czerwiec 2019 r. informacje o aktualizacji danych w systemie MonAliZa do RBMP przekazano odpowiednio 4 września, 9 października i 3 grudnia 2018 r. oraz 10 stycznia i 1 marca i 16 lipca 2019 r.

¹³³ Tj. za miesiące marzec i maj 2019 r. oraz lipiec 2019 r. - sierpień 2021 r.

również prośby RBMP kierowane systematycznie do MRiRW, o aktualizowanie informacji o projektach, w związku z przygotowaniem materiałów na posiedzenia Rady, a także indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych projektów.

W zakresie projektu pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* aktualizacji danych w systemie MonAliZa dokonywano co najmniej raz na kwartał, co potwierdza wygenerowany z systemu MonAliZa Raport aktualizacji. Dane do systemu wprowadzało dwoje pracowników DSR, wykonujących zadania Biura portfela, tj. Zastępca Dyrektora DSR (Koordynator projektu) oraz Naczelnik w DSR (członek Zespołu projektowego) z wykorzystaniem imiennego uprawnienia dostępowego nadanego przez RBMP w lipcu 2018 r. Naczelnikowi w DSR.

W zakresie projektu pn. *Woda dla rolnictwa* do maja 2020 r. aktualizacji danych w systemie MonAliZa dokonywano nieregularnie. Zgodnie z Raportem aktualizacji (wygenerowanym z systemu MonAliZa), w okresie od maja 2020 r. do kwietnia 2021 r. w ogóle nie dokonywano aktualizacji danych. W okresie od lipca 2018 r. do maja 2020 r., dane do Systemu, na podstawie Formularzy zbierania danych wypełnionych i przekazywanych przez Koordynatora projektu, były wprowadzane przez dwóch pracowników realizujących zadania Biura portfela, tj.: Naczelnika w DSR oraz Głównego specjalistę w DSR (również z wykorzystaniem tylko jednego imiennego uprawnienia dostępowego Naczelnika w DSR), a następnie od kwietnia 2021 r. - przez pracownika DKiŚ zaangażowanego w realizację projektu (z wykorzystaniem przydzielonego mu w lipcu 2020 r. imiennego uprawnienia dostępowego). Koordynator projektu, któremu nadano uprawnienie dostępowe w październiku 2019 r., rozpoczął wprowadzanie danych do Systemu dopiero od czerwca 2021 r.

W ramach projektu pn. *Intermodalny transport towarowy* częstotliwość pozyskiwania przez Koordynatora projektu danych ze Spółki wynikała wyłącznie z częstotliwości kierowania przez DSR do Koordynatora indywidualnych zapytań dotyczących stanu zaawansowania realizacji projektu. Od kwietnia 2019 r.¹³⁴ do marca 2021 r.¹³⁵ kolejni Koordynatorzy projektu zaledwie trzykrotnie wystąpili bezpośrednio do Spółki lub za pośrednictwem Departamentu Nadzoru Właścicielskiego o przekazanie informacji dotyczących realizacji projektu. Dane do systemu MonAliZa na podstawie Formularzy zbierania danych były wprowadzane przez dwóch pracowników realizujących zadania Biura portfela, tj.: Naczelnika w DSR oraz Głównego specjalistę w DSR (również z wykorzystaniem tylko jednego imiennego uprawnienia dostępowego Naczelnika DSR) i dokonywano tego w nieregularnych okresach, tj. wprowadzono je w styczniu, marcu i wrześniu 2019 r. oraz listopadzie 2020 r.

Aktualizowanie danych w cyklach rzadszych niż miesięczne było niezgodne z ustaleniami dokonanymi przez RMPPS podczas pierwszego posiedzenia. Natomiast użytkowanie systemu MonAliZa przez kilku pracowników Biura portfela Ministerstwa na podstawie jednego imiennego uprawnienia dostępowego nadanego przez RBMP tylko jednemu z pracowników realizujących zadania Biura portfela, było niezgodne z pkt. 1.4.12. otrzymanej z RBMP *Procedury zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*.

(akta kontroli, tom 2, str. 125-132; tom 3, str. 78-89, 129-133, 230-233, 437-440, 610-619; tom 4, str. 5, 308-376)

Spośród rekomendowanych zadań, przypisanych do realizacji przez Biuro portfela w opracowaniach RBMP pt.: *Proces monitorowania projektów strategicznych* (przyjęty przez Radę 12 czerwca 2018 r.), *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (rozdział 1.) oraz *Organizacja biura portfela. Rekomendacje*. (m.in. rozdział II. *Korzyści z istnienia Biura portfela* i rozdział III. *Funkcje i zadania biura portfela*), w okresie objętym kontrolą, pracownicy DSR wykonujący zadania Biura portfela, wykonywali m.in. takie działania jak:

- wprowadzanie do systemu MonAliZa ogólnych informacji o projektach strategicznych, dla których MRiRW było podmiotem wiodącym oraz (w przypadkach nieposiadania uprawnienia dostępowego przez Koordynatora projektu) informacji na podstawie danych wykazanych w Formularzach zbierania danych sporządzanych przez Koordynatorów. Wg stanu na koniec października 2021 r. Koordynatorzy 14 z 26 projektów będących w trakcie realizacji nie posiadali imiennego uprawnienia dostępowego, a aktualizacji

¹³⁴ Tj. od czasu rozpoczęcia pełnienia przez zastępcę Dyrektora Rynków Rolnych funkcji koordynatora projektu.

¹³⁵ Tj. do wyłączenie przez Radę projektu z portfela projektów strategicznych.

- danych w systemie MonAliZa dokonywali pracownicy realizujących zadania Biura portfela. Koordynatorzy pozostałych 12 projektów posiadali imienne uprawnienia dostępowe;
- prowadzenie monitoringu¹³⁶ w zakresie informacji ogólnych (m.in. Koordynatora, Sponsora, członków Zespołu projektowego, celów, harmonogramu realizacji działań) oraz stanu realizacji projektów strategicznych MRiRW z wykorzystaniem systemu MonAliZa w oparciu o informacje przekazywane przez Koordynatorów projektów na Formularzu zbierania danych lub wprowadzonych bezpośrednio do Systemu. Dyrektor DSR wyjaśniła, że monitoring polegał głównie na weryfikacji informacji przekazywanych przez Koordynatorów projektów w zakresie ich kompletności (weryfikacja formalna) i spójności z Kartą projektu (weryfikacja merytoryczna);
 - pozyskiwanie aktualnych informacji o stanie realizacji wybranych projektów w związku z zapytaniami kierowanymi przez RBMP. W związku z niewystarczającymi danymi o projektach zawartymi w systemie MonAliZa, RBMP czterokrotnie występowało do DSR o aktualizację informacji o wszystkich lub o wybranych projektach, a także trzykrotnie kierowało zapytania dotyczące wybranych projektów. W związku z tym DSR, każdorazowo występował (mailowo lub pisemnie) do Koordynatorów i dyrektorów departamentów, w których realizowano projekty o aktualizację danych w systemie MonAliZa;
 - koordynowanie procesu opracowania i składania do RMPPS wniosków o włączenie nowych projektów realizowanych przez MRiRW do portfela projektów strategicznych oraz zgłaszanie projektów zakończonych, podlegających wyłączeniu z portfela, w tym uzgodnienie z RBMP ostatecznej treści tzw. Uproszczonych kart 23 nowych projektów¹³⁷ oraz Raportów zamknięcia 13 zakończonych projektów¹³⁸ (z czego do końca października 2021 r. w 10 przypadkach proces zakończono wyłączeniem projektów z portfela projektów strategicznych);
 - występowanie do RBMP z wnioskami o nadanie imiennych uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa dla pracowników Ministerstwa. Na koniec października 2021 r. Ministerstwo posiadało 10 imiennych uprawnień dostępowych nadanych przez RBMP na podstawie wniosków złożonych przez DSR, zgodnie z opracowaną w KPRM *Procedurą zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa*, z których sześć przyznano Koordynatorom projektów oraz po jednej - Dyrektorowi Generalnemu MRiRW, Naczelnikowi w DSR wykonującemu zadania Biura portfela, członkowi jednego z zespołów projektowych oraz pracownikowi Biura Dyrektora Generalnego. Odnosząc się do kwestii, czy posiadana liczba uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa jest wystarczająca, zaspokaja potrzeby Ministerstwa i pozwala na wykonywanie obowiązków związanych z monitorowaniem projektów strategicznych, Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że najlepszym rozwiązaniem jest umożliwienie dostępu do Systemu wszystkim Koordynatorom projektów. Jednak, jeśli tylko pojawi się możliwość uzyskania dodatkowych uprawnień dostępowych, to MRiRW wystąpi o nie do RBMP;
 - przeprowadzenie dla pracowników MRiRW, w tym dla Koordynatorów projektów oraz członków Zespołów projektowych sześciu szkoleń, w tym trzech dotyczących zarządzania projektowego z wykorzystaniem systemu MonAliZa wraz z wprowadzaniem do niego danych (w styczniu, październiku i listopadzie 2020 r.) oraz trzech dotyczących definiowania projektów oraz struktur i procesów w zarządzaniu projektowym (wszystkie w październiku 2020 r.). W szkoleniach tych uczestniczyło 16¹³⁹ z 23 Koordynatorów projektów realizujących w latach 2018 - 2021 (do października) projekty strategiczne MRiRW. Dodatkowo, po szkoleniach, pracownicy DSR przesyłali ich uczestnikom omawiane materiały do wykorzystania w bieżącej pracy;
 - przekazanie Koordynatorom projektów i departamentom Ministerstwa (za pośrednictwem poczty elektronicznej) wszystkich dokumentów i opracowań Rady i RBMP służących

¹³⁶ W tym prowadzono monitoring strategiczny na rzecz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz monitoring operacyjny na rzecz KPRM.

¹³⁷ Tj. osiem projektów w ramach Programu Plan dla wsi, sześć projektów w ramach inicjatywy zaproponowanych przez RBMP oraz dziewięć projektów w ramach Programu Polski Ład

¹³⁸ W tym 10 projektów wynikających z SOR, dwa projekty wynikające z *Planu dla wsi* oraz jeden projekt wynikający z inicjatyw zaproponowanych przez RBMP, spośród których w 2018 r. zakończono trzy projekty, w 2019 r. i 2020 r. - po cztery projekty oraz dwa projekty w 2021 r.

¹³⁹ Ww. 16 koordynatorów było odpowiedzialnych w tym okresie za realizację łącznie 25 projektów strategicznych MRiRW.

wsparciu procesów zarządzania i monitorowania projektów strategicznych każdorazowo po ich otrzymaniu z RBMP.

(akta kontroli, tom 1, str. 597-607; tom 2, str. 13-15, 405-406; tom 4, str. 606-613)

Dyrektor DSR wyjaśniła, że Koordynatorów projektów zachęcano by realizowali przypisane im projekty z wykorzystaniem podejścia projektowego. W ocenie Dyrektora DSR, działania te przynoszą efekty, choć nie w pełnym zakresie. Wśród narzędzi do współpracy z Koordynatorami projektów, jakimi dysponują pracownicy wykonujący zadania Biura portfela, Dyrektor DSR wymieniła kierowanie oficjalnej korespondencji do właściwych departamentów z prośbą o aktualizację danych. Sporadycznie prośby o aktualizację danych kierowali członkowie Kierownictwa MRiRW.

(akta kontroli, tom 2, str. 194, 467)

W Ministerstwie nie stworzono rekomendowanej przez RBMP w dokumentach pt.: *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie - pierwsze kroki* (pkt 9), *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym oraz Organizacja biura portfela. Rekomendacje*. (rozdział III. ust 2. pkt 4, rozdział V. ust. 1. lit. c, rozdział V. ust. 2 i rozdział VI) bazy/repozytorium wiedzy dotyczącej m.in. sposobu realizacji programów i projektów z wykorzystaniem podejścia projektowego, zawierającej zbiór doświadczeń (dobrych i złych praktyk) z dotychczas realizowanych projektów (tzw. Lessons learned).

Minister wyjaśnił, że taką funkcję pełni częściowo dokumentacja zbierana w systemie MonAliZa. Każdy z Koordynatorów projektów ma możliwość umieszczania dziennika doświadczeń w projekcie oraz dokonywanie opisu dobrych praktyk. Dodatkowo spotkania Koordynatorów projektów z pracownikami DSR pełnią funkcję forum wymiany doświadczeń.

(akta kontroli, tom 1, str. 46, 293, 298-303; tom 2, str. 265-266; tom 5, str. 620-625)

W zakresie działań wspierających procesy decyzyjne Kierownictwa Ministerstwa, Dyrektor Generalny, w zarządzeniu ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r., zobowiązał DSR do prezentacji Kierownictwu zbiorczych informacji o realizacji projektów strategicznych, opracowanych w oparciu o informacje otrzymane od poszczególnych Koordynatorów tych projektów, jednak bez wskazania, z jaką częstotliwością, w jakim zakresie oraz jakiej formie należało takie informacje przekazywać. W kolejnych zarządzeniach ws. organizacji prac nad projektami z 2019 r. oraz z 2020 r. powyższego wymogu już nie przewidziano. Mimo tego, DSR w dalszym ciągu opracowywał i prezentował członkom Kierownictwa Ministerstwa zbiorcze informacje nt. realizowanych projektów strategicznych. W okresie objętym kontrolą, DSR opracował i przekazał Kierownictwu łącznie 18 informacji¹⁴⁰, w tym sześć jako materiały do omówienia na jego posiedzeniach¹⁴¹ oraz 12 związanych z uczestnictwem przedstawicieli MRiRW w posiedzeniach Rady¹⁴². Pierwsze z nich (18) zawierały dane dotyczące m.in. aktualnej zawartości portfela projektów strategicznych MRiRW, stanu realizacji każdego z projektów, włączenia i wyłączenia projektów realizowanych przez MRiRW do/z portfela projektów strategicznych, istotnych zmian w realizowanych projektach (np. zmiana podmiotu wiodącego) lub kwestie wymagające rozstrzygnięcia Kierownictwa Ministerstwa (np. przyjęcie do realizacji przez MRiRW inicjatyw zaproponowanych przez RBMP (styczeń 2020 r.) lub projektów z Programu Polski Ład (maj-wrzesień 2021 r.). W dziewięciu informacjach opracowanych na potrzeby uczestnictwa przedstawicieli Kierownictwa w posiedzeniach Rady, przedstawiono dane dotyczące m.in. propozycji włączenia i wyłączenia projektów realizowanych przez MRiRW do i z portfela projektów strategicznych oraz przedstawienia najważniejszych informacji o stanie realizacji projektów. Natomiast w trzech informacjach sporządzonych po posiedzeniach Rady, zaprezentowano podjęte ustalenia Rady i jej Przewodniczącego.

(akta kontroli, tom 2, str. 204-205; tom 3. str. 75-455, 544-547; tom 5, str. 75-455)

W odniesieniu do dwóch badanych projektów, w informacjach sporządzanych dla Kierownictwa Ministerstwa lub na potrzeby uczestnictwa przedstawicieli Kierownictwa w posiedzeniach Rady, DSR regularnie przedstawiał stan realizacji projektów, a w informacji z 12 września 2019 r., także problem z określeniem w projekcie pn. *Woda dla rolnictwa* liczbowej wartości wskaźników do dwóch celów oraz monitorowania ich realizacji. Według Koordynatora projektu monitorowanie realizacji ww. celów było niemożliwe z uwagi

¹⁴⁰ W tym: 5 informacji w 2018 r., 6 w 2019 r., 15 w 2020 r. oraz 10 w 2021 r. (do końca września).

¹⁴¹ W tym: po jednej w 2018 r. i 2019 r. oraz 5 w 2021 r. (do końca września).

¹⁴² W tym: 2 w 2018 r., 3 w 2019 r., 6 w 2020 r. oraz 1 w 2021 r. (do końca września).

na trudność określenia pojemności retencyjnej obiektów zatrzymujących wodę oraz powierzchni gruntów zmeliorowanych objętych utrzymaniem przez spółki wodne.

Z przekazanej do kontroli dokumentacji, nie wynika, by w związku ze zgłoszonym problemem, podjęto decyzje lub działania w celu jego rozwiązania, tym samym (do końca października 2021 r.) nie określono mierzalnych wskaźników, ich wartości początkowych i docelowych.

(akta kontroli, tom 4, str. 6; tom 5, str. 75-455)

Dyrektor DSR wyjaśniła, że częstotliwość i forma opracowywanych informacji uzależnione były m.in. od przyjętych przez kolejne Kierownictwa Ministerstwa zasad w sprawie prac w MRiRW. W różnych okresach zmieniały się decyzje, co do tego czy będą odbywały się posiedzenia Kierownictwa, w jakiej formie oraz w jakim składzie. W wyjaśnieniach Dyrektor DSR nie wskazała, jaka częstotliwość, zakres i forma opracowywania tych informacji obowiązywała w poszczególnych okresach.

W latach 2018-2021 (do października) odbyło się łącznie 29 posiedzeń Kierownictwa Ministerstwa, a kwestie związane z realizowanymi projektami strategicznymi poruszano na 10 z nich. Zagadnienia dotyczące wdrażania podejścia projektowego omawiano na dwóch (8 listopada 2018 r. i 10 czerwca 2021 r.). W przypadku pozostałych spotkań treść protokołów nie pozwala na stwierdzenie, czy kwestie te były poruszane, oraz czy i jakie decyzje podjęto w tym zakresie. W I pół. 2018 r. Kierownictwo Ministerstwa odbywało posiedzenia od 3 do 4 razy w miesiącu (łącznie 23), natomiast po zmianie na stanowisku Ministra w II pół. 2018 r. odbyło się tylko jedno spotkanie (8 listopada 2018 r.). W latach 2019-2020 w ogóle nie organizowano takich posiedzeń, a w 2021 r. zorganizowano ich pięć (po jednym w marcu, kwietniu i maju oraz dwa w czerwcu).

(akta kontroli, tom 2, str. 204-205, 285, 368-372; tom 3, str. 75-455, 544-547; tom 5, str. 75-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sześć projektów strategicznych¹⁴³ Ministerstwo zgłosiło do RBMP w celu ich włączenia do portfela ze wskazaną kat. B, mimo że projekty te nie były wskazane w SOR (ich realizacji została zaproponowana dla MRiRW przez RBMP). Zgodnie z §1 ust. 3 ww. uchwały ws. priorytetyzacji był to warunek konieczny dla nadania projektowi tej kategorii. W konsekwencji tego Rada włączyła¹⁴⁴ je do portfela, nadając kat. B (w zakresie priorytetyzacji) proponowaną przez MRiRW.

(akta kontroli, tom 1 str. 393-394; tom 3, str. 218-223; tom 5, str. 493-494)

Z wyjaśnień Ministra Henryka Kowalczyka wynika, że nadanie ww. projektom kat. B było zgodne z intencją ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli, tom 2, str. 270)

2. Spośród trzech pracowników MRiRW realizujących projekt pn. *Woda dla rolnictwa*, jedynie jego Koordynator posiadał przeszkolenie w zakresie zarządzania projektowego i wprowadzania danych do systemu MonAliZa¹⁴⁵. Szkolenie takie Koordynator odbył jednak dopiero w styczniu 2020 r., tj. po upływie 2,5 roku od jego wskazania do pełnienia tej roli¹⁴⁶ (lipiec 2017 r.) i nie posiadał on wówczas przeszkolenia ani doświadczenia w zakresie zarządzania projektami strategicznymi oraz ich monitorowania. Ponadto szkoleniem z zakresu użytkowania systemu MonAliZa nie objęto drugiego pracownika uczestniczącego w realizacji tego projektu, choć posiadał on nadane przez RBMP imienne uprawnienie dostępowe do tego Systemu (od lipca 2020 r.) i faktycznie wprowadzał do niego dane.

(akta kontroli, tom 4, str. 1-5, 13-16)

Koordynator projektu wyjaśnił, iż projekt pn. *Woda dla rolnictwa* był pierwszym realizowanym przez niego projektem i odbywało się to w ramach jego bieżącej pracy,

¹⁴³ Są to projekty realizowane przez MRiRW (inicjatywy zaproponowane przez RBMP) pn.: *Dobrostan+*, *Wsparcie dla Kół Gospodyń Wiejskich*, *Rozwijanie dziedzictwa kulturowego polskiej wsi*, *Rozszerzenie liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich*, *Przygotowanie Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021-2027*, *Wyrównanie dopłat dla polskich rolników do średniego poziomu w UE (i uzyskanie największych środków w całej UE funduszy na rozwój obszarów wiejskich ze Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021-2027)*.

¹⁴⁴ Uchwałami RMPPS nr 01/12/2020 z 15 grudnia 2019 r. i nr 01/03/2018 z 31 marca 2021 r.

¹⁴⁵ Szkolenie zorganizowane przez KPRM.

¹⁴⁶ Zarządzeniami ws. organizacji prac nad projektami z 2017 r., z 2019 r. oraz z 2020 r.

początkowo w DGZ, a następnie w DKiŚ (do którego został przeniesiony wraz z projektem i zespołem pracowników). Wyjaśnił również, iż nie narzucono mu wymogów wykształcenia czy kompetencji w zakresie podejścia projektowego, a wskazanie go na Koordynatora wynikało z zakresu przedmiotowego tego projektu. W jego ocenie, prowadzone działania nie nadawały się do realizacji w formie projektowej, w związku z czym nie było konieczności szkolenia pracowników, szczególnie przy ograniczonych zasobach kadrowych. Wg Koordynatora, projekt nie zakładał realizacji z wykorzystaniem stricte projektowego podejścia.

(akta kontroli, tom 1, str. 593-599; tom 4, str. 13-15, 20)

W ocenie NIK brak doświadczenia Koordynatora w zakresie realizacji projektów z wykorzystaniem podejścia projektowego oraz objęcie go szkoleniem dopiero po upływie 2,5 roku od czasu wyznaczenia go do pełnienia tej roli projektowej, miało bezpośredni wpływ zarówno ja jego świadomość w zakresie konieczności realizacji tego przedsięwzięcia z wykorzystaniem ustalonego w SOR podejścia projektowego, a także wpłynęło na monitorowanie projektu oraz na skalę stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości.

3. Stwierdzono przypadki nieujęcia lub zamieszczenia w systemie MonAliZa nierzetelnych danych dotyczących realizowanych przez Ministerstwo projektów strategicznych:

a) w projekcie *pn. Woda dla rolnictwa* w zakładce *pn. Podmioty* oraz w wygenerowanej z Systemu Karcie projektu, nie wykazano wszystkich podmiotów faktycznie współpracujących przy jego realizacji z MRiRW, tj.: MF oraz wojewodów, odpowiedzialnych za zapewnienie dotacji celowej dla spółek wodnych na utrzymanie wód i urzędzeń wodnych oraz pośredniczenie w przekazaniu środków z dotacji na terenie danego województwa.

(akta kontroli, tom 3, str. 34; tom 4, str. 8-9, 62-65, 66-69)

Koordynator projektu wyjaśnił, że przed rozpoczęciem realizacji projektu, dotacja celowa dla spółek wodnych była już zapewniona (w mniejszej kwocie) przez MF i rozdzielana przez wojewodów, dlatego też można stwierdzić, że projekt kontynuował działania wcześniej już prowadzone.

(akta kontroli, tom 4, str. 22-23)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że fakt kontynuacji w ramach projektu, działań wcześniej prowadzonych przez MF i wojewodów, nie uzasadnia pominięcia tych podmiotów w dokumentacji projektowej w tym przypadku prowadzonej w systemie MonAliZa.

- b) w projekcie *pn. Woda dla rolnictwa* stwierdzono przypadki braku spójności danych:
- w zakładce *pn. Harmonogram* wśród przewidzianych do realizacji zadań, nie ujęto działania *pn. Zapewnienie dotacji celowej z budżetu państwa dla spółek wodnych w 2021 r.*, pomimo że zostało ono wskazane w zakładce *pn. Budżet* (w pozycji *pn. Dotacje dla spółek wodnych na utrzymanie urzędzeń melioracji wodnej z rezerwy celowej z budżetu państwa na 2021 r.*). Podano tam również, że na jego realizację przyznano i już wydatkowano środki w kwocie 40 000,0 tys. zł,
 - z wygenerowanej z Systemu Karty projektu wynika, że zakończenie realizacji projektu zaplanowano na 31 grudnia 2020 r., a w głównym panelu Systemu oraz zakładce *pn. Informacje ogólne* wskazano datę 31 grudnia 2026 r., podczas gdy zgodnie z Formularzem zbierania danych za I kw. 2021 r. terminem planowanego zakończenia projektu był 31 grudnia 2030 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że data 31 grudnia 2030 r., zaplanowana od początku realizacji projektu, jest bezpośrednio związana z okresem obowiązywania SOR. Wyjaśnił również, iż nie są mu znane przyczyny istnienia w Systemie MonAliZa innych dat zakończenia projektu. Termin przypadający na koniec 2020 r. prawdopodobnie był związany z datą osiągnięcia ostatniego z produktów.

(akta kontroli, tom 3, str. 33-35; 74-75; tom 4, str. 7, 12)

- c) w projekcie pn. *Woda dla rolnictwa* dla trzech określonych w sposób opisowy celów¹⁴⁷ i dwóch korzyści wynikających z realizacji projektu¹⁴⁸ wskazanych w Karcie projektu (wygenerowanej z systemu MonAliZa), ujęto opis mierzalnych wskaźników służących do ich pomiaru¹⁴⁹, jednak nie określono ich wartości wyjściowych i planowanych do osiągnięcia, co pozwoliłoby na dokonanie oceny stopnia ich osiągnięcia. Było to niezgodne z zapisami pkt. III opracowanego przez RBMP dokumentu pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*¹⁵⁰, który stanowi, iż już w fazie planowania dla celów i korzyści powinny zostać określone mierzalne wskaźniki, ich wartości docelowe oraz zakładane terminy ich osiągnięcia.

Koordinator projektu wyjaśnił, że wskaźniki celu i korzyści w Karcie projektu określono kierunkowo, w sposób ogólny, zero-jedynkowy (odnoszący do faktu, a nie co do jego wielkości), ponieważ nie dało się ich precyzyjnie określić i zmierzyć. Określenie wskaźników musiałoby obejmować wartości wynikające z rejestrów, monitoringu itd., a Ministerstwo nie posiadało wiarygodnych danych w zakresie urządzeń melioracyjnych. Takie dane mogło posiadać jedynie PGW Wody Polskie, jednak w trakcie realizacji projektu okazało się, że również ten podmiot nie dysponuje szczegółowymi informacjami w zakresie urządzeń melioracyjnych. W związku z tym, uznano, że nie ma sensu określania wskaźników hipotetycznych, których nie można było zweryfikować zarówno na początku projektu, jaki i na jego końcu. Gdyby istniały dane/analizy w powyższym zakresie, to MRiRW posilkowałoby się nimi i wyznaczyło mierzalne wskaźniki.

(akta kontroli, tom 1, str. 467; tom 3, str. 13-27; tom 4, str. 13-27)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że brak ustalenia wartości bazowych i docelowych dla określonych celów i korzyści uniemożliwia dokonanie pomiaru stopnia zaawansowania realizacji projektu oraz długofalowych skutków podjętych działań.

- d) w projekcie pn. *Intermodalny terminal transportowy*, w zakładce pn. *Podmioty* oraz w wygenerowanej z Systemu Karcie projektu wskazano tylko Ministerstwo (jako podmiot wiodący) oraz nie wymieniono żadnych innych podmiotów zaangażowanych w realizację projektu, podczas gdy jedynym podmiotem faktycznie go realizującym była Spółka Skarbu Państwa, w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykonywał wówczas prawa z akcji. Zadanie Ministerstwa ograniczało się do pozyskiwania od Spółki informacji oraz wprowadzania pozyskanych danych do systemu MonAliZa.

(akta kontroli, tom 3, str. 1-6, 13-26, 50-103, 174-176; tom 4, str. 311-317)

Minister, Henryk Kowalczyk, wyjaśnił, że informacje o realizacji projektu przez Spółkę znajdowały się w systemie MonAliZa, w zakładce pt. *Informacje ogólne* w rubryce pt. *Opis stanu realizacji*.

(akta kontroli, tom 2, str. 396)

Mimo zamieszczenia w ww. zakładce informacji, że to Spółka wybudowała i oddała do użytku projektowane obiekty, nie wskazano, jaką faktycznie rolę odgrywała ona w projekcie, a była to rola kluczowa dla jego realizacji. Ponadto zgodnie z *Podręcznikiem użytkownika systemu MonAliZa* (opracowanym przez producenta tego Systemu i przekazanym Ministerstwu przez RBMP we wrześniu 2020 r.), zestawienie partnerów zaangażowanych w projekt z uwzględnieniem podejmowanych przez nich działań, należało ująć w zakładce pn. *Podmioty*, a brak tego wskazania uniemożliwia ich identyfikację w generowanych z Systemu dokumentach, takich jak Karta projektu.

¹⁴⁷ Tj. poprawa gospodarki wodnej w rolnictwie, wsparcie utrzymania urządzeń melioracji wodnych; szkolenia dla rolników.

¹⁴⁸ Tj. zmniejszenie ryzyka powodzi, podtopień i łagodzenia skutków suszy oraz zwiększenie świadomości rolników w zakresie gospodarki wodnej.

¹⁴⁹ Jako wskaźniki celów wyróżniono: zwiększenie pojemności retencyjnej; zwiększenie powierzchni gruntów zmeliorowanych objętych utrzymaniem przez spółki wodne oraz poprawę stanu technicznego urządzeń melioracji wodnych, natomiast jako wskaźniki korzyści wskazano: ograniczenie wysokości wypłacanych przez budżet państwa odszkodowań z tytułu poniesionych strat oraz lepsze wykorzystanie urządzeń melioracyjnych i zabiegów agrotechnicznych do poprawy gospodarki wodnej.

¹⁵⁰ Przekazanym do MRiRW 16 czerwca 2020 r.

Ponadto zgodnie z opracowaną przez MliR¹⁵¹ i przekazaną MRiRW do stosowania *Instrukcją dotyczącą sposobu i zakresu przekazywania informacji do monitoringu strategicznego SOR w systemie MonAliZa*, zapisy zamieszczone w rubryce pt. *Opis stanu realizacji* służyły do opracowania dokumentów w ramach monitoringu strategicznego prowadzonego przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju obsługiwany przez ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego. Podczas gdy Karta projektu stanowi element dokumentacji projektowej i zawiera dane wykorzystywane na poziomie operacyjnym monitorowania projektów, tj. podlega monitorowaniu przez Radę i RBMP.

(akta kontroli, tom 2, str. 81, 106-112; tom 3, str. 174-176)

4. W odniesieniu do trzech ryzyk zidentyfikowanych w projekcie pn. *Woda dla rolnictwa* i zamieszczonych w systemie MonAliZa w zakładce pn. *Ryzyka* (tj. brak możliwości finansowania projektów z zakresu melioracji wodnych ze środków Polityki Spójności; zmiany organizacyjne wynikające z nowej ustawy Prawo wodne oraz słabe przygotowanie dokumentacyjne do realizacji projektów z zakresu budowy i odbudowy urządzeń melioracji wodnych), nie wskazano sposobów zapobiegania im oraz postępowania w sytuacji ich wystąpienia, co było niezgodne z zapisami pkt 4.2. *Standardów zarządzania projektami strategicznymi* oraz rozdziału 5.2. i 5.2.1. opracowania RBMP pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje.*, wg których Rejestr ryzyk stanowi podstawę monitorowania i kontroli ryzyk (szans i zagrożeń), powinien powstać już w fazie planowania projektu i zawierać co najmniej datę zgłoszenia i opis ryzyka wraz z opisem przewidywanych skutków i proponowanym sposobem reakcji na ryzyko, a także prawdopodobieństwo jego wystąpienia i wielkość wpływu.

(akta kontroli, tom 3, str. 1-70; tom 4, str. 3-12)

Koordinator projektu wyjaśnił, że określone w projekcie ryzyka są oczywiste i mają krytyczny charakter, tzn. jeśli ryzyko się zmaterializuje, to projekt w ogóle nie zostanie zrealizowany lub ograniczy swój zakres, na co nie było możliwości przeciwdziałania.

(akta kontroli, tom 4, str. 13-27)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że pewne działania w tym zakresie jednak podejmowano. Ryzyko dotyczące „braku możliwości finansowania projektów w zakresie melioracji wodnych ze środków Polityki Spójności wraz ze skutkiem braku środków finansowych na inwestycje, narastające straty w uprawach z powodu suszy” zmaterializowało się z przewidywanym skutkiem, tzn. nie uzyskano możliwości finansowania zadania ze środków polityki spójności. Jednak, jak wyjaśnił Koordynator, w Ministerstwie podejmowano uprzednie działania zaradcze, tj. negocjacje z Komisją Europejską nt. zmiany Umowy Partnerskiej (zakończone uzyskaniem możliwości przeznaczenia środków Funduszy Europejskich na zadania związane z melioracją), a także podjęto próbę pozyskania środków na ten cel w ramach POIiŚ 2014-2020. Opisu tych działań nie wskazano jednak we właściwej zakładce w systemie MonAliZa, podczas gdy zagadnienia dotyczące ryzyk i sposobów ich mitygacji, zgodnie z pkt IV. dokumentu pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* są jednymi z obowiązkowych parametrów podlegających monitoringowi operacyjnemu sprawowanemu przez Radę i RBMP, i powinny być aktualizowane co najmniej raz w miesiącu.

(akta kontroli, tom 4, str. 13-27)

5. Raport zamknięcia projektu pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* (przekazany do RBMP w dniu 19 grudnia 2019 r.¹⁵²) został sporządzony nierzetelnie. Jako datę zakończenia projektu wskazano 21 października 2019 r., mimo że w systemie MonAliZa¹⁵³ podano, że realizacja projektu została zakończona 15 października 2019 r. i datę tą potwierdziła w trakcie kontroli Koordynatorka projektu. Dodatkowo w Raporcie zamknięcia w opisie jednego z osiągniętych celów projektu Koordynatorka powołała się na zdarzenie zaplanowane do wykonania w dniu 20 grudnia 2019 r., tj. dopiero po zakończeniu realizacji projektu

¹⁵¹ Dokument opracowany wyłącznie na potrzeby monitoringu strategicznego SOR, w ramach obsługi Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, do którego zadań należało m.in. monitorowanie realizacji strategii, w tym instrumentów dla prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁵² Wersja ostateczna, uzgodniona z RBMP.

¹⁵³ W wykazie ogólnym wszystkich projektów (strona główna) oraz w zakładce pn. *Harmonogram*.

oraz po przekazaniu Raportu zamknięcia. Dotyczyło to publicznego ogłoszenia na konferencji prasowej (w trakcie posiedzenia Sejmu RP) informacji o podpisaniu przez Prezydenta RP oraz Prezesa i członków RM *Wspólnej Deklaracji na rzecz rozwoju wsi*¹⁵⁴. Planowana konferencja prasowa jednak się nie odbyła.

(akta kontroli, tom 3 str. 36, 43; tom 4 str. 378-386, 431-440)

Zastępca Dyrektora DSR (Koordynatorka projektu) wyjaśniła, że choć upublicznienie ww. informacji zostało odwołane, to nie można wykluczyć, że taka forma upowszechnienia może nastąpić w późniejszym terminie, stąd w Raporcie zamknięcia wskazano na to zdarzenie.

(akta kontroli, tom 4 str. 584)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy podkreślić, że w Raporcie zamknięcia wprost wskazano ww. zdarzenie wraz z określoną datą. Z opisu nie wynika, że w przypadku nieodbycia się ww. zdarzenia we wskazanym terminie, zostanie ono ponowione w przyszłości.

6. Do października 2021 r. imienne uprawnienie dostępowe do systemu MonAliZa nadane (w lipcu 2018 r.) przez RBMP Naczelnikowi w DSR było wykorzystywane również przez dwoje innych pracowników DSR, wykonujących zadania Biura portfela, tj. od lipca 2018 r. przez Głównego specjalistę w DSR oraz od marca 2019 r. przez Zastępcę Dyrektora DSR. Uprawnienie to było wykorzystywane przez ww. dwóch pracowników DSR również w okresie czerwiec – październik 2021 r., tj. po odejściu Naczelnika w DSR z pracy w MRiRW.

Było to niezgodne z pkt. 1.4.12. *Procedury zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* (otrzymanej z RBMP w październiku 2019 r.), który stanowił, że użytkownikowi, któremu RBMP nadało uprawnienia dostępowe zabrania się m.in. „*dopuszczania do korzystania z konta przez osoby nieuprawnione, w tym przekazywania informacji na temat ustalonego hasła do konta*”.

(akta kontroli, tom 2 str. 125-132; tom 3 str. 68-70, 78-89, 129-133, 437-440)

Dyrektor DSR wyjaśniła, że Zastępca Dyrektora DSR oraz Główny specjalista w DSR, korzystali z imiennego uprawnienia dostępowego Naczelnika w DSR, ponieważ nie nadano większej liczby uprawnień dostępowych. Prośbę o umożliwienie dostępu do systemu MonAliZa dla Naczelnika i głównego specjalisty wystosowano w lipcu 2018 r. w piśmie wskazującym ww. osoby do bieżących kontaktów z RBMP. W skutek ograniczonej liczby uprawnień dostępowych RBMP przyznało wówczas to uprawnienie jedynie Naczelnikowi w DSR. Pozostali pracownicy wspomagali go w realizacji zadań związanych z Systemem, korzystając z jego konta. Uprawnienia dostępowe dla Zastępcy Dyrektora DSR nadano w październiku 2021 r.

(akta kontroli, tom 2, str. 466-447)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że powyższa *Procedura* miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa użytkownika tego Systemu, m.in. poprzez eliminację przypadków nieuprawnionego dostępu. Wprowadzane w systemie MonAliZa zmiany są rejestrowane wraz ze wskazaniem osoby (loginu), która je wprowadzała. W sytuacji zamieszczenia błędnych danych lub próby ich zniekształcenia przez osobę zalogowaną z użyciem loginu i hasła Naczelnika w DSR, w MRiRW nie istniała możliwość identyfikacji, który z trzech pracowników DSR tego dokonał.

Ponadto należy podkreślić, że tolerując używanie jednego, imiennego uprawnienia dostępowego przez kilku pracowników Ministerstwo narażało się na odebranie uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa, co RBMP, na podstawie postanowień 1.5.3. ww. *Procedury zarządzania uprawnieniami*, mogło uczynić w szczególności w sytuacji, gdy istnieje podejrzenie, że z danych niezbędnych do logowania do konta korzysta więcej niż jedna osoba.

(akta kontroli, tom 2 str. 125-132; tom 3, str. 437-440)

¹⁵⁴ Tj. zobowiązanie sygnatariuszy m.in. do realizacji strategicznego zadania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, w ramach swoich kompetencji ustawowych.

7. W MRiRW nie dopełniono obowiązków związanych z aktualizacją danych o projektach w systemie MonAliZa, tj.:
- a) W odniesieniu do badanych projektów nie dopełniono obowiązku comiesięcznej aktualizacji danych o projektach w systemie MonAliZa wynikającego z dokumentu pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* (pkt IV.) oraz ustaleń Rady dokonanych podczas jej pierwszego posiedzenia w dniu 12 czerwca 2018 r. Obowiązek utrzymania aktualności danych został określony również w dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* (pkt II.3-4). Zgodnie z Raportami aktualizacji wygenerowanymi z Systemu dla projektów:
- pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* - aktualizacji dokonywano co najmniej raz na kwartał, a dane do systemu, wprowadzał Naczelnik w DSR oraz Koordynator projektu (Zastępca Dyrektora DSR) z wykorzystaniem imiennego uprawnienia dostępowego Naczelnika w DSR;
 - pn. *Woda dla rolnictwa* do maja 2020 r. - aktualizacji danych dokonywano nieregularnie i do października 2021 r. dokonano jej ośmiokrotnie, w tym: w styczniu i wrześniu 2019 r., lutym, maju i lipcu 2020 r. oraz kwietniu, czerwcu i lipcu 2021 r. Do lipca 2020 r. dane do Systemu, na podstawie wypełnionych i przekazywanych przez Koordynatora projektu Formularzy zbierania danych, wprowadzali Naczelnik w DSR i główny specjalista w DSR¹⁵⁵ (korzystający z uprawnienia dostępowego Naczelnika w DSR), a od kwietnia 2021 r. pracownik DKiŚ zaangażowany w realizację projektu (z wykorzystaniem nadanego mu w lipcu 2020 r. imiennego uprawnienia dostępowego) oraz Koordynator projektu, (z uprawnieniem dostępowym z października 2019 r.). W projekcie trzykrotnie wystąpiły okresy braku aktualizacji danych dłuższe niż pięć miesięcy¹⁵⁶;
 - pn. *Intermodalny terminal towarowy* - aktualizacji danych w Systemie MonAliZa dokonano zaledwie czterokrotnie w styczniu, marcu i wrześniu 2019 r. oraz w listopadzie 2020 r. Dane do systemu wprowadzili Naczelnik w DSR oraz Główny specjalista w DSR z wykorzystaniem imiennego uprawnienia dostępowego Naczelnika w DSR.
- b) Według informacji pozyskanych z KPRM, w odniesieniu do wszystkich realizowanych przez MRiRW projektów strategicznych Ministerstwo 34-krotnie¹⁵⁷ nie dopełniło obowiązku (wprowadzonego przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r.) przekazania do RBMP potwierdzenia o zaktualizowaniu danych w systemie MonAliZa nt. realizowanych projektów strategicznych, najpóźniej ostatniego dnia miesiąca¹⁵⁸. W 28 przypadkach¹⁵⁹ MRiRW w ogóle nie przekazało do RBMP takich potwierdzeń, a w 6¹⁶⁰ potwierdzenia te przekazano z opóźnieniem od 1 do 16 dni.

(akta kontroli, tom 2, str. 125-132; tom 3, str. 78-89, 129-133, 230-233, 437-440, 610-619; tom 4, str. 5, 308-376, 601-619)

Według Koordynator projektu pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* (Zastępcy Dyrektora DSR), Ministerstwo nie było zobligowane do przekazywania RBMP comiesięcznej informacji o zaktualizowaniu danych, ponieważ zgodnie z przyjętym zobowiązaniem wobec KPRM (RBMP) dokonywano aktualizacji danych co najmniej raz na kwartał.

Koordynator projektu pn. *Woda dla rolnictwa* wyjaśnił, że jeśli w realizacji projektu, nie zaszły żadne zmiany, to nie dokonywano aktualizacji danych w Systemie, a tym samym nie sporządzano informacji o dokonaniu aktualizacji danych.

Z wyjaśnień Koordynatorów projektu pn. *Intermodalny terminal towarowy* wynika, że częstotliwość pozyskiwania danych ze Spółki była konsekwencją zapytań DSR

¹⁵⁵ Tj. Naczelnik DSR w DSR oraz Główny specjalista w DSR.

¹⁵⁶ Tj. od lipca 2018 r. do stycznia 2019 r., od stycznia do września 2019 r. oraz od lipca 2020 r. do kwietnia 2021 r.

¹⁵⁷ Spośród 37 analizowanych miesięcy objętych tym obowiązkiem, tj. od początku istnienia tego obowiązku (sierpień 2018 r.) do końca okresu, za jaki pozyskano dane z KPRM (koniec sierpnia 2021 r.).

¹⁵⁸ Protokół z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r., który MRiRW otrzymało od RBMP w dniu 20 czerwca 2018 r.

¹⁵⁹ Tj. za miesiące marzec i maj 2019 r. oraz w okresie od lipca 2019 r. do sierpnia 2021 r.

¹⁶⁰ Za miesiące sierpień, wrzesień, listopad i grudzień 2018 r. oraz luty i czerwiec 2019 r. informacje o aktualizacji danych w systemie MonAliZa do RBMP przekazano odpowiednio 4 września, 9 października i 3 grudnia 2018 r. oraz 10 stycznia, 1 marca i 16 lipca 2019 r.

dotyczących stanu zaawansowania realizacji projektu. Aktualizacja danych dokonywana była w ślad za rzeczywistymi postępami w realizacji projektu.

Ponadto Dyrektor DSR wyjaśniła, że początkowo potwierdzania aktualności i jakości danych w systemie MonAliZa odbywało się z wykorzystaniem poczty elektronicznej, następnie dominował kontakt telefoniczny. Z czasem KPRM (RBMP) zaczął kierować do resortów prośby o aktualizację w nieregularnych odstępach czasu.

(akta kontroli, tom 2, str. 193-194; tom 4, str. 320-321, 342-344, 576, tom 5, str. 464)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że wymóg comiesięcznego aktualizowania danych w Systemie oraz informowania RBMP o dokonanej aktualizacji danych dotyczących realizowanych projektów (do końca miesiąca) wynikał wprost z ustalenia Rady, co zostało opisane w Protokole z pierwszego jej posiedzenia. Na posiedzeniu tym, nieobecnego Ministra (wchodzącego w skład Rady), reprezentował Podsekretarz Stanu Ryszard Zarudzki, który, jak wynika z zapisów Protokołu, nie zgłosił uwag w tym zakresie. Powyższe ustalenia Rady nie zostały odwołane i pozostają aktualne.

(akta kontroli, tom 3, str. 610-619)

8. Projekt pn. *Intermodalny transport towarowy*, realizowany przez Spółkę Skarbu Państwa, nie był rzetelnie monitorowany przez Ministerstwo, ponieważ dane o przebiegu i stanie zaawansowania projektu pozyskiwane były sporadycznie. W Ministerstwie nie zorganizowano systemu pozyskiwania danych w zakresie przebiegu i stanu zaawansowania projektu. W okresie od kwietnia 2019 r. do marca 2021 r.¹⁶¹ Departament Rynków Rolnych¹⁶² (odpowiedzialny za nadzór nad projektem) czterokrotnie pozyskał takie informacje, w tym w kwietniu i lipcu w 2019 r.¹⁶³ za pośrednictwem Departamentu Nadzoru Właścicielskiego¹⁶⁴ oraz w marcu i lipcu 2020 r. bezpośrednio od Spółki. Pozyskane dane DRR przekazało do DSR (na Formularzach zbierania danych) celem ich wprowadzenia do systemu MonAliZa.

(akta kontroli, tom 4, str. 326-339, 350-371)

Dwóch pracowników MRiRW pełniących kolejno rolę Koordynatora ww. projektu wyjaśniło, że częstotliwość pozyskiwania danych ze Spółki wynikała z zapytań DSR dotyczących stanu zaawansowania realizacji projektu, a także, iż pełnienie przez nich roli Koordynatora polegało, w przypadku pierwszego z nich, na monitorowaniu realizacji prac i zagrożeń oraz sprawozdawaniu informacji o stopniu realizacji projektu, natomiast w przypadku drugiego, sprowadzało się do formalnego zakończenia projektu w ramach SOR.

(akta kontroli, tom 4, str. 320-321, 342-344)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że pomimo iż Ministerstwu przypisano realizację i monitorowanie realizacji ww. projektu, to nie zorganizowało ono systemu cyklicznego pozyskiwania danych w zakresie przebiegu i stanu zaawansowania projektu, co uniemożliwiło prowadzenie rzetelnego monitoring, a także na terminową aktualizację danych w systemie MonAliZa.

OCENA CZĄSTKOWA

Wdrożone w Ministerstwie elementy Systemu monitorowania projektów strategicznych (w tym w zakresie podejścia projektowego) nie funkcjonowały w sposób prawidłowy. Szczegółowe badanie dwóch projektów realizowanych w Ministerstwie, ujętych przez Radę w portfelu projektów strategicznych wykazało, że ich realizacja odbywała się z zastosowaniem elementów podejścia projektowego (m.in. ustalono strukturę zarządczą projektów, harmonogramy ich realizacji, zakładane do osiągnięcia cele i korzyści płynące z ich realizacji, produkty planowane do uzyskania w ich wyniku, a także zidentyfikowano ryzyka mogące wpłynąć na ich przebieg). Jednak realizacja jednego z nich obarczona była szeregiem nieprawidłowości, co uniemożliwiło dokonanie oceny stanu zaawansowania projektu i dotychczas osiągniętych efektów. W projekcie tym nie określono wartości wyjściowych i docelowych dla ustalonych w sposób opisowy mierzalnych wskaźników

¹⁶¹ Tj. w okresie pełnienia przez dwoje zastępców Dyrektora Departamentu Rynków Rolnych funkcji Koordynatora projektu, wskazanych zarządzeniami ws. organizacji prac nad projektami z 2019 r. oraz z 2020 r.

¹⁶² Dalej: DRR.

¹⁶³ Pozyskano dane o zaawansowaniu realizacji inwestycji według stanu na dzień 31 marca i 30 czerwca 2019 r.

¹⁶⁴ Dalej: DNW.

pomiaru realizacji celów i korzyści, a także nie określono sposobów zapobiegania zidentyfikowanym ryzykom lub postępowania w sytuacji ich zmaterializowania się. Ponadto w harmonogramie nie uwzględniono jednego z realizowanych w ramach projektu zadań oraz nie wskazano wszystkich podmiotów współrealizujących projekt. Stwierdzona w drugim projekcie nieprawidłowość dotycząca nierzetelnego sporządzenia Raportu zamknięcia, nie miała istotnego wpływu na jego realizację.

Ponadto w wyniku nierzetelnie opracowanej w MRiRW propozycji sześciu projektom Rada przypisała kat. B dotyczącą ich priorytetyzacji, niezgodnie z zasadami określonymi przez nią w uchwale w sprawie priorytetyzacji.

W Ministerstwie wykonywano monitoring operacyjny z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa, w którym częściowo prowadzona była dokumentacja projektów, tj. zamieszczano w nim m.in. dane osób odpowiedzialnych za ich realizację, wskazanie produktów, opisy celów i korzyści, plany projektów z harmonogramami, rejestry ryzyk i informacje o przebiegu tych projektów.

W przypadku dwóch analizowanych projektów monitoring operacyjny prowadzony był jednak w sposób nierzetelny. Zamieszczone w Systemie dane dotyczące jednego z dwóch badanych projektów były niekompletne i niespójne (tj. pominięto część podmiotów realizujących projekt, nie wykazano jednego z zadań w harmonogramie, nie określono wartości wyjściowych i docelowych dla ustalonych w sposób opisowy mierzalnych wskaźników celów i korzyści oraz nie ujęto opisu reakcji na ryzyko). O nieprawidłowym monitoringu operacyjnym świadczy nieregularna (zaledwie kilkukrotna) lub wykonywana w cyklach kwartalnych, tj. z częstotliwością inną niż wymagana przez Radę (miesięcznie), aktualizacja zamieszczonych w systemie MonAliZa danych dwóch badanych projektów, a także 28-krotne niewywiązanie się pracowników DSR realizujących zadania Biura portfela z wprowadzonego przez Radę obowiązku comiesięcznego przekazania do RBMP potwierdzenia o zaktualizowaniu danych w Systemie (na 37 analizowanych miesiący) oraz 6-krotna realizacja tego obowiązku z przekroczeniem ustalonych terminów.

Dodatkowo w odniesieniu do projektu, dla którego MRiRW zostało wskazane przez Radę jako podmiot odpowiedzialny, lecz faktycznie realizowanego przez Spółkę, w której Minister wykonywał prawa z akcji, kontrola wykazała, że w Ministerstwie nie zorganizowano systemu cyklicznego pozyskiwania od tego podmiotu i wprowadzania do systemu MonAliZa danych w zakresie przebiegu i postępu prac z częstotliwością wymaganą przez Radę. W związku z tym, Koordynator projektu otrzymywał informacje nieregularnie oraz jedynie na podstawie korespondencji kierowanej przez niego bezpośrednio do Spółki lub za pośrednictwem DNW. O braku rzetelnych i aktualnych danych w zakresie tego projektu świadczy również niezgodne ze stanem faktycznym wskazanie w systemie MonAliZa jednej z podstawowych danych, tj. nazwy podmiotu faktycznie realizującego projekt.

Wyznaczeni w MRiRW pracownicy DSR od 2018 r. wykonywali zadania Biura portfela ujęte m.in. w opracowanym w RBMP dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*. Obejmowały one m.in.: koordynację procesów włączania i wyłączenia projektów do i z portfela projektów strategicznych, wspieranie procesów decyzyjnych Kierownictwa Ministerstwa poprzez przygotowanie informacji o stanie realizacji projektów oraz organizowali dla pracowników szkolenia z zarządzania projektowego. Wprowadzali również do systemu MonAliZa dane dotyczące projektów, których Koordynatorom RBMP nie nadało uprawnień dostępowych. Zadanie to wszyscy troje pracownicy (realizujący zadania Biura portfela) wykonywali jednak przy wykorzystaniu uprawnienia dostępowego nadanego imiennie tylko jednemu z ww. pracowników, co było niezgodne z *Procedurą zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa KPRM*. Dopiero w trakcie kontroli NIK (październik 2021 r.) wystąpiono o przeniesienie uprawnienia dostępowego na Zastępcę Dyrektora DSR z Naczelnika w DSR z uwagi na jego odejście z pracy w MRiRW w czerwcu 2021 r. Ustalenia kontroli wskazują również, że podejmowane przez nich działania w zakresie weryfikacji danych ujętych w systemie MonAliZa były nierzetelne, skutkiem czego ujęte w tym Systemie dane były nieprawidłowe i niekompletne.

3. Efekty wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

Spśród obowiązujących w Ministerstwie w okresie objętym kontrolą dokumentów planistycznych, takich jak roczne Plany działalności MRiRW¹⁶⁵ oraz opracowywane od 2021 r. roczne Plany pracy komórek organizacyjnych¹⁶⁶, jedynie w rocznym Planie pracy Biura Dyrektora Generalnego na 2021 r. ustalono cel związany z wdrożeniem w Ministerstwie systemu zarządzania projektowego, którego realizacja miała zostać zmierzona przy pomocy wskaźnika tzw. zero-jedynowego dotyczącego przygotowania projektu zarządzenia Ministra w sprawie zarządzania programami i projektami.

(akta kontroli tom 2, str. 470-533)

Potrzebę oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego w jednostkach administracji rządowej (poprzez ustalenie i pomiar kluczowych wskaźników efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w danej jednostce¹⁶⁷, w tym dotyczących efektywności Biura portfela) oraz potrzebę oceny dojrzałości projektowej tych jednostek¹⁶⁸ wskazano w działach VI. i VII., opracowanego przez RBMP i przekazanego Ministerstwu w dniu 24 lutego 2021 r., dokumentu pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*. Jako wskaźniki wyróżniono m.in.: jakość raportów portfela, zadowolenie kluczowych interesariuszy z usług (funkcji) świadczonych przez Biuro portfela, wielkość portfela w jednostce, wpływ usług (funkcji) Biura portfela na wyniki portfela, skuteczność realizacji projektów, kompletność rejestru wniosków z realizacji projektów, poziom wiedzy uczestników z obszaru zarządzania projektami w celu oceny skuteczności programu szkoleniowego, frekwencja i zadowolenie uczestników ze szkoleń oraz wpływ szkoleń na realizację programów i projektów. Do każdego wskaźnika określono metodę pomiaru.

Do końca października 2021 r., w Ministerstwie nie określono ram i zasad realizacji zadań w powyższym zakresie. Nie ustalono wskaźników i metod pomiaru oraz zasad zbierania i analizy informacji zwrotnych o efektach realizowanych działań, tj. o postępie realizacji i faktycznie osiągniętych w Ministerstwie korzyściach, wynikających z SMPS, w tym wdrożenia podejścia projektowego. Zadań w tym zakresie nie przypisano do realizacji żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa, ani też żadnemu z pracowników.

(akta kontroli, tom 1, str. 301-302; tom 3, str. 592)

W 2021 r. nie przeprowadzono formalnie oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego w Ministerstwie oraz stopnia jego dojrzałości projektowej z wykorzystaniem rekomendowanych przez RBMP rozwiązań.

W dniu 9 czerwca 2021 r. w DSR opracowano notatkę dla Kierownictwa Ministerstwa pt. *Informacja dotycząca postępów we wdrażaniu podejścia projektowego MRiRW*¹⁶⁹ zawierającą spostrzeżenia dotyczące faktycznie stosowanych metod realizacji projektów strategicznych oraz rzetelności danych gromadzonych w systemie MonAliZa. Stwierdzono w niej m.in., że:

- w pracy komórek organizacyjnych MRiRW zarządzanie projektowe nie było powszechnym sposobem realizacji zadań, które nie mają charakteru ciągłego;
- stwierdzono częste przypadki jednoosobowego planowania i realizacji projektów przez Koordynatora bez zaangażowania członków Zespołu projektowego;
- zaobserwowano dużą sztywność w konstruowaniu Zespołów projektowych, które najczęściej składają się z osób z tej samej komórki organizacyjnej, nawet jeśli projekt wykracza poza zadania tej komórki;

¹⁶⁵ Za lata 2018-2021, opracowane na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

¹⁶⁶ Opracowywane na podstawie zarządzenia Ministra nr 75 z 2 grudnia 2020 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w MRiRW (Dz. Urz. MRiRW poz. 90, ze zm.). Analizą objęto plany pracy Biura Dyrektora Generalnego oraz DSR.

¹⁶⁷ Celem dokonywania pomiaru kluczowych wskaźników efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w danej jednostce jest przedstawienie obiektywnej informacji na temat skuteczności wdrażania podejścia projektowego w jednostce. Mogą stanowić narzędzie kontroli dla kierownictwa oraz pomagać mu w podejmowaniu decyzji, jak też określaniu priorytetów dla działań. Wspierają one również procesy ciągłego doskonalenia i odpowiedniego wykorzystywania posiadanych przez jednostkę zasobów.

¹⁶⁸ Pomiar dojrzałości projektowej organizacji pozwala zarówno na ocenę stopnia wdrożenia dobrych praktyk dotyczących zarządzania projektami, programami i portfelami programów oraz projektów, jak i określenie kierunku dalszego rozwoju oraz koniecznych zmian organizacyjnych w celu zwiększenia skuteczności działalności projektowej.

¹⁶⁹ Notatka z 9 czerwca 2021 r. podpisana przez Dyrektora DSR.

- stwierdzono przypadki sprowadzania istoty projektu do monitorowania efektów pomocy publicznej ze środków krajowych lub UE;
- dane wprowadzane do systemu MonAliZa przez pracowników Ministerstwa nie posiadały odpowiedniej jakości i nie były aktualizowane z wymaganą częstotliwością, co powodowało, że RBMP cyklicznie zwracało się o dodatkowe wyjaśnienia i aktualizacje danych w tym Systemie;
- z bieżącego monitoringu Systemu przez DSR wynika, że niektórzy Koordynatorzy projektów de facto nie prowadzili projektów, nie sprawozdawali z postępów w jego wdrażaniu (lub robili to nieregularnie), a część z nich nie informowała również na bieżąco Sponsora danego projektu (członek kierownictwa MRiRW) o postępach w jego wdrożeniu oraz pojawiających się ryzykach i sposobach ich przewyżczenia.

Ponadto DSR w podsumowaniu zgłosiło potrzebę organizacji cyklicznych spotkań z Kierownictwem Ministerstwa, na których omawiane byłyby kluczowe do rozstrzygnięcia kwestie dla wybranych projektów strategicznych oraz podkreślono szczególne znaczenie tego typu spotkań w kontekście uzupełnienia portfela o inicjatywy wynikające z Programu Polski Ład.

(akta kontroli, tom 5, str. 376-377)

Dyrektor DSR wyjaśniła, że informacja została opracowana m.in. w oparciu o: wyniki prowadzonego przez DSR bieżącego monitoringu systemu MonAliZa (w tym treści zamieszczonych w nim danych), informacje i zapytania otrzymywane podczas bieżących kontaktów z Koordynatorami lub członkami Zespołów projektowych, odpowiedzi poszczególnych departamentów na temat postępów w realizacji projektów, własnych analiz w zakresie stanu realizacji projektów oraz informacji przedstawicieli poszczególnych departamentów przedstawianych na spotkaniach poświęconych realizacji projektów lub aktualizacji portfela projektów strategicznych MRiRW (w tym m.in. w oparciu o propozycje nowych inicjatyw, które miałyby zostać przekształcone w projekt strategiczny).

Jako przykłady, Dyrektor DSR wskazała na projekty:

- pn. *Polskie Pasze*, który de facto nie był prowadzony przez Koordynatora Projektu;
- pn. *Linia pożyczkowa i utworzenie Funduszu Rozwoju Rolnictwa*, w ramach którego Koordynator projektu nie sprawozdawał postępów w jego wdrażaniu;
- pn. *Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich*, w ramach którego Sponsor nie był na bieżąco informowany o postępach w jego realizacji oraz pojawiających się ryzykach i sposobach ich przewyżczenia;
- pn. *Rozszerzenie liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich* realizowany jedynie przez Koordynatora, bez zaangażowania członków Zespołu projektowego, pomimo, że zakres projektu wykraczał poza zadania komórki organizacyjnej, w której zatrudniony był Koordynator.

Natomiast jako przyczynę sformułowania potrzeby cyklicznych spotkań z Kierownictwem resortu, Dyrektor DSR wskazała na potrzebę rozstrzygnięć Kierownictwa, takich jak: priorytetyzacja i kategoryzacja nowych projektów, wprowadzanie zmian w portfelu, podejmowanie decyzji o zmianie celów lub produktów projektów strategicznych, podejmowanie decyzji o zakończeniu projektów, mimo braku osiągnięcia kamieni milowych lub zakładanych produktów. Ponadto za takimi spotkaniami przemawiała duża liczba projektów w portfelu MRiRW, duża ilość uzgodnień międzyresortowych lub z organizacjami zewnętrznymi (w tym z Komisją Europejską) prowadzonych w krótkim czasie w zakresie zmian w projektach oraz konieczność zapewnienia bieżącej informacji dla członków Kierownictwa o postępach w realizacji projektów. Wg Dyrektora DSR, takie rozwiązanie byłoby również dodatkowym impulsem do prac nad projektami, istotnie usprawniając ich cykle życia. Kolejną przesłanką była długotrwała realizacja lub brak postępów w osiąganiu kamieni milowych wybranych projektów.

Treść powyższej notatki DSR została zaprezentowana Kierownictwu Ministerstwa podczas posiedzenia w dniu 10 czerwca 2021 r. Do końca października 2021 r. odbyło się jeszcze jedno takie posiedzenie¹⁷⁰, jednak nie zapadły na nim rozstrzygnięcia dotyczące zagadnień

¹⁷⁰ W dniu 30 września 2021 r.

wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych MRiRW.

(akta kontroli, tom 2, str. 368-372; tom 5 str. 282-286, 376-377)

Dyrektor DSR wyjaśniła również, że informacje przedstawione Kierownictwu Ministerstwa w ww. notatce, wg stanu na listopad 2021 r. pozostawały aktualne. W związku powyższym DSR, skierował do poszczególnych komórek organizacyjnych MRiRW, Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa informację o możliwości podniesienia kompetencji pracowników w zakresie zarządzania projektowego, w tym w szczególności zarządzania programami składającymi się z kilku powiązanych ze sobą projektów w ramach szkoleń organizowanych w KSAP. Ponadto w związku z ustaleniami Kierownictwa, DSR wystąpiło do dyrektorów wyznaczonych departamentów o ustalenie ze Sponsorem projektu jego Koordynatora, kategorii projektu oraz o zgłoszenie tych Koordynatorów, dla których wymagane jest zapewnienie bezpośredniego dostępu do systemu MonAliZa.

(akta kontroli tom 2, str. 282-286, 371-372)

W latach 2018-2021 (do października) Ministerstwo realizowało łącznie 40 projektów, ujętych w portfelu projektów strategicznych¹⁷¹. Spośród 11 projektów, które w okresie objętym kontrolą Rada wyłączyła z portfela MRiRW, jeden rozpoczęto w 2015 r., trzy w 2016 r., jeden w 2017 r., pięć w 2018 r. i jeden w 2019 r. Następnie jeden z projektów włączono w 2019 r. do innego, zamkniętego już projektu w związku z ich tożsamym charakterem¹⁷², a jeden¹⁷³ przekazano w 2020 r. (uchwałą Rady) do realizacji nowoutworzonemu Ministerstwu Aktywów Państwowych¹⁷⁴. Pozostałych dziewięć projektów zakończono w latach 2018-2020¹⁷⁵, z których sześć - w planowanym terminie, budżecie oraz w wyniku pełnej realizacji ich zakresu, a trzy - z przekroczeniem ustalonych terminów lub w niepełnym zakresie, tj. odpowiednio:

- pn. *Większe dofinansowanie do paliwa rolniczego* zakończono w dniu 31 grudnia 2018 r. tj. 52 dni po planowanym terminie (9 listopada 2018 r.);
- pn. *Projekty rozwoju branż*, przewidywał realizację indywidualnych projektów dedykowanych poszczególnym branżom sektora rolno-spożywczego, w sposób spójny z Programem Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016-2020. W ramach jego realizacji przygotowano koncepcje takich projektów jak: pn. *Innowacyjne przetwory owocowo-warzywne*, *Polska wieprzowina*, *Polska wołowina* oraz *Polska jagnięcina i baranina*. W wyniku zmaterializowania się uprzednio zidentyfikowanego ryzyka, dotyczącego braku zapewnienia środków oraz w związku z możliwością wykorzystania środków budżetowych Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021-2027, Departament Rynków Rolnych realizujący ten projekt zaproponował jego zawieszenie do momentu uzyskania realnych możliwości jego finansowania, tj. po 2021 r.;

¹⁷¹ W tym 10 projektów miało charakter legislacyjny tj. pn. *Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju*, *Spółdzielnie rolników*, *Nowoczesne ubezpieczenia rolnicze*, *Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych*, *Większa sprzedaż bezpośrednia i rolniczy handel detaliczny*, *Większe dofinansowanie do paliwa rolniczego*, *Dobrostan+*, *Wsparcie dla Kół Gospodyń Wiejskich*, *Większy zwrot akcyzy za paliwo rolnicze*, *Wprowadzenie ułatwień przy prowadzeniu rolniczego handlu detalicznego (RHD)* - w zakresie zmiany przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego.

¹⁷² Tj. projekt pn. *Większa sprzedaż bezpośrednia i rolniczy handel detaliczny* (wynikający z Planu dla Wsi) w dniu 7 czerwca 2019 r. Rada włączyła do zrealizowanego już projektu pn. *Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych* (z SOR), tym samym projekt zakończono i wyłączono z portfela projektów strategicznych. Oba ww. projekty miały charakter legislacyjny dotyczyły tych samych kwestii. Ich celem było m.in. umożliwienie gospodarstwu rolnym sprzedawania bezpośrednio konsumentom przetworzonych i nieprzetworzonych żywnościowych produktów lokalnych, regionalnych i ekologicznych, dwóch ww. projektów legislacyjnych. Produkt zrealizowano w związku z wejściem w życie ustawy z 4 października 2018 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego i ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji.

¹⁷³ Tj. wynikający z *Planu dla Wsi* projekt pn. *Utworzenie Narodowego Holdingu Spożywczego*, którego celem było stworzenie, na bazie zasobów dostępnych Skarbowi Państwa, silnego podmiotu, który wzmocni pozycję spółek państwowych i przyczyni się do wzmocnienia polskiego przemysłu rolno-spożywczego, a tym samym konkurencyjności polskich firm na rynku międzynarodowym. W związku z utworzeniem Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz z przekazaniem z MRiRW do MAP zadania dotyczącego wykonywania prawa z akcji i udziałów Skarbu Państwa m.in. Krajowej Spółki Cukrowej S.A. oraz innych spółek Skarbu Państwa z sektora rolno-spożywczego tj. podmiotów na bazie, których zaplanowano realizację projektu, Rada 15 grudnia 2020 r. przeniosła (zmieniając nazwę na *Konsolidacja spółek z branży rolno-spożywczej*) do portfela projektów strategicznych MAP. Przekazanie zadania z MRiRW do nowoutworzonego MAP, dokonano na podstawie rozporządzenia Prezesa RM z 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes RM członkowie RM, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 2369).

¹⁷⁴ Dalej: MAP.

¹⁷⁵ W tym dwa w 2018 r., cztery w 2019 r. i trzy w 2020 r.

- pn. *Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju* zakończono pomimo nie osiągnięcia jednego z produktów końcowych, ponieważ projekt ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz o zmianie niektórych ustaw został wstrzymany na etapie uzgodnień międzyresortowych ze względu na brak porozumienia z resortami infrastruktury i finansów w zakresie finansowania skutków regulacji, a także zalecenia Komitetu Ekonomicznego RM o niegenerowaniu w okresie najbliższych 10 lat (a zwłaszcza najbliższych 2 lat) dodatkowych obciążeń dla sektora finansów publicznych.

Spośród pozostałych 29 projektów, wg stanu na koniec października 2021 r., 26 było w trakcie realizacji, a w odniesieniu do trzech,¹⁷⁶ trwało uzgadnianie z RBMP treści ich Raportów zamknięcia. Spośród 14 projektów zakończonych, z których 11 wyłączono z portfela MRiRW, Dyrektor DSR nie wskazała żadnego, który w trakcie realizacji został oceniony jako zagrożony w zakresie zakładanego budżetu, terminu zakończenia lub zakresu.

(akta kontroli, tom 2, str. 5-6, 201-203, 240-248; tom 3, str. 137-140, 171-200, 217-227, 236-358, 441-443; tom 5, str. 198-204, 500-531)

Rada, jej Przewodniczący ani RBMP nie występowały pisemnie do Ministerstwa o przekazanie wyników pomiaru skuteczności wdrażania podejścia projektowego w MRiRW. W Ministerstwie nie przeprowadzono wewnętrznych ani zewnętrznych kontroli i audytów dotyczących postępów we wdrażaniu oraz prawidłowości stosowania podejścia projektowego oraz monitorowania projektów strategicznych.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że informacje na temat postępów we wdrażaniu w Ministerstwie podejścia projektowego przekazywano podczas posiedzeń Rady oraz spotkań roboczych organizowanych przez RBMP. W ocenie Dyrektora Generalnego, wdrażane w MRiRW podejście projektowe, częściowo wpłynęło na skuteczność realizacji projektów należących do portfela projektów strategicznych.

(akta kontroli tom 1, str. 90; tom 2, str. 263, 361, 371-372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu i niezaplanowaniu na lata kolejne dokonania oceny skuteczności i efektów wdrażania podejścia projektowego oraz stopnia dojrzałości projektowej. Działania takie były zalecane przez RBMP w przekazanym Ministerstwu 24 lutego 2021 r. opracowaniu pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje*. W Ministerstwie nie określono również zasad prowadzenia działań w powyższym zakresie. Realizacja przedsięwzięć z zastosowaniem podejścia projektowego została ustalona przez Radę Ministrów już w zapisach SOR w lutym 2017 r. oraz potwierdzona w zapisach SZRP przyjętego przez Radę Ministrów w październiku 2018 r. Ponadto Minister był członkiem Rady, a upoważnieni przez niego przedstawiciele uczestniczący w posiedzeniach RMPPS nie kwestionowali rekomendowanych przez Radę i RBMP zasad wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w ministerstwach.

Za taką ocenę nie można uznać opracowanej w czerwcu 2021 r. przez DSR informacji o postępach we wdrażaniu w Ministerstwie podejścia projektowego, z uwagi na ogólny charakter spostrzeżeń w niej zawartych. Obejmowała ona zbiór obserwacji DSR odnoszących się do sposobu realizacji projektów strategicznych oraz braku rzetelności danych w systemie MonAlizA i nie była oparta o metody (w tym analizę wskaźnikową i konkretne pytania badawcze) rekomendowane przez RBMP w ww. opracowaniu.

(akta kontroli tom 1, str. 21-52; tom 2, str. 7-8; tom 3, str. 217, 610-619)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w planie pracy Biura Dyrektora Generalnego na 2021 r. wskazano cel pn. *Wdrożenie systemu zarządzania projektowego*, z miernikiem tzw. zero-jedynkowym pn. *Przygotowanie projektu zarządzania Ministra w przedmiotowej sprawie i zakładanej wartości docelowej „1”*. Dyrektor Generalny wyjaśnił również, że dojrzałość projektowa, rozumiana jako pozyskanie odpowiednich umiejętności i kompetencji dla realizacji programów i projektów w danej organizacji oraz umiejętności zastosowania technik, a także narzędzi zarządzania projektami, realizowana jest w MRiRW w oparciu o zasady przedstawione w materiałach otrzymanych z KPRM (RBMP). Na podstawie tych rekomendacji, Biuro Dyrektora Generalnego opracowało projekt zarządzenia Ministra w sprawie zarządzania programami i projektami. Przed otrzymaniem opracowań z KPRM

¹⁷⁶ Tj. pn. *Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich, Linia pożyczkowa i utworzenie Funduszu Rozwoju Rolnictwa, Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego 2014-2020*.

(RBMP), podejście projektowe w Ministerstwie było oparte na regulacjach wynikających z zarządzeń Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli, tom 2, str. 355-362)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że mimo rozpoczęcia przez RBMP i Radę wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w całej administracji rządowej w połowie 2018 r., to w Ministerstwie działania dotyczące przygotowania projektu zarządzenia w sprawie wdrożenia systemu zarządzania projektowego przewidziano dopiero na 2021 r. Przyjęte w lipcu 2017 r. zarządzenie Dyrektora Generalnego MRiRW i jego dwie aktualizacje odnosiły się jedynie do organizacji prac nad projektami strategicznymi i nie obejmowały wszystkich projektów strategicznych przypisanych Ministerstwu przez Radę. Ponadto zaplanowany i następnie zrealizowany w MRiRW miernik (działanie) nie dotyczył przyjęcia ww. zarządzenia do stosowania, a jedynie opracowania jego projektu, a także nie odnosił się do stopnia zaawansowania wdrażania podejścia projektowego¹⁷⁷ ani do zagadnień oceny efektywności działań podejmowanych przez pracowników DSR wykonujących zadania Biura portfela. Treść przytoczonego powyżej projektu zarządzenia również nie zawierała elementów związanych z ewaluacją efektywności funkcjonowania środowiska projektowego, w tym realizacji zadań przypisanych w opracowaniach RBMP dla Biura portfela, a tym samym nie pozwalała na dokonanie oceny stopnia dojrzałości projektowej w MRiRW. Co więcej, do końca lutego 2022 r.¹⁷⁸, tj. po upływie ok. 4 lat od rozpoczęcia przez Radę i RBMP działań mających na celu wdrożenie podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych w całej administracji rządowej, opracowany projekt zarządzenia Ministra dotyczący jednego z ww. elementów nadal nie został w Ministerstwie przyjęty do stosowania.

(akta kontroli, tom 3, str. 582-591; tom 5, str. 532-543)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane w Ministerstwie w latach 2017-2020 działania dotyczące wdrożenia poszczególnych elementów *Systemu monitorowania projektów strategicznych* (w tym podejścia projektowego) nie podlegały wewnętrznemu planowaniu. Określony w sposób ogólny cel dotyczący *Wdrożenia systemu zarządzania projektowego* polegający wyłącznie na opracowaniu projektu zarządzenia w zakresie wdrożenia zarządzania projektowego w Ministerstwie wskazano dopiero w Planie pracy Biura Dyrektora Generalnego na 2021 r.

W okresie objętym kontrolą w MRiRW nie monitorowano postępu i prawidłowości wdrażania zarządzania projektowego (dojrzałości projektowej). Pomimo rozpoczęcia w połowie 2018 r. wdrażania elementów systemu monitorowania i zarządzania projektami strategicznymi oraz pomimo przekazania przez RBMP szeregu rekomendacji w tym zakresie, do końca października 2021 r. w Ministerstwie nie określono zasad dotyczących dokonania oceny skuteczności i osiągniętych efektów wdrażania podejścia projektowego oraz stopnia dojrzałości projektowej ani nie przeprowadzono formalnej weryfikacji funkcjonowania Ministerstwa w tych obszarach. W ocenie NIK przyczyną powyższego stanu było nieopracowanie i nieprzyjęcie w Ministerstwie zasad monitoringu postępu wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych oraz jego ewaluacji, skutkiem czego w MRiRW nie dysponowano pełną i usystematyzowaną wiedzą nt. efektów podjętych dotychczas działań w zakresie wdrożenia elementów podejścia projektowego.

Jedynym działaniem podjętym w okresie objętym kontrolą, dotyczące ustalenia stanu zaawansowania wdrożenia podejścia projektowego w Ministerstwie, ograniczało się do sporządzenia przez pracowników DSR w czerwcu 2021 r. notatki służbowej dla Kierownictwa Ministerstwa pt. *Informacja dotycząca postępów we wdrażaniu podejścia projektowego MRiRW*, zawierającej spostrzeżenia dotyczące faktycznie stosowanych metod realizacji projektów strategicznych oraz rzetelności danych gromadzonych w systemie MonAliZa. Biorąc pod uwagę treść tej notatki, brak podjęcia przez Kierownictwo Ministerstwa decyzji kierunkowych w zakresie spostrzeżeń w niej opisanych oraz fakt, iż dotychczas Minister nie przyjął rekomendowanych przez Przewodniczącego Rady i RBMP zasad zarządzania programami i projektami strategicznymi (np. w formie decyzji, co zalecano w dokumencie

¹⁷⁷ Tj. stopnia dojrzałości projektowej w zakresie pomiaru i identyfikacji etapu realizacji tego zadania, na którym znajduje się aktualnie Ministerstwo.

¹⁷⁸ Na podstawie analizy zapisów Dziennika Urzędowego MRiRW za 2021 r. oraz 2022 r. wg stanu na dzień 30 marca 2022 r.

RBMP pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki.*), należy uznać, że MRiRW nadal znajduje się na wstępnym etapie wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych, choć upłynęły już ok. 4 lata od rozpoczęcia w Ministerstwie działań w tym zakresie.

Spośród dziewięciu projektów zakończonych i wyłączonych z portfela w okresie objętym kontrolą trzy zakończono z przekroczeniem planowanych terminów (wynoszącym do dwóch miesięcy) lub w niepełnym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Uzupelnienie w systemie MonAliZa w odniesieniu do projektu pn. *Woda dla rolnictwa* brakujących danych dotyczących wartości docelowych wskaźników dla ustalonych w sposób opisowy celów i korzyści projektów, nazw wszystkich podmiotów faktycznie współpracujących z MRiRW przy realizacji projektu, zdefiniowanie ryzyk w sposób umożliwiający ich prawidłową identyfikację oraz wskazanie sposobów przeciwdziałania ww. ryzykom i reakcji w sytuacji ich wystąpienia;
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego monitorowania wszystkich projektów strategicznych, dla których MRiRW zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny, w tym kompletności, aktualności i spójności danych w systemie MonAliZa;
3. Zapewnienie realizacji zadań związanych z użytkowaniem systemu MonAliZa wyłącznie przez użytkowników posiadających uprawnienia dostępowe nadane przez RBMP;
4. Zaplanowanie i przeprowadzenie oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego oraz stopnia dojrzałości projektowej.

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 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, dnia 17. 05. 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś