



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LWA.410.021.03.2021

Pan
Grzegorz Puda
Minister Funduszy
i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4,
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 42/2022
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31 sierpnia 2022 r.

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

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ¹ , ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Puda – Minister Funduszy i Polityki Regionalnej od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w okresie 6 października 2020 r. - 26 października 2021 r.;– Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w okresie 15 listopada 2019 r. - 6 października 2020 r.;– Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju w okresie 9 stycznia 2018 r. - 15 listopada 2019 r.,– Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów w okresie 28 września 2016 r. - 9 stycznia 2018 r.²
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 dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/141/2021 z 2 września 2021 r. i nr LWA/41/2022 z 21 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 1-3, 1833)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie podjęto działania mające na celu wdrożenie *Systemu monitorowania projektów strategicznych*⁵ służącego monitorowaniu portfela projektów strategicznych, w tym w szczególności ujętych w przyjętej w 2017 r. przez Radę Ministrów⁶, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁷.

¹ Dalej: Ministerstwo lub MFIPR.

² Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 26 października 2021 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.19.2021 (M.P. poz. 975); i nr 1131.20.2021 (M.P. poz. 976); Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896); Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092); Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 września 2019 r. o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nr 1131.19.2019 (M.P. poz. 859) i postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 10 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29); Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 grudnia 2017 r. o powołaniu Ministra Rozwoju i Finansów nr 1131.19.2017 (M.P. poz. 1151) i postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942).

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

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

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

⁶ Dalej: RM.

⁷ 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 Strategicznych⁸ (organ pomocniczy Prezesa RM powołany 20 kwietnia 2018 r.) oraz Rządowe Biuro Monitorowania Projektów⁹ (komórka organizacyjna utworzona w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁰ 15 marca 2018 r.), zgodnie z zapisami SOR oraz dokumentem pt. *System zarządzania rozwojem Polski*¹¹, obejmować miał dwa podstawowe komponenty: realizację projektów strategicznych z zastosowaniem podejścia projektowego¹² przez jednostki administracji rządowej oraz monitorowanie operacyjne ich przebiegu z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa przeznaczanego dla całego SMPS.

W ramach pierwszego z nich, tj. podejścia projektowego, w Ministerstwie już w 2017 r. opracowano i wdrożono procedury określające sposób zarządzania programami i projektami strategicznymi oraz zasady ich monitorowania (*Proces projektowy w Ministerstwie Rozwoju*¹³). Utworzono również komórkę organizacyjną pełniącą rolę tzw. Biura portfela (Biura monitorowania projektów)¹⁴. Opracowane w 2017 r. i zaktualizowane w 2020 r. w Ministerstwie procedury zarządzania, w tym wskazane zadania Biura portfela były kierunkowo zgodne z przekazywanymi przez RBMP od 2018 r. wytycznymi i rekomendacjami do wdrażanego na mocy SOR podejścia projektowego w administracji rządowej. Do realizacji zadań wynikających z *Procesu projektowego* Ministerstwo zakupiło i wykorzystywało od 2017 r. system teleinformatyczny pn. MonAliZa, który po powołaniu Rady i utworzeniu RBMP został przekazany do KPRM, w celu prowadzenia monitoringu operacyjnego całego portfela projektów strategicznych.

Badanie dwóch z 38 projektów włączonych do portfela projektów strategicznych, za których realizację w latach 2018-2021 (do listopada) odpowiadali kolejni Ministrowie wykazało, iż ich realizacja odbywała się z zastosowaniem podejścia projektowego wprowadzonego z własnej inicjatywy przed rozpoczęciem wdrażania przez Radę i RBMP Systemu monitorowania projektów strategicznych i zarządzania projektowego w administracji rządowej. W szczególności ustalono dla nich struktury zarządcze, ich harmonogramy, cele i produkty, zidentyfikowano ryzyka i prowadzono ich rejestry. Przy ich realizacji NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające m.in. na: dokonaniu zmiany harmonogramu niezgodnie z trybem określonym w *Procesie projektowym*, nieokreśleniu wskaźników osiągnięcia korzyści (projekt *Konsolidacja*), ustaleniu struktury zarządczej niezgodnej z zasadami określonymi w przyjętym przez Ministra dokumencie pt. *Standard zarządzania projektami strategicznymi MFIPR*¹⁵ i ujęciu w systemie MonAliZa niezetelnych danych dotyczących terminów realizacji dwóch

⁸ 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.

⁹ 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. Dalej: RBMP lub Rządowe Biuro.

¹⁰ Dalej: KPRM.

¹¹ Przyjętą uchwałą RM nr 162/2018 z 29 października 2018 r.

¹² Systemowe podejście do zarządzania ukierunkowane na zapewnienie warunków sprawnego realizacji programów i projektów, jako narzędzi służących do osiągania określonych w strategii długofalowych efektów rozwojowych. Podejście projektowe przejawia się w wymiarze kultury organizacyjnej, struktury organizacyjnej, zasadach organizacji pracy oraz metodach i technikach zarządzania.

¹³ Przyjętą decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z 17 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia procesu projektowego w Ministerstwie Rozwoju. Dalej: *Proces projektowy*.

¹⁴ Utworzenie Biura portfela, tj. komórki organizacyjnej odpowiadającej m.in. za budowę, priorytetyzację i raportowanie portfela, wspieranie i monitorowanie realizacji programów i projektów, wstępnego opracowywania zebranych informacji i przekazywania ich uprawnionym podmiotom, a także szerzenia kultury projektowej określonej, przewidywał przygotowany przez RBMP dokument pt. *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi* z 20 września 2018 r. W dalszej części wystąpienia nazwana zgodnie z nomenklaturą przyjętą w Ministerstwie w 2020 r. - Jednostką Monitorowania Projektów (JMP).

¹⁵ Decyzją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 14 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Standardu zarządzania projektami strategicznymi MFIPR*. Dalej: *Standard zarządzania*.

z planowanych zadań w projekcie *PPP*. Nieprawidłowości te nie miały jednak negatywnego wpływu na realizację projektów.

W Ministerstwie prowadzono monitoring operacyjny z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa, w którym prowadzono dokumentację projektów. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, w Systemie zamieszczano m.in. plany projektu z harmonogramami, wykazy ryzyk i dane o ich przebiegu oraz wskazywano osoby odpowiedzialne za realizację i monitoring projektów.

W odniesieniu do jednego (*Konsolidacja*) z dwóch badanych projektów realizowanych bezpośrednio w Ministerstwie w zakresie ich monitorowania z wykorzystaniem systemu MonAliZa nie stwierdzono niekompletności i niezgodności danych ze stanem faktycznym. W drugim projekcie (*PPP*) nieprawidłowość dotyczyła niezaktualizowania informacji o Sponsorze tego projektu.

Natomiast w odniesieniu do trzeciego projektu (*BCN*), dla którego Ministerstwo zostało wskazane przez Radę jako podmiot odpowiedzialny, lecz faktycznie realizowanego przez podmioty niezależne i niepowiązane z Ministerstwem (m.in. jednostki samorządu terytorialnego i podmioty prywatne), kontrola wykazała, że Lider projektu dokonywał aktualizacji danych o części zadań w systemie MonAliZa w cyklach kwartalnych, podczas gdy Rada wymagała aktualizacji nie rzadziej niż raz w miesiącu. Dodatkowo niektóre informacje o przebiegu i zakresie projektu oraz występujących ryzykach nie zostały zaktualizowane mimo pozyskania stosownych danych od tych podmiotów. Nie dostosowano także struktury zarządczej projektu w Ministerstwie do zmienionych wymogów *Standardu zarządzania* (nie zmieniono osoby pełniącej rolę Sponsora mimo wprowadzenia zmian w organizacji Ministerstwa). W ocenie NIK powyższe wynikało z trudności lub braku możliwości w pozyskiwaniu informacji od niektórych podmiotów bezpośrednio realizujących poszczególne zadania w projekcie, pozyskiwaniu danych od podmiotów przekazujących je dobrowolnie w okresach rzadszych niż comiesięczny cykl ustalony przez Radę oraz nieskutecznych mechanizmów weryfikacji ich kompletności i spójności w systemie MonAliZa przez Lidera projektu i JMP.

Kolejni Ministrowie nie podjęli działań w celu rzetelnej realizacji nałożonego zapisami SOR i uchwałami Rady obowiązku dotyczącego monitorowania tego projektu (np. w formie umów o współpracy lub porozumień dotyczących comiesięcznego przekazywania danych przez podmioty zewnętrzne realizujące zadania w projekcie), a w sytuacji stwierdzenia braku możliwości lub istotnych ograniczeń w pozyskiwaniu informacji o wykonywanych zadaniach od niektórych z tych podmiotów, nie zakwestionowali tego obowiązku (np. w formie zgłoszenia do RMPPS wyłączenia projektu z portfela i procesu monitorowania). Nieprawidłowości dotyczące projektu *BCN*, a także ustalenia poprzednich kontroli NIK wskazują na powtarzające się problemy w zapewnieniu terminowej i rzetelnej informacji o stanie projektów strategicznych przypisanych Ministerstwu przez RMPPS, a które realizowane były bezpośrednio przez niezależne i niepowiązane z Ministerstwem podmioty zewnętrzne.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczące nierzetelnych danych stanowiły naruszenie zasad ustalonych w dokumentach pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* oraz pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* dotyczących m.in. zakresu danych objętych monitorowaniem operacyjnym oraz 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. Nieprawidłowości te nie wpłynęły jednak na realizację badanych projektów z uwagi na bieżący merytoryczny nadzór członków Kierownictwa Ministerstwa nad komórkami organizacyjnymi, w których realizowano dwa projekty oraz realizację trzeciego z nich prowadzoną przez niezależne od Ministerstwa podmioty zewnętrzne.

Pracownicy Biura portfela Ministerstwa wykonywali zadania określone w *Procesie projektowym* oraz rekomendacjach RBMP, w tym koordynowali proces opracowania i opiniowali dokumenty dotyczące uruchamiania i dokonywania zmian w projektach, wspierali procesy decyzyjne Kierownictwa Ministerstwa (m.in. organizując roczne przeglądy projektów strategicznych), a także prowadzili działania wspomagające pracę osób biorących udział w realizacji projektów (m.in. organizowali wewnętrzne szkolenia w zakresie zarządzania i monitorowania projektów). Ustalenia kontroli dotyczące niekompletności i nieaktualności

informacji wskazują jednak, że podejmowane przez nich działania w zakresie weryfikacji danych ujętych w systemie MonAliZa były nieskuteczne.

Ustalone w Ministerstwie rozwiązania proceduralne i organizacyjne zapewniły skuteczną i zgodną z wymogami zarządzania projektowego realizację większości z przypisanych mu projektów. Z ośmiu zakończonych i wyłączonych z monitorowania projektów w portfolio Ministerstwa, sześć zrealizowano w przewidzianym zakresie, a pozostałe dwa wyłączone z uwagi na realizację zaplanowanych w projekcie zadań w ramach innych działań Ministerstwa lub z uwagi na zmianę podmiotu odpowiedzialnego za realizację. Wprowadzone w Ministerstwie rozwiązania w zakresie monitorowania projektów strategicznych pozwalały, w przypadku stwierdzenia zagrożenia ich realizacji, na podejmowanie odpowiednich działań zaradczych¹⁶.

Ministrowie odpowiedzialni za realizację projektów strategicznych podejmowali ograniczone działania rekomendowane przez RBMP¹⁷ w działach VI. i VII. dokumentu pn. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje.*, dotyczące oceny zawansowania wdrożenia zarządzania projektowego (dojrzałości projektowej) oraz skuteczności zarządzania projektami strategicznymi w Ministerstwie¹⁸. W tym zakresie audytorzy Ministerstwa na przełomie 2018 r. i 2019 r. przeprowadzili czynność doradczą¹⁹. W sporządzonej Opinii zidentyfikowano kilkanaście obszarów wymagających zmian i usprawnień, z których część dotyczyła kwestii do rozwiązania wewnątrz Ministerstwa, a część znajdowała się w kompetencji RMPPS oraz RBMP. Mimo to wyników pracy audytorów w zakresie zagadnień, za które odpowiadały Rada i RBMP nie przekazano do wykorzystania tym podmiotom. Wyniki niniejszej kontroli wskazują również, że kolejni ministrowie nie podjęli skutecznych działań naprawczych w odniesieniu do wniosków i zaleceń dotyczących działalności Ministerstwa, ponieważ niektóre z ustaleń opisanych w tej Opinii pozostają nadal aktualne, choć upłynęły już 3 lata od jej sporządzenia. Działania dotyczących badania dojrzałości projektowej nie zaplanowano również na lata kolejne, mimo zaleceń Rządowego Biura sformułowanych w dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje.*, przekazanym Ministerstwu w marcu 2021 r.

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 częściowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość zaplanowania i wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą sprawy z zakresu działu administracji rządowej rozwój regionalny realizowane były przez:

- Ministerstwo Rozwoju²¹ do 9 stycznia 2018 r.,
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju²² utworzone w dniu 9 stycznia 2018 r. (w drodze przekształcenia MR²³), które funkcjonowało do 14 listopada 2019 r.,
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej utworzone w dniu 15 listopada 2019 r. w drodze przekształcenia MliR²⁴.

(akta kontroli str. 4-5, 69-71)

¹⁶ M.in. wydłużanie terminów realizacji projektów, modyfikacja zaplanowanego zakresu i dostosowywanie sposobu realizacji do zmian organizacyjnych.

¹⁷ W *Standardzie zarządzania* z 2020 r. ustalono obowiązek stosowania do projektów strategicznych wytycznych wydanych przez RBMP.

¹⁸ Poprzez ustalenie i pomiar kluczowych wskaźników efektywności Biura portfela.

¹⁹ Dokument pt. *Opinia z czynności doradczych dotyczących systemu projektów strategicznych oraz monitorowania SOR przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.*

²⁰ 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.

²¹ Dalej: MR.

²² Dalej: MliR.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia MliR (Dz. U. z 2018 r. poz. 116, ze zm.).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia MFIPR. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2291, ze zm.).

1.2. W dniu 17 lutego 2017 r. wprowadzono procedurę pn. *Proces Projektowy w Ministerstwie Rozwoju*, która miała być stosowana do aktualnie i w przyszłości realizowanych w Ministerstwie projektów ujętych w SOR, a także innych projektów wg decyzji Ministra. Procedura ta opracowana została na ponad rok przed powołaniem w I kw. 2018 r. RMPPS i RBMP w KPRM i ok. 1,5 roku przed przekazaniem przez RBMP dokumentów, którymi Rada i RBMP zainicjowały wdrażanie podejścia projektowego i monitorowania projektów strategicznych w administracji rządowej²⁵, tj. dokumenty pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (opracowane na podstawie procedury obowiązującej w MR) oraz pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki*.

Pomimo, że *Proces projektowy* opracowano przed powołaniem Rady i RBMP, to obejmował on działania określone w przesłanych przez RBMP w okresie późniejszym ww. dokumentach i wytycznych, dotyczących wdrażania podejścia projektowego w ministerstwach.

W *Procesie projektowym* określono m.in.:

- jednolite zasady i reguły dotyczące inicjowania, uruchamiania, realizacji i zamykania, przedsięwzięć (programów i projektów) w formule projektowej,
- zasady dotyczące odstępstw od procedury i dokonywania zmian,
- fazy projektu (przygotowanie, planowanie, realizacja i zakończenie), w tym m.in. określono cele każdej fazy, produkty oraz zdefiniowano macierz odpowiedzialności,
- zasady powoływania struktury zarządczej, w tym wskazano role projektowe, tj.: Komitet Sterujący projektu lub Sponsor, Kierownik programu, Lider projektu, Zespół projektowy, wraz z określeniem ich zadań i odpowiedzialności w poszczególnych fazach projektów.

W *Procesie projektowym*²⁶ wskazano również, iż dokumentacja projektowa prowadzona będzie docelowo w systemie informatycznym. W Ministerstwie nie ustalono własnych, wewnętrznych zasad kategoryzacji/ priorytetyzacji projektów.

(akta kontroli str. 72-109, 306-307, 722-723, 1848-1857)

W ramach organizacji systemu zarządzania projektowego, Minister Rozwoju w dniu 22 maja 2017 r. zakupił²⁷ system teleinformatyczny MonAliZa²⁸. W Systemie tym, zgodnie z *Procesem projektowym*, miało być prowadzone zarządzanie projektami oraz monitorowanie stanu ich realizacji. Zakup obejmował licencje do zarządzania projektami, umożliwiające jednoczesną pracę 150 użytkowników²⁹. Umowę zrealizowano w przewidzianym w niej zakresie i terminie³⁰. W 2018 r. System³¹ rozbudowano o funkcjonalności związane m.in. z: dostosowaniem do wprowadzania przez inne instytucje danych dotyczących zarządzanych przez nie projektów, z możliwością tworzenia raportów jakości dokumentacji projektowej oraz raportu zmian i raportu aktualizacji. Zakup ww. Systemu wraz z jego wdrożeniem i rozbudową o dodatkowe funkcjonalności został zrealizowany do 31 lipca 2018 r. i kosztował łącznie 297,8 tys. zł.

Na podstawie porozumienia z 9 lipca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju przekazał KPRM uprawnienia do administrowania systemem MonAliZa³², a 16 października 2018 r. uprawnienia wynikające z umów dotyczących wykonania i rozbudowy Systemu³³.

²⁵ RBMP odpowiednio w dniach 20 września i 24 października 2018 r. przekazało Ministerstwu robocze wersje dokumentów pn. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* (dokument zawierający zalecany mechanizm do skutecznego wdrażania SOR, opracowany przez RBMP oraz konsultowany w II i III kw. 2018 r. z poszczególnymi resortami) i pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki*. Następnie w dniu 1 marca 2019 r. RBMP przekazało ostateczną wersję dokumentu pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki* wraz z instrukcjami dotyczącymi zadań Lidera projektu, Kierownika programu oraz Sponsora i Komitetu Sterującego.

²⁶ Obowiązywał do 13 lutego 2020 r.

²⁷ Na podstawie umowy nr DI/KF/BDG-VIII-U-47/17, przedmiotem której była dostawa licencji, usługi wdrożenia i wsparcia technicznego. Zakupu dokonano na podstawie wewnętrznych procedur dotyczących dokonywania wydatków publicznych (zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju z 29 lutego 2016 r.) w trybie przewidzianym ww. procedurami, tj. w wyniku rozeznania rynku, przeanalizowania ofert trzech potencjalnych dostawców i wyborze najkorzystniejszej oferty za kwotę 147,1 tys. zł brutto.

²⁸ Dalej także: System.

²⁹ W wymaganiach funkcjonalności Systemu określono ponadto możliwość rozbudowy Systemu dla jednoczesnego dostępu 400 osób.

³⁰ Ostateczny zakres i termin realizacji umowy określony został w: aneksie nr 1 z 18 sierpnia 2017 r., którym rozszerzono możliwości korzystania z Systemu przez zamawiającego o „korzystanie w dowolny sposób i w dowolnych lokalizacjach na całym świecie” oraz ustalono, że zamawiający może upoważnić inne osoby do korzystania z oprogramowania w ramach uzyskanej licencji oraz w aneksie nr 2 z 29 sierpnia 2017 r., którym przedłużono termin wykonania umowy.

³¹ Umowa nr DI/BDG-III/KF/3/2018 z 11 kwietnia 2018 r. na podstawie której w dniach 11 kwietnia 2018 r. i 14 maja 2018 r. zlecono usługi dodatkowe.

³² Do wykorzystania w ramach budowanego Systemu monitorowania projektów strategicznych.

³³ Porozumienie zawarto MIIR, KPRM i wykonawca systemu MonAliZa.

Ww. porozumienie gwarantowało Ministerstwu dalsze użytkowanie Systemu i dostęp do 40 licencji dostępowych umożliwiających aktualizację i podgląd danych.

(akta kontroli str.140-177, 206-265)

Dyrektor Generalny MFIPR wyjaśnił, że konieczność zakupu w 2017 r. systemu do zarządzania projektami wynikała m.in. z potrzeby:

- zapewnienia Ministerstwu wsparcia działań projektowych, usprawnienia i skoordynowania procesu oraz umożliwienia monitorowania realizacji SOR;
- zapewnienia czytelnej formy raportowania stanu realizacji projektów dla Kierownictwa Ministerstwa w czasie rzeczywistym oraz efektywnego kontaktu Liderów projektów/ Kierowników programów z Komitetem Sterującym/Sponsorem.
- ujednolicenia informacji zarządczej poprzez zbudowanie bazy danych dla wszystkich projektów w ramach SOR oraz zwiększenie odpowiedzialności Liderów projektów i Kierowników programów za ich realizację i stan dokumentacji projektowej.

Ponadto wyjaśnił, iż wdrożenie Systemu traktowano, jako rozwiązanie pilotażowe przeznaczone do stosowania wyłącznie na potrzeby Ministerstwa, a liczbę jego użytkowników do zarządzania projektami określiła komórka merytoryczna ówczesnego MR, tj. Departament Zarządzania Projektami³⁴, na podstawie liczby projektów przypisanych do ówczesnego resortu (obecne MRiT i MFIPR). Pilotaż miał umożliwić określenie skuteczności, przydatności, a także wskazać jego słabe strony, stając się podstawą stworzenia systemu docelowego MonAliZa 2.0.

(akta kontroli str. 298-299)

Zasady kategoryzacji projektów wchodzących do portfela projektów strategicznych zostały przyjęte przez RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r. uchwałą w sprawie określenia sposobu priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych³⁵. W uchwale (§1) ustalono, iż projektom strategicznym nadaje się jedną z możliwych dwóch kategorii A lub B³⁶. Do kat. A zalicza się programy i projekty objęte SOR lub wynikające z innych strategicznych dokumentów Rady Ministrów, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu. Natomiast do kat. B miały zostać zaliczone pozostałe projekty objęte SOR.

W Ministerstwie nie ustalono własnych, odrębnych zasad kategoryzacji projektów strategicznych.

(akta kontroli str. 1029, 1043-1047)

Wdrożone w Ministerstwie zarządzanie projektowe miało zastosowanie do projektów wynikających z SOR. Dodatkowo, zgodnie z *Procesem projektowym* miało być stosowane do zarządzania i monitorowania czterech projektów spoza SOR, włączonych do portfela Ministerstwa, co miało, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu Waldemar Buda, znacząco wzmocnić realizację jej celów pn.: *Mosty dla regionów* (w realizacji), *Rządowy program na rzecz rozwoju oraz konkurencyjności regionów poprzez wsparcie lokalnej infrastruktury drogowej* (zakończony), *Dolny Śląsk. Zielona dolina żywności i zdrowia - współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu* (w realizacji) oraz *Program dla Bieszczad* (w realizacji).

(akta kontroli str. 80, 320-324)

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

Następnie RBMP przekazało Ministerstwu:

- 25 września 2018 r. na posiedzeniu Rady, na którym obecny był pracownik JMP dokument pn. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* zawierający zalecany mechanizm do skutecznego wdrażania SOR wraz rekomendacją jego wprowadzenia do regulacji wewnętrznych;

³⁴ Większość pracowników tej komórki, w wyniku zmian organizacyjnych w administracji rządowej (w tym zmiany osoby pełniącej funkcję Prezesa Rady Ministrów) została przeniesiona do KPRM, gdzie w 2018 r. utworzyła RBMP.

³⁵ Uchwała nr 3/06/2018 z 12 czerwca 2018 r., dalej: uchwała ws. priorytetyzacji.

³⁶ Dalej odpowiednio: kat. A i kat. B.

- 24 października 2018 r. elektronicznie pracownikowi JMP, opracowanie pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*³⁷ (zawierające wskazówki związane z rozpoczęciem wdrożenia zarządzania projektowego w ministerstwach). Po jego zaprezentowaniu w dniu 25 stycznia 2019 r. na posiedzeniu Rady, został on przekazany Ministerstwu 1 marca 2019 r. wraz z opracowaniami określającymi zadania Komitetu Sterującego/Sponsora, Kierownika programu i Lidera projektu³⁸;
- 4 lutego 2020 r. elektronicznie pracownikowi JMP dokument pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* wskazujący kategorie danych o projektach strategicznych, które należało wprowadzić do systemu MonAliZa na kolejnych czterech etapach ich realizacji (przygotowania, planowania, realizacji i zamykania);
- 17 marca 2021 r. elektronicznie do JMP pakiet czterech podręczników metodycznych opracowanych w RBMP, tj. pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje; Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje; Organizacja Biura portfela. Rekomendacje. oraz Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.*

(akta kontroli str. 72-109, 113-139, 722-723, 1848-1857)

Obowiązujący od lutego 2017 r. ww. *Proces projektowy* zastąpiono *Standardem zarządzania* przyjętym w dniu 14 lipca 2020 r. Zmiany dokonano z uwagi m.in. na utworzenie Rady i RBMP, zmiany w strukturach administracji rządowej i zmiany organizacyjne Ministerstwa, a także potrzebę dostosowania procedury do wytycznych wprowadzanych w ramach podejścia projektowego w administracji rządowej i uproszczenia procedur obowiązujących Liderów projektów i Kierowników programów. W *Standardzie zarządzania* określono m.in.:

- rolę projektową wskazując, że Sponsorem jest członek Kierownictwa nadzorujący prace komórki organizacyjnej, w której realizowany jest projekt; Kierownik programu odpowiada za nadzorowanie działań Lidera projektu i danych wprowadzanych do systemu MonAliZa przez Lidera projektu; Lider projektu odpowiada za przygotowanie i realizację projektu oraz za aktualizację danych w systemie MonAliZa; w celu jak najsprawniejszej realizacji zadań projektowych może być powołany Zespół projektowy;
- rolę i zadania Jednostki Monitorowania Projektów, m.in. wskazując zdania, jakie w sprawuje JMP: wsparcie i monitorowanie realizacji projektów, wsparcie w zakresie systemu MonAliZa, koordynacja komunikacji z RBMP, organizacja przeglądów stanu realizacji projektów i programów strategicznych Ministerstwa;
- funkcjonowanie środowiska projektowego w Ministerstwie, tj. m.in.: obowiązek realizowania projektów i programów strategicznych z portfela Ministerstwa w reżimie projektowym; obowiązek priorytetyzacji projektów wg czterech kategorii od A do D, ale bez wskazania zasad ustalania kategorii/priorytetu.

W *Standardzie zarządzania*, wskazano, że projekty strategiczne w portfelu Ministerstwa muszą być zgodne m.in.: z uchwałami RMPPS, dokumentem pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* i innymi rozwiązaniami projektowymi rekomendowanymi przez RBMP, o ile nie są one sprzeczne z zasadami określonymi w *Standardzie zarządzania* i innymi wewnętrznymi aktami normatywnymi obowiązującymi w Ministerstwie³⁹. Procedury określone w *Standardzie zarządzania* miały być obligatoryjnie stosowane do zarządzania projektami wynikającymi z SOR oraz dopuszczono możliwość ich stosowania do innych projektów Ministerstwa.

(akta kontroli str. 97-109)

Dwa projekty przewidziane w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (opracowanej w MliR), przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 17 września 2019 r. tj. pn.: *Akcelerator Projektów Pilotażowych oraz Innowacyjne partnerstwa terytorialne* nie zostały zgłoszone przez Ministerstwo do portfela projektów strategicznych prowadzonego przez Radę.

Dyrektor DSR wyjaśniła, że przyczyną tego stanu było to, że programy te nie zostały jeszcze uruchomione. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* jest dokumentem strategicznym z okresem realizacji do 2030 r., w związku z tym realizacja wskazanych w niej projektów jest

³⁷ Dalej: *Wdrażanie podejścia projektowego*.

³⁸ Dokumenty: pt. *Komitet Sterujący i Sponsor – zadania w projekcie*, pt. *Kierownik programu – zadania w projekcie* i pt. *Lider projektu* przekazano w korespondencji e-mail w dniu 1 marca 2019 r.

³⁹ W toku kontroli nie stwierdzono przypadków sprzeczności projektów ze *Standardem zarządzania*.

rozłożona w czasie. Obecnie prace w MFiPR koncentrują się na innych zadaniach, m.in. przygotowaniu rozwiązań programowych, umożliwiających aplikowanie o środki w ramach budżetu UE na lata 2021-2027 (w tym Umowy Partnerstwa oraz realizujących ją programów operacyjnych), przygotowaniu Krajowego Planu Odbudowy oraz przygotowaniu dokumentów wymaganych przez Komisję Europejską w związku z utworzeniem Funduszu Sprawiedliwej Transformacji.

(akta kontroli str. 112, 308-310)

1.3. W okresie objętym kontrolą kolejni Ministrowie zapewnili funkcjonowanie w strukturach organizacyjnych Ministerstwa komórki organizacyjnej pełniącej rolę Biura portfela, pn. *Jednostka Monitorowania Projektów*⁴⁰, do zadań której należało m.in. wdrażanie jednolitej metodologii i kultury zarządzania projektami oraz wdrażanie monitorowania i ewaluacji realizacji projektów, co było zgodne z wymogami określonymi m.in. w opracowanym przez RBMP dokumencie pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki*. W kolejnych ministerstwach zadania JMP pełniły: Departament Zarządzania Projektami w MR⁴¹ do 21 maja 2018 r.⁴² utworzone w wyniku reorganizacji Samodzielne Stanowisko ds. Projektów Strategicznych w Departamencie Strategii Rozwoju MliR funkcjonujące od 22 maja 2018 r. do 23 września 2020 r.⁴³, a następnie od 24 września 2020 r. Wydział Programowania Środków UE w Departamencie Strategii⁴⁴.

(akta kontroli str. 16-20, 34, 42, 47, 56, 66)

Zadania JMP wynikające z *Procesu projektowego*, a następnie *Standardu zarządzania* obejmowały m.in.: udzielanie konsultacji przy tworzeniu przez Liderów Kart projektu w fazie przygotowania oraz przy sporządzaniu planu zarządzania projektem, współpracy ze Sponsorami lub Komitetami Sterującymi w zakresie odstępstw od stosowania ww. procedur polegającą na przeprowadzeniu przez JMP analizy wniosku i przygotowaniu rekomendacji jego przyjęcia lub odrzucenia oraz dostarczanie Liderom projektów i Kierownikom programów formularzy dokumentów wytwarzanych w procesie projektowym, do czasu umieszczenia ich w systemie informatycznym⁴⁵.

Dodatkowo do zadań JMP, wynikających z przyjętego przez RMPPS uchwałą nr 4/06/2018 z 12 czerwca 2018 r. dokumentu pn. *Proces monitorowania projektów strategicznych*⁴⁶, należało m.in. informowanie/ współpraca z RBMP, zapewnianie dostępu do systemu MonAliZa, weryfikacja danych przy włączaniu projektu do portfela i jego realizacji, weryfikacja raportów końcowych i przekazywanie ich do BRMP.

(akta kontroli str. 72-109, 1753-1758)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

W lutym 2017 r., tj. równoległe z przyjęciem SOR i na ponad rok przed powołaniem Rady i utworzeniem RBMP opracowano i wdrożono procedury określające sposób zarządzania programami i projektami oraz zasady ich monitorowania pn. *Proces Projektowy w Ministerstwie Rozwoju*, wg którego ustalone w nim podejście projektowe miało być

⁴⁰ Zgodnie z nazwą używaną w regulacjach wewnętrznych, tj. *Procesie projektowym i Standardzie zarządzania*. Dalej: JMP.

⁴¹ Dalej: DZP.

⁴² Po zmianach organizacyjnych w administracji rządowej i utworzeniu MliR z dniem 22 maja 2018 r. w MliR utworzono Samodzielne Stanowisko ds. Projektów Strategicznych w Departamencie Strategii Rozwoju, które zastąpiło w roli Biura portfela dotychczas funkcjonujący w MR Departament Zarządzania Projektami, ostatecznie został on zlikwidowany Zarządzeniem nr 26 Ministra Inwestycji i Rozwoju z 2 lipca 2018 r.

⁴³ Po reorganizacji Ministerstwa, zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Strategii Rozwoju zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MliR w dniu 22 maja 2018 r.

⁴⁴ Na podstawie zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego MFiPR w dniu 24 września 2020 r. wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Strategii MFiPR. Wydział pełnił funkcję Jednostki Monitorowania Projektów z przypisanymi obowiązkami w zakresie wdrażania metodologii i kultury zarządzania projektami strategicznymi, współpracy z RBMP i Radą Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

⁴⁵ Wg zapisów *Procesu projektowego* (str. 24) docelowo dokumentacja projektowa miała być prowadzona wyłącznie w systemie informatycznym.

⁴⁶ Celem dokumentu było zdefiniowanie i opis procesu monitorowania programów i projektów.

stosowane do wszystkich projektów ujętych w SOR oraz w innych dokumentach o charakterze programowym lub strategicznym, a dodatkowo Minister mógł nakazać stosowanie tego dokumentu do każdego innego projektu.

W *Procesie projektowym* określono m.in. jednolite zasady i reguły dotyczące inicjowania, uruchamiania, realizacji i zamykania przedsięwzięć w formule projektowej, a także zasady powoływania struktury zarządczej. Zasady zarządzania projektami w Ministerstwie dostosowano do zmieniających się uwarunkowań organizacyjnych resortu oraz rekomendacji przekazywanych przez RBMP poprzez przyjęcie w lipcu 2020 r. nowego dokumentu pn. *Standard zarządzania projektami strategicznymi MFiPR*.

Utworzono również komórkę organizacyjną pełniącą rolę tzw. Biura portfela (Biura monitorowania projektów), do zadań której należało m.in. wdrażanie jednolitej metodologii i kultury zarządzania projektami oraz wdrażanie monitorowania i ewaluacji projektów, a od czerwca 2018 r. współpraca z RBMP, zapewnianie dostępu do systemu MonAliZa i przekazywanie raportów końcowych z realizacji projektów do RBMP.

Ww. procedury i zadania przypisane komórkom pełniącym rolę Biura portfela były kierunkowo zgodne z przekazywanymi przez RBMP od 2018 r. wytycznymi i rekomendacjami do wdrażanego na mocy SOR podejścia projektowego w administracji rządowej.

W celu zapewnienia wsparcia działań projektowych, w tym zapewnienia możliwości raportowania stanu realizacji projektów dla Kierownictwa, jak i umożliwienia monitorowania realizacji SOR Ministerstwo zakupiło w 2017 r. system teleinformatyczny pn. MonAliZa. Uprawnienia do administrowania systemem zostały w 2018 r., po powołaniu Rady i utworzeniu RBMP, przekazane do KPRM, przy czym Ministerstwo zapewniło sobie dalsze użytkowanie Systemu i dostęp do 40 licencji dostępowych umożliwiających aktualizację i podgląd danych.

OBSZAR

2. Prawdliwość funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. MliR a następnie MFiPR były podmiotami wiodącymi dla łącznie 38 projektów strategicznych wpisanych przez Radę do portfela. Większość projektów (34) włączono do portfela na pierwszym posiedzeniu Rady w dniu 12 czerwca 2018 r., kolejne dwa 25 września 2018 r., jeden 25 stycznia 2019 r. i jeden 7 czerwca 2019 r.

W okresie objętym kontrolą zakończono realizację i zamknięto sześć projektów. Realizację jednego projektu w MFiPR przerwano w sierpniu 2018 r., a wyniki dotychczasowych prac przekazano zgodnie z właściwością do wykorzystania przez międzyresortowy zespół działający przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kolejny projekt zakończono we wrześniu 2020 r. i wyłączono z monitorowania w marcu 2021 r. z uwagi na przeniesienie części zadań zaplanowanych w projekcie do realizacji w ramach innych instrumentów wsparcia (pozaprojektowo), realizację jednego projektu zawieszono, a jeden był w trakcie zamykania. Wg stanu na 30 listopada 2021 r. w trakcie realizacji pozostawało 28 projektów.

(akta kontroli str. 112, 307, 726-732)

Z sześciu projektów, których włączenie do portfela projektów strategicznych objęto szczegółowym badaniem, realizacja czterech⁴⁷ wynikała wprost z SOR. Dwa pozostałe projekty pn. *Dolny Śląsk. Zielona dolina żywności i zdrowia (współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu)* oraz pn. *Rządowy program na rzecz rozwoju oraz konkurencyjności regionów poprzez wsparcie lokalnej infrastruktury drogowej* włączono do portfela Ministerstwa z uwagi na znaczące wzmocnienie realizacji celów SOR, a decyzję w tej sprawie podjęło Kierownictwo Ministerstwa. Pierwszy z ww. projektów, w ocenie MliR, wpisywał się w realizację SOR w zakresie Celu I. pn. *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość, obszar pn. Małe i średnie przedsiębiorstwa*. Natomiast drugi projekt wspiera cel rozwojowy pn. *Zrównoważony rozwój regionalny*. Z uwagi na brak planowanej aktualizacji SOR, MliR zarekomendowało włączenie projektów do portfela

⁴⁷ Tj. dwa projekty zakończone pn. *Konsolidacja i wzmocnienia systemu zarządzania rozwojem* i pn. *Zintegrowane dokumenty* oraz dwa projekty w trakcie realizacji: pn. *Beskidzkie Centrum Narciarstwa* i pn. *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prawnego (PPP)*.

projektów strategicznych monitorowanych i koordynowanych przez Radę, w celu nadania im odpowiedniej rangi i podkreślenia ich znaczenia dla rozwoju gospodarczego regionów.

(akta kontroli str. 112, 324, 927-930, 934, 943, 950-965, 986-993)

Priorytetyzacji projektów, dla których Ministerstwo wskazano jako podmiot wiodący, dokonano po podjęciu przez Radę uchwały ws. priorytetyzacji. Na tej podstawie Rada przypisała 17 projektom kat. A, a 21 kat. B.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące kryteriów, wg których wyodrębniono poszczególne kategorie projektów, Dyrektor Departamentu Strategii⁴⁸ wyjaśniła m.in. że o przyznaniu tym projektom kat. A, zdecydował ówczesny Minister, Pan Jerzy Kwieciński (pełniący wówczas również funkcję Przewodniczącego Rady). Ponadto wyjaśniła, iż projekty kat. A oznaczają projekty z wyższym priorytetem, w celu zapewnienia RMPPS skutecznego monitorowania portfeli resortów. Projekty tej kategorii uznawane są za najistotniejsze. Projekty w ramach obu kategorii (A i B) są monitorowane w ramach tego samego systemu teleinformatycznego MonAliZa oraz są realizowane i monitorowane wg tych samych zasad. Nie ma ścisłych rozgraniczeń, co do monitorowania projektów obu kategorii.

(akta kontroli str. 1029, 1043-1047)

Badaniem szczegółowym⁴⁹ objęto realizację trzech projektów:

- pn. *Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem* (kat. B), który rozpoczęto 2 stycznia 2017 r. Dotyczył on zbudowania na poziomie Rady Ministrów efektywnego systemu zarządzania politykami publicznymi. Projekt został zakończony 6 listopada 2019 r. W jego wyniku powstały trzy produkty: dokument opisujący zintegrowany system zarządzania rozwojem kraju, nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz utworzono ośrodek analityczno-prognostyczny wspierający prowadzenie polityki rozwoju kraju;
- pn. *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)* (kat. B), który rozpoczęto 2 lutego 2015 r. Dotyczył on m.in. określenia priorytetowych działań Rządu w zakresie rozwoju PPP w celu zwiększenie skali i efektywności inwestycji publicznych w formule PPP, a w jego wyniku miało powstać 26 produktów⁵⁰, w tym m.in. projekt polityki PPP, szkolenia regionalne, wytyczne dotyczące PPP, publikowanie biuletynów PPP, ewaluacja PPP, certyfikacja projektów⁵¹;
- pn. *Beskidzkie Centrum Narciarstwa* (kat. B), który rozpoczęto 2 stycznia 2017 r. Dotyczył on przygotowania i wdrożenia grupy projektów strategicznych w ramach celów polityki regionalnej wynikającej z SOR (rozdział: Rozwój regionalny zrównoważony terytorialnie, cel nr 1: Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący potencjały poszczególnych terytoriów oraz cel 3: Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie). W jego wyniku miało powstać pięć produktów, tj. zrealizowane miały zostać inwestycje: rozbudowa kompleksu narciarskiego w Szczyrku (obiekty hotelowe oraz gastronomiczne), budowa obiektu Kotarz Arena – Centrum Aktywnego Wypoczynku w Brennej⁵², rozbudowa lotniska General Aviation w Kaniowie⁵³, przebudowa drogi powiatowej do Brennej i drogi powiatowej do Szczyrku, renowacja kompleksu pn. Jasienicki Kurort Zamkowy⁵⁴.

Realizacja wszystkich ww. trzech projektów wynikała wprost z zapisów SOR. Do portfela projektów strategicznych wpisano je uchwałą podjętą na pierwszym posiedzeniu Rady w dniu 12 czerwca 2018 r.⁵⁵ Zarówno w SOR, jak i w uchwale Rady, jako podmiot odpowiedzialny wskazano ministerstwo obsługujące ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (tj. Ministerstwo Rozwoju, a następnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Prace nad tymi

⁴⁸ Dalej: DSR.

⁴⁹ W zakresie prawidłowości sporządzenia dokumentacji projektowej, organizacji zarządzania projektem i rzetelności danych o realizacji projektów, prezentowanych w systemie MonAliZa.

⁵⁰ Wg Karty projektu na dzień 19 listopada 2021 r.

⁵¹ Projekt jest w trakcie realizacji, z planowaną datą zakończenia do 31 grudnia 2022 r. Dotychczas z 26 produktów 20 zostało zrealizowanych, a sześć jest w realizacji.

⁵² W tym: budowa kompleksu turystycznego (trasy spacerowe, biegowe, rowerowe, rolkowe, zagospodarowanie stoków dotychczas wykorzystywanych jako pastwiska na trasy narciarskie).

⁵³ W tym: wydłużenie pasa startowego, budowa terminala lotniczego, budowa centrum B+R sektora lotniczego, budowa zaplecza serwisowego i szkoleniowego dla pilotów,

⁵⁴ Projekt w trakcie realizacji. Z pięciu zadań do zrealizowania do końca 2020 r. zrealizowano jedynie rozbudowę Lotniska w Kaniowie, cztery pozostałe zadania nie zostały zrealizowane i są oznaczone jako zaległe.

⁵⁵ Uchwałą Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych nr 02/06/2018

projektami w Ministerstwie rozpoczęto przed przyjęciem *Procesu projektowego*. Dwa projekty wg stanu na 30 listopada 2021 r. były w trakcie realizacji (*BCN i PPP*), a projekt *Konsolidacja* został zakończony 6 listopada 2019 r. i wyłączony z portfela w dniu 31 marca 2021 r.⁵⁶

(akta kontroli str. 323-324, 374-377, 414, 466, 470-472, 511-516, 603-610, 728-730)

Szczegółowe badanie dokumentacji ww. projektów wykazało, że po przyjęciu *Procesu projektowego* zaadaptowano sposób ich realizacji do jego wymogów, m.in. Kierownictwo Ministerstwa przydzieliło role projektowe, wyznaczając Liderów projektów i Kierowników programów. W funkcjonującym systemie MonAliZa ujęto kategorie danych wymagane *Procesem projektowym*, a także przyjętym przez Radę w czerwcu 2018 r. *Procesem monitorowania projektów strategicznych*, w tym: cele projektów, planowane do osiągnięcia produkty i związane z nimi korzyści, harmonogramy realizacji, planowane i poniesione koszty projektu, a także ryzyka zidentyfikowane w trakcie realizacji.

W przypadku wszystkich trzech projektów w systemie MonAliZa m.in.:

- wykazano dane w wymaganych polach i zakładkach dotyczących postępów w ich realizacji, m.in.: wskazano fazy realizacji poszczególnych produktów i ich status (rozpoczęte, ukończone, opóźnione). Spośród dwóch projektów realizowanych w Ministerstwie w przypadku jednego (*Konsolidacja*) dane były zgodne ze stanem faktycznym. W przypadku drugiego projektu (*PPP*) w odniesieniu do dwóch z zaplanowanych zadań zamieszczono niezgodny ze stanem faktycznym poziom realizacji, a dla jednego zadania wskazano nieprawidłową datę jego zakończenia. Realizacja obu tych projektów przebiegała jednak zgodnie z harmonogramami zamieszczonymi w Systemie⁵⁷, a ponoszone wydatki nie przekraczały planowanych kwot. Natomiast w przypadku projektu *BCN* realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne, dane o postępie realizacji projektu nie odpowiadały stanowi faktycznemu, tj. zapisy w Systemie wskazywały na pełną realizację jednego z zadań, podczas gdy żadne z zaplanowanych do realizacji zadań nie zostało wykonane w 100%.

Ponadto w czasie kontroli (październik 2021 r.) System zawierał nieaktualne dane dotyczące zmian, które zaszły w projekcie i o których w Ministerstwie posiadano informacje już w III kw. 2019 r., tj. w zakresie terminu realizacji projektu oraz planowanych i poniesionych nakładów finansowych.

Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie zawarto w pkt. 2.2 *Monitorowanie projektów strategicznych* oraz w sekcji pt. *Stwierdzone nieprawidłowości*.

- wypełniono pola i zakładki w zakresie możliwych ryzyk ze wskazaniem reakcji na nie. Przy czym tylko w przypadku projektów realizowanych w Ministerstwie (*Konsolidacja i PPP*) dokonano rzetelnej ich analizy, wskazując kilkanaście możliwych do wystąpienia ryzyk oraz uzupełniając je i modyfikując w trakcie trwania projektu.

Natomiast w projekcie *BCN*, w całym okresie jego trwania, odnotowano jedynie dwa ryzyka, które opisano w sposób ogólny, tj. jako ryzyko administracyjne i finansowe, bez konkretnego wskazania, na czym te ryzyka miały polegać. W Systemie nie ujęto również informacji o ryzyku związanym z niewłaściwym monitoringiem lub brakiem możliwości pozyskania informacji o stanie realizacji projektu, mimo iż był on realizowany przez niezależne podmioty zewnętrzne oraz nawet gdy ryzyka te już się zmaterializowały. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie zawarto w sekcji pt. *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 374-416, 511-594, 607-610, 624-678, 1827-1832)

Analiza dokumentacji i danych zamieszczonych w systemie MonAliZa w odniesieniu do dwóch branych projektów realizowanych w Ministerstwie wykazała ponadto, iż w projekcie

⁵⁶ W związku ze zrealizowaniem wszystkich planowanych produktów Lider projektu sporządził, w uzgodnieniu z JMP, Raport zamknięcia. Po przekazaniu Raportu w dniu 22 kwietnia 2020 r. do RBMP Rada wyłączyła projekt z portfela uchwałą z 31 marca 2021 r.

⁵⁷ Wszystkie planowane produkty w projekcie *Konsolidacja* zostały zrealizowane. Wyniki prac (zostały zamieszczone w Systemie w zakładce „dokumenty”). Projekt został zamknięty zgodnie z wymaganiami *Procesu projektowego* a raport zamknięcia z 14 listopada 2019 r. po analizie dokonanej przez JMP został przekazany do RBMP. Projekt wyłączono z Portfela na posiedzeniu Rady w 31 marca 2021 r. W projekcie *PPP* analiza 4 wybranych do badania zadań wskazała, że dwa (opracowanie wytycznych w zakresie umów *PPP* oraz opracowanie „opisu najlepszych praktyk”) zostały zrealizowane w planowanym terminie, jedno (opracowanie wytycznych dla zarządzania umową *PPP*) jest w trakcie realizacji a jedno (opracowanie „sektorowych/regionalnych strategii rozwoju i planów inwestycyjnych *PPP*”) nie zostało zrealizowane z uwagi na fakultatywność jego realizacji wynikającej z przyjętej Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publicznoprawnego.

Konsolidacja, zmiany terminu realizacji zadania (harmonogramu) nie dokonano w sposób przewidziany *Procesem projektowym* oraz nie określono wskaźnika korzyści dla czterech z pięciu oczekiwanych korzyści z projektu;

Natomiast w projekcie *BCN* realizowanym przez podmioty zewnętrzne w Systemie nie wskazano wszystkich podmiotów, będących wykonawcami poszczególnych zadań, a produkty opisano w sposób ogólny i uniemożliwiający określenie ich faktycznego zakresu, mimo iż Ministerstwo dysponowało informacjami w tym zakresie. Ponadto nie zmieniono zakresu monitorowania projektu (produktów i celów), mimo stwierdzenia braku możliwości pozyskiwania informacji o realizacji zadania dotyczącego rozbudowy kompleksu narciarskiego w Szczyrku, a także nie określono wskaźnika dla określonej w Systemie korzyści wynikającej z projektu.

Powyższe niespójności i braki były niezgodne z zasadami przyjętymi w *Procesie projektowym* a także w ustalonym przez Radę *Procesie monitorowania projektów strategicznych*. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie zawarto w sekcji pt. *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 374-377, 381, 607-610, 624-678)

W odniesieniu do dwóch badanych projektów realizowanych w Ministerstwie stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą:

- do realizacji i monitoringu projektu *PPP* (w tym m.in. realizacja, koordynacja i wdrażanie działań wynikających z dokumentu pt. *Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*) wyznaczono Departament Partnerstwa Publiczno - Prywatnego, gdzie zadania te faktycznie wykonywano. W trakcie kontroli NIK rolę Lidera projektu pełnił Zastępca Dyrektora tego Departamentu, natomiast rolę Sponsora przypisano Sekretarz Stanu, pani Małgorzacie Jarosińskiej-Jedynak⁵⁸;
- do realizacji i monitoringu projektu *Konsolidacja* wyznaczono Wydział Koordynacji Polityki Rozwoju w Departamencie Strategii i Rozwoju MliR, gdzie zadania te faktycznie wykonywano. Liderem projektu został pracownik tego Wydziału, a Sponsorem - Minister Inwestycji i Rozwoju⁵⁹;

Natomiast w odniesieniu do projektu *BCN* (realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne) na potrzeby własne Ministerstwa do pełnienia roli jego Lidera wyznaczono pracownika Departamentu Strategii MFiPR, którego wspierał jeden pracownik tego Departamentu, a rolę Sponsora przypisano Sekretarzowi Stanu, pani Małgorzacie Jarosińskiej-Jedynak.

Ponadto projekt *BCN* był jednocześnie jedną z inicjatyw realizowanych w ramach innego projektu ujętego w SOR i w uchwale Rady z 12 czerwca 2018 r. ustalającej po raz pierwszy skład portfela projektów strategicznych, tj. projektu pn. *Program dla Śląska*⁶⁰, dla którego Ministerstwo (resort właściwy ds. polityki regionalnej) również zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny. Do realizacji tego projektu miał zastosowanie podrozdział pn. *System zarządzania i realizacji Programu dla Śląska*, który przewidywał m.in. powołanie:

- na poziomie krajowym - Podkomitetu ds. *Programu dla Śląska*, którego przewodniczącym miał być przedstawiciel ówczesnego Ministerstwa Rozwoju. Sekretariat obsługujący Podkomitet umiejscowiono w ówczesnym Departamencie Strategii Rozwoju MR i do jego zadań zaliczono m.in.: przygotowanie projektów rocznych planów działań w zakresie realizacji celów, przedsięwzięć i projektów określonych w *Programie* oraz przygotowanie wzorów dokumentów w zakresie oceny postępów wdrażania do opracowania przez poszczególne instytucje reprezentowane w *Programie*, m.in. raportów monitoringowych do opracowania na poziomie Komitetu Sterującego;
- na poziomie regionalnym - Komitetu Sterującego przy Wojewodzie Śląskim, w którego skład wchodził m.in. przedstawiciel ówczesnego Ministerstwa Rozwoju. Do zadań Komitetu należały m.in. bieżący monitoring realizacji *Programu*, w szczególności wymienionych w nim przedsięwzięć i projektów, przygotowanie kwartalnych raportów monitoringowych na potrzeby Podkomitetu *Programu dla Śląska*, koordynację operacyjną działań podmiotów włączonych w realizację *Programu*, w tym nadzór nad sprawną realizacją przedsięwzięć i projektów określonych w *Programie*, rozwiązywanie bieżących

⁵⁸ Zadania związane z realizacją projektu w całym okresie objętym kontrolą realizowało od 15 do 20 pracowników Departamentu.

⁵⁹ Zadania związane z realizacją projektu w całym okresie objętym kontrolą realizowało 8 pracowników Wydziału.

⁶⁰ Ogłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 21 grudnia 2017 r.

kwestii problemowych wynikających z wdrażania oraz formułowanie niezbędnych działań do podjęcia na poziomie Podkomitetu.

Po przyjęciu (14 lipca 2020 r.) nowej procedury zarządzania projektami strategicznymi, do końca listopada 2021 r. nie dostosowano wewnętrznej, ministerialnej struktury zarządczej projektów *PPP* i *BCN* do wymogów § 2 pkt 3 obowiązującego w MFiPR *Standardu zarządzania*, tj. jako Sponsora projektu nie wskazano Sekretarza Stanu obecnie nadzorującego departamenty realizujące projekty. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie zawarto w sekcji pt. *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 24, 38, 331, 374, 511, 519, 603-607, 724-725, 1383-1384, 1777-1783)

W żadnym z badanych projektów, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie powołano formalnie Zespołów projektowych wspierających działania Liderów, zgodnie z rekomendacjami RBMP (m.in. w dokumentach pt. *Standardy zarządzania projektem strategicznymi* oraz pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje*)⁶¹. Realizacja i monitorowanie projektów odbywało się w ramach struktury departamentów, z których pochodził Lider projektu i Kierownik programu i to oni byli odpowiedzialni za realizację, analizę postępów i aktualizację danych w systemie MonAliZa. W przypadku projektów realizowanych wyłącznie przez Ministerstwo, tj. *Konsolidacja i PPP*, niniejsza kontrola nie wykazała negatywnego wpływu braku powołania Zespołów projektowych na przebieg ich realizacji.

Przyczynę niepowołania Zespołów projektowych, Sekretarz Stanu Waldemar Buda wyjaśnił ograniczoną liczbą dostępów do systemu MonAliZa oraz realizacją projektów w ramach struktur departamentów, w związku z czym tworzenie Zespołu powielaloby te struktury.

(akta kontroli str. 374, 511, 517, 607, 631, 1383-1384, 1832)

Z dziewięciu osób⁶² wskazanych na funkcje Liderów projektów i Kierowników programów osiem posiadało kwalifikacje w zakresie zarządzania projektowego, tj. miały one wykształcenie związane z zarządzaniem lub odbyły dodatkowe szkolenia z zarządzania projektami. W jednym przypadku (Kierownika programu, w ramach którego realizowano projekt *BCN*) przedstawiona do kontroli dokumentacja nie zawierała informacji na temat odbytych szkoleń lub innych form doskonalenia zawodowego w zakresie zarządzania projektami⁶³.

Sekretarz Stanu w MFiPR Waldemar Buda wyjaśnił, że struktura zarządcza w ramach projektów i programów ustanawiana była zgodnie z kompetencjami merytorycznymi pracowników ówczesnego MR (później MliR oraz MFiPR) oraz zgodnie z umiejscowieniem danego projektu, czy programu w strukturze organizacyjnej danego Departamentu. Kierownik programu, w ramach którego realizowano projekt *BCN*, nadzorował pracę wydziałów odpowiedzialnych za realizację, bądź zaangażowanych w realizację wielu projektów (np. *Partnerska Inicjatywa Miast, Centrum Wsparcia Doradczego*). Posiadał więc kompetencje w zakresie nadzoru merytorycznego nad realizacją wskazanych w piśmie projektów i programów.

(akta kontroli str. 370, 1385-1386)

We wszystkich badanych projektach dochodziło do rotacji wśród pracowników odpowiedzialnych za realizację i monitoring projektów⁶⁴, tj. w projekcie *Konsolidacja* zmieniono Lidera projektu, w projekcie *PPP* Lidera projektu zmieniano dwukrotnie, a w przypadku projektu *BCN* zmieniono zarówno Kierownika programu, jak i Lidera projektu. Rotacja pracowników dotyczyła również JMP.

(akta kontroli str. 471, 511, 517, 523, 607, 635, 1383, 1480-1547)

2.2. Zasady monitorowania projektów strategicznych w administracji rządowej zostały określone m.in. w SZRP przyjętym uchwałą Rady, a także opisane w dokumencie pt. *System monitorowania SOR oraz dziewięciu strategii rozwoju*. Oba te dokumenty ustalały dwa poziomy monitorowania, tj. strategiczny i operacyjny. Pierwszy z nich koncentrował się przede

⁶¹ W trakcie kontroli NIK utworzono Zespół projektowy dla projektu *PPP*, poprzez dodanie w systemie MonAliZa zapisów dotyczących wskazania członków Zespołu projektowego - dwoje pracowników Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

⁶² W okresie objętym kontrolą.

⁶³ Szkolenia w zakresie zarządzania projektowego odbyły się w 2017 r. i w 2018 r. i objęły odpowiednio: 28 pracowników Departamentów Ministerstwa, 23 pracowników z ośmiu Departamentów Ministerstwa. W latach 2019-2021 szkoleniami objęto 72 pracowników z 17 Departamentów Ministerstwa.

⁶⁴ Część osób, która tworzyła projekty i brała udział w uzgodnieniach dotyczących ich realizacji już nie pracuje w Ministerstwie.

wszystkim na analizach stopnia realizacji celów określonych w Strategiach. Drugi obejmował cykliczne analizy/podsumowania postępów realizacji poszczególnych programów i projektów strategicznych, w celu podejmowania bieżących decyzji zarządczych. Dane będące podstawą prowadzenia obu rodzajów monitoringu były gromadzone w MonAliZa (odrębne zakładki)⁶⁵. Zgodnie z powyższym dokumentem monitoringowi operacyjnemu podlegać miały m.in. wskaźniki realizacji celów projektu, wskaźniki realizacji korzyści programów, terminowość realizacji harmonogramu, budżet i ryzyka. Ponadto RMPPS określiła w dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, mechanizmy przesyłania informacji o stanie realizacji projektów i programów oraz wskazała dane, które mają być objęte monitorowaniem (tj.: struktura zarządcza i jej zmiany mogące mieć wpływ na terminowość i jakość realizacji projektu, wskaźniki realizacji celów projektu, wskaźniki realizacji korzyści programów, terminowość realizacji harmonogramu, budżet, szanse i ryzyka), a także wskazała, iż to Lider projektu jest odpowiedzialny za uzupełnienie dokumentacji projektowej w systemie MonAliZa oraz utrzymanie aktualności danych i generowanie raportów. Do zadań JMP należała weryfikacja raportowanych przez Lidera danych oraz poinformowanie RBMP o zakończeniu cyklu raportowania.

Zgodnie z ustaleniami dokonany przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r., informację o zakończeniu comiesięcznego cyklu aktualizacji do RBMP JMP powinna przekazywać do końca każdego miesiąca. Zakres danych wymaganych do wprowadzenia w systemie MonAliZa dla każdej z czterech wyodrębnionych faz projektu (przygotowanie, planowanie, realizacji i zamykanie) określono w opracowanym przez RBMP i przekazanym Ministerstwu w dniu 4 lutego 2020 r. dokumencie pn. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*.

Sposób prowadzenia monitoringu operacyjnego projektów określony w regulacjach wewnętrznych, tj. w *Procesie projektowym*, a następnie *Standardzie zarządzania*, był zbieżny z ustaleniami ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 72-109, 442-457, 1753-1758, 1789-1790)

Badanie dokumentacji analizowanych trzech projektów wykazało, że bezpośredni dostęp do systemu MonAliZa, umożliwiający wprowadzanie aktualnych informacji o postępie realizacji projektów oraz dostęp do danych niezbędnych do podejmowania bieżących decyzji zarządczych, zapewniono wszystkim osobom pełniącym w nich rolę Lidera projektu, Kierownika programu i Sponsora, a także Dyrektorowi DSR i pracownikom JMP. Dane do systemu MonAliZa wprowadzali Liderzy lub Kierownicy poszczególnych projektów i programów.

W projekcie BCN zbieranie informacji nt. postępu jego realizacji od części z podmiotów zewnętrznych, faktycznie realizujących zadania projektowe, odbywało się w cyklach kwartalnych, zgodnie z *Systemem zarządzania i realizacji* ustalonym dla innego projektu z SOR, *Programu dla Śląska*, co nie odpowiadało ustaleniom z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r. na którym wskazano miesięczne terminy aktualizacji danych w Systemie (na koniec miesiąca). Z uwagi na fakt, iż informacje o stanie realizacji miały być przekazywane w okresach kwartalnych, Ministerstwo nie miało możliwości comiesięcznej aktualizacji danych w systemie MonAliZa. Mimo to, JMP co miesiąc przekazywało do RBMP, informację o aktualności danych w Systemie (przy czym pięciokrotnie nastąpiło to z kilkudniowym przekroczeniem ustalonego przez Radę terminu⁶⁶, wynikającym z nieobecności pracownika w ostatnim dniu miesiąca lub z powodu uzgadniania danych⁶⁷).

Jak wyjaśnił Dyrektor DSR, co do zasady, JMP w każdym miesiącu przypominało o konieczności dokonania aktualizacji danych w Systemie. Po wyznaczonym terminie JMP dokonuje przeglądu zamieszczonych w Systemie danych. W sytuacji stwierdzenia braków dotyczących najważniejszych (obowiązkowych) zakładek, pracownik JMP kontaktuje się z Liderem projektu lub osobą wyznaczoną do kontaktu w sprawie projektu, wskazując na konieczność dokonania uzupełnień lub podanie przyczyn, dla których nie dokonano

⁶⁵ W ramach niniejszej kontroli badaniem objęto zagadnienia dotyczące realizacji zadań w zakresie monitoringu operacyjnego projektów strategicznych.

⁶⁶ Za sierpień 2018 r. informację o dokonaniu aktualizacji przekazano 4 września 2018 r., za lipiec 2019 r. - 1 sierpnia 2019 r., za listopad 2020 r. - 4 grudnia 2020 r., za kwiecień 2021 r. - 4 maja 2021 r., i za wrzesień 2021 r. - 1 października 2021 r.

⁶⁷ Pracownicy, którzy przekazywali informacje do RBMP w poprzednich latach nie pracują obecnie w Ministerstwie.

uzupełnień określonych zakładek (najczęściej telefonicznie, ale również za pośrednictwem poczty elektronicznej).

(akta kontroli str. 404-407, 523-534, 646-666, 679-716, 972, 1031-1032, 1137-1158, 1176-1214, 1777-1783)

W odniesieniu do projektu *BCN*, w okresie od września 2019 r. do września 2021 r. pracownicy JMP 18 razy kierowali, za pośrednictwem poczty elektronicznej, do pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie tego projektu zapytania dotyczące stanu realizacji projektu i prośby o weryfikację danych w Systemie.

(akta kontroli str. 769-801)

Ministerstwo zgłaszało do RBMP⁶⁸ problemy z funkcjonowaniem systemu MonAliZa. Dotyczyły one m.in. braku możliwości: tworzenia poddziałań w harmonogramie, wskazywania błędnych danych na automatycznie generowanych wykresach, mimo ich prawidłowego wprowadzenia do Systemu, generowania raportu dotyczącego sprawozdania z realizacji SOR, aktualizacji danych o osobie we wszystkich zakładkach (np. po dokonaniu zmiany w zakładce pn. *Zasoby* nie aktualizowały się dane w zakładce pn. *Informacje ogólne*), zmiany przez System dat rozpoczęcia i zakończenia w zakładce pn. *Harmonogram* przy jednoczesnym braku możliwości zmiany na prawidłowe (mimo wprowadzenia zmiany System powracał do błędnych dat) oraz przypadki braku dostępu do Systemu przez Lidera projektu i Kierownika programu.

Ponadto Dyrektor DSR wyjaśniła, że Liderzy projektów wielokrotnie zgłaszali do JMP problemy z funkcjonowaniem systemu MonAliZa telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z reguły takie problemy były zgłaszane do RBMP, o ile JMP nie było w stanie ich rozwiązać samodzielnie, poprzez udzielenie stosownych wskazówek. Liczba awarii Systemu, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania Systemu, tj. w 2019 r. nie jest możliwa do oszacowania, gdyż o taką pomoc wnioskowano zarówno telefonicznie, jak i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z reguły RBMP szybko podejmowało środki zaradcze poprzez rozwiązywanie problemów lub zgłaszanie ich do wykonawcy Systemu, o czym pracownicy RBMP informowali JMP telefonicznie.

(akta kontroli str. 1032, 1164-1175)

Dla wszystkich z ww. trzech kontrolowanych projektów, zgodnie z *Procesem monitorowania projektów strategicznych* oraz *Minimalnym wymaganym zakresem informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, w systemie MonAliZa wskazano:

- nazwę projektu wraz ze wskazaniem jego zakresu obejmującego m.in.: cele projektu (wraz z określonymi mierzalnymi wskaźnikami ich realizacji oraz planowane terminy osiągnięcia określonych wartości) i najważniejsze produkty projektu, w tym cząstkowe;
- dane Lidera projektu/ Kierownika programu i Sponsora;
- wskazanie strategii, do której odwołuje się projekt wraz z oznaczeniem czy projekt jest priorytetowy (kat. A);
- budżet projektu wraz z planem wydatków;
- harmonogram działań w projekcie uwzględniający daty realizacji poszczególnych produktów oraz ustalony w sposób umożliwiający comiesięczny monitoring;
- rejestr ryzyk wraz z krótką charakterystyką i możliwymi sposobami mityzacji.

Zakładane korzyści z realizacji projektu (wraz określeniem wskaźników, które będą monitorowane po zakończeniu projektu, jednostką ich miary, planowaną wartością docelową i terminem osiągnięcia planowanej wartości wskaźnika) określono jedynie dla projektu *PPP*. W przypadku projektów *Konsolidacja* i *BCN* analizowane Karty projektów nie zawierały informacji o wskaźnikach planowanych do osiągnięcia korzyści⁶⁹.

W odniesieniu do wszystkich badanych projektów w systemie MonAliZa odnotowywano również zmiany w strukturze zarządzania projektami oraz wskazywano ich aktualny status (zakończony, w realizacji, procent zaawansowania, terminy realizacji).

(akta kontroli str. 374-416, 500, 511-594, 603, 639-678)

W zakresie raportowania/wprowadzania danych w jednym z trzech badanych projektów (projekt *Konsolidacja*) znajdowały się rzetelne, aktualne dane związane z jego realizacją.

⁶⁸ Zgłoszenia skierowane pocztą elektroniczną do RBMP odpowiednio: 12 grudnia 2018 r.; 29 marca, 26 lipca, 30 sierpnia, 2 września, 16 października, 4 listopada oraz 10 i 31 grudnia 2019 r., a także 13 lipca, 23 października i 31 grudnia 2020 r.

⁶⁹ Karta projektu *Konsolidacja* z 15 września 2021 r. oraz karty projektu *BCN* z 15 września i 14 października 2021 r.

W pozostałych dwóch projektach niektóre dane wprowadzone do systemu MonAliZa były nieaktualne lub niezetelne. W odniesieniu do projektu PPP zapisy w zakładce pn. *Produkty* odnoszące się do zadania pn. *Opracowanie sektorowych/ regionalnych strategii rozwoju i planów inwestycyjnych PPP* wskazywały na jego pełną realizację do końca 2020 r. mimo, iż nie zostało w ogóle rozpoczęte. Ponadto w tej zakładce i Karcie projektu zamieszczono różne daty planowanego wykonania tego zadania. Natomiast w przypadku zadania pn. *Opracowanie wytycznych dla zarządzania umową PPP*, w Systemie zamieszczony był nieaktualny termin jego realizacji.

W odniesieniu do projektu BCN, w systemie MonAliZa wskazano nieodpowiadające stanowi faktycznemu (nieaktualne) dane w zakresie planowanych kosztów projektu, terminu i zakresu realizacji zadania dotyczącego *rozbudowy Lotniska General Aviation w Kaniowie* oraz terminu realizacji dwóch innych zadań pn. *Modernizacja drogi powiatowej do Brennej i drogi powiatowej do Szczyrku* i pn. *Realizacja inwestycji Kotarz Arena w Brennej* (szczegółowy opis ustaleń w ww. przypadkach zawarto w sekcji pt. *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 500, 513, 592, 632, 643-644, 669, 677)

System MonAliZa nie zapewniał dostępu do danych historycznych (tzn. wprowadzane dane są nadpisywane, brak dostępu do danych z Systemu wg stanu na zadaną datę).

(akta kontroli str. 436)

2.3. Realizowane przez JMP zadania z zakresu wspierania procesów decyzyjnych Kierownictwa Ministerstwa zgodnie z *Procesem projektowym* i *Standardem zarządzania* polegały m.in. na organizowaniu przeglądów strategicznych portfela Ministerstwa oraz na konsultowaniu i zbieraniu informacji o realizowanych projektach, a także na współpracy z RBMP w ramach realizacji programów i projektów. Ponadto do zadań JMP należało wg regulaminów organizacyjnych Ministerstwa szerzenie kultury zarządzania projektami.

(akta kontroli str. 6-68, 77, 101-102)

W MR w okresie od 3 marca 2016 r.⁷⁰ do 21 maja 2018 r.⁷¹ ww. zadania realizowała powołana w tym celu komórka organizacyjna – Departament Zarządzania Projektami. Po reorganizacji w administracji rządowej, od 22 maja 2018 r. do 23 września 2020 r.⁷², zadania w tym zakresie realizowane były przez Samodzielne Stanowisko ds. Projektów Strategicznych w Departamencie Strategii Rozwoju MliR oraz w Departamencie Strategii MFIPR. Od 24 września 2020 r. zadania te realizowane są przez pracowników Wydziału Programowania Środków UE w Departamencie Strategii⁷³, a pełnienie roli JMP było jednym z wielu zadań przypisanych temu Wydziałowi.

Od maja 2018 r. zadania JMP realizowało przeciętnie od dwóch do trzech pracowników⁷⁴ zatrudnionych w ww. komórkach organizacyjnych. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe⁷⁵ oraz uzupełniali lub aktualizowali swoją wiedzę w ramach szkoleń z zakresu zarządzania projektami. Szkolenie w Szkole Głównej Handlowej pt. *Zarządzanie projektami w latach 2020 – 2021* odbyła jedna osoba, szkolenie certyfikowane pt. *Prince2 Foundation* oraz pt. *Prince2 Practitioner* dwie osoby (jedna w 2018 r. i jedna w 2019 r.), szkolenie pt. *Forum Zarządzania Publicznego. Aktualne trendy w zarządzaniu projektami. Nowy standard w sektorze publicznym* - dwie osoby w 2019 r., szkolenie certyfikowane pt. *AgilePM Foundation* - trzy osoby w 2019 r., szkolenie dotyczące systemu MS Project - jedna osoba w 2019 r., szkolenie pt. *Zarządzanie ryzykiem* - trzy osoby w 2020 r. Natomiast szkolenia z zakresu zarządzania projektami organizowane w Krajowej Szkole Administracji Publicznej

⁷⁰ Zgodnie z Zarządzeniem nr 11 Ministra Rozwoju z 3 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju.

⁷¹ Po zmianach organizacyjnych w administracji rządowej i utworzeniu MliR, z dniem 22 maja 2018 r. w MliR utworzono Samodzielne Stanowisko ds. Projektów Strategicznych w Departamencie Strategii Rozwoju, które zastąpiło m.in. w roli Biura portfela dotychczas funkcjonujący w MR Departament Zarządzania Projektami i ostatecznie został on zlikwidowany Zarządzeniem nr 26 Ministra Inwestycji i Rozwoju z 2 lipca 2018 r.

⁷² Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Strategii Rozwoju zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MliR w dniu 22 maja 2018 r.

⁷³ Na podstawie zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego MFIPR w dniu 24 września 2020 r. wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Strategii MFIPR. Wydział pełnił funkcję Jednostki Monitorowania Projektów z przypisanymi obowiązkami w zakresie wdrażania metodologii i kultury zarządzania projektami strategicznymi, współpracy z RBMP i Radą Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

⁷⁴ W okresie objętym kontrolą w JMP w MliR oraz w MFIPR pracowało łącznie sześć osób.

⁷⁵ Na kierunkach: socjologia, ekonomia sektora publicznego, politologia, administracja, filologia polska, organizacja i rozwój turystyki, studia podyplomowe w zakresie zarządzania i administracji.

im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. Kaczyńskiego⁷⁶ we współpracy z KPRM i RBMP odbyło troje pracowników JMP⁷⁷. Ponadto troje pracowników JMP brało udział w organizowanych przez KPRM (RBMP) spotkaniach networkingowych pn. *Śniadanie z MonAliZą* (po trzy osoby uczestniczyły w spotkaniach w dniach 13 lutego i 12 czerwca 2019 r., dwie osoby w dniu 26 lutego 2020 r. oraz po jednej osobie w dniach 23 października 2019 r. i 7 kwietnia 2021 r.)

(akta kontroli str. 22-68, 360, 1289-1292, 1480-1547)

Dyrektor DSR wyjaśniła, że pracownicy JMP dysponują doświadczeniem z pracy nad projektami, w tym m.in. w Instytucji Zarządzającej ZPORR⁷⁸, Instytucji Koordynującej RPO⁷⁹ zarówno na stanowisku menedżera projektów, jak i na stanowiskach analitycznych (tj. analizy gospodarcze). Pracownicy JMP otrzymywali materiały, wytyczne i rekomendacje Rady i RBMP i zapoznawali się z nimi. Rada i RBMP nie wymagały potwierdzenia zapoznania się z przekazywanymi materiałami. Ponadto wyjaśniła, iż informacje o planowanych spotkaniach z cyklu pn. *Śniadania z MonAliZą* były dostępne wszystkim pracownikom Ministerstwa (plakaty, korespondencja elektroniczna i informacje telefonicznie przekazywane zespołom projektowym przez JMP) i zgłaszali oni swoją chęć udziału indywidualnie, bezpośrednio organizatorom (RBMP), w związku z czym JMP nie posiada informacji o pełnej liczbie pracowników reprezentujących Ministerstwo na poszczególnych spotkaniach. Natomiast przedstawiciele JMP, co do zasady, brali udział we wszystkich spotkaniach z tego cyklu.

(akta kontroli str. 326)

W przypadku wszystkich trojga aktualnych pracowników JMP, nie były to jedyne zadania przypisane im w opisach stanowisk pracy. Oprócz tego powierzono im m.in. zadania dotyczące przygotowywania dokumentów strategicznych i badania zgodności strategii i programów⁸⁰.

Dwoje z nich (wyznaczonych do współpracy z RBMP w połowie 2018 r.) było długotrwale nieobecnych w pracy (od 13 maja 2020 r. i 18 stycznia 2021 r.). Jedynie w okresie wrzesień - listopad 2020 r. w JMP zatrudniono dodatkowego pracownika, a od 1 stycznia 2021 r. pracę częściowo wspomagał dodatkowy pracownik Departamentu Strategii, przeznaczając na to część swojego czasu pracy, ponieważ realizował on równocześnie inne obowiązki dotyczące przygotowywania dokumentów strategicznych oraz badania strategii i programów. Zatem rolę JMP w tym okresie faktycznie pełnił tylko jeden pracownik Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1480-1547)

Analiza przekazanej do kontroli dokumentacji dotyczącej ww. próby trzech projektów wykazała, że JMP realizowała swoje zadania zgodnie z wymogami określonymi w wewnętrznych procedurach Ministerstwa, tj. *Procesie projektowym* i *Standardzie zarządzania*, a także w ustalonym przez Radę *Procesie monitorowania projektów strategicznych*, tj. m.in.:

- zapewniła dostęp do systemu MonAliZa na wszystkich poziomach zarządzania projektem, tj. Liderom projektów, Kierownikom programów oraz Sponsorom;
- podejmowała działania w celu weryfikacji danych w Systemie MonAliZa dotyczących projektów;
- przekazywała informacje o aktualizacji danych w Systemie zgodnie z wymogami Rady, jednocześnie weryfikując zakres przekazywanych danych;
- weryfikowała, a następnie przekazywała do RBMP raporty zamknięcia związane z wyłączeniem projektów z portfela projektów strategicznych przez RMPPS.

(akta kontroli str. 22-68, 101, 733-915, 923-926, 934-971)

Realizując wymagania *Standardu zarządzania* oraz zadania wynikające z regulaminów organizacyjnych w zakresie: szerzenia kultury zarządzania projektami, oceny stopnia realizacji projektów i programów, wsparcia w zakresie obsługi systemu MonAliZa koordynacji komunikacji z RBMP i innymi zaangażowanymi podmiotami, współpracy z Liderami

⁷⁶ Dalej: KSAP.

⁷⁷ Z aktualnie nieobecnych pracowników dwoje odbyło szkolenie pn. *Forum Zarządzania Publicznego aktualne trendy*, oraz szkolenia pn. *PRINCE2 Foundation*. Natomiast z aktualnie obecnych i realizujących zadania JMP pracowników szkolenie z zarządzania projektowego odbył jeden, w 2019 r. - *Podejście projektowe w administracji*.

⁷⁸ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

⁷⁹ Regionalny Program Operacyjny.

⁸⁰ Opisy stanowiska pracy T.U. z 25 lipca 2018 r. i 14 października 2019 r., M.Z-P. z 22 listopada 2018 r. i A.K. z 22 listopada 2018 r. i 13 października 2021 r.

projektów, Kierownikami programów oraz kierownictwem komórek organizacyjnych realizujących projekty, pracownicy JMP m.in.:

- zorganizowali szkolenia dla pracowników MFiPR, zaangażowanych w realizację projektów strategicznych z portfela MFiPR (m.in. szkolenie w dniu 5 kwietnia 2019 r. dotyczące sposobu i zakresu przekazywania informacji w ramach monitoringu strategicznego SOR, w którym wzięło udział 16 osób, w tym 14 pracowników Ministerstwa, pracownik Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i pracownik Ministerstwa Energii oraz szkolenia z obsługi systemu MonAliZa w dniach 24 i 27 lipca 2018 r. dla łącznie 24 pracowników Ministerstwa);
- przeprowadzali coroczne przeglądy stanu zaawansowania realizacji projektów strategicznych portfela MFiPR z udziałem Kierownictwa Ministerstwa oraz dyrekcji DSR, (w 2019 r. stacjonarne, w 2020 r. w formule hybrydowej, a w 2021 r. w trybie obiegowym);
- zorganizowali w dniu 4 kwietnia 2019 r. spotkanie z Liderami projektów z udziałem dyrekcji DSR, w którym uczestniczyło 15 osób. Podczas spotkania, na którym omówiono problemy dotyczące przebiegu i monitorowania projektów wskazano m.in. na potrzebę uzupełnienia danych w projekcie BCN oraz podkreślono potrzebę i wagę rzetelnego i systematycznego wprowadzania danych do systemu MonAliZa;
- na polecenie RBMP sporządzali i przekazywali zestawienia z tzw. przeglądów stanu zaawansowania realizacji projektów (np. zestawienie osiągniętych sukcesów komunikacyjnych dla projektów znajdujących się w portfelu Ministerstwa w listopadzie 2018 r.).

(akta kontroli str. 338-348,1030, 1048-1121)

W dokumencie pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie - Pierwsze kroki*⁸¹, jako jedno z działań do realizacji rekomendowano „budowanie bazy wiedzy i pilnowanie stałej wymiany informacji, zbieranie dobrych i złych (lessons learned) praktyk z zarządzania projektami w organizacji”. W Ministerstwie nie prowadzono bazy wiedzy w sposób zorganizowany, wyodrębniony i dostępny dla pracowników Ministerstwa, np. w formie bazy danych, zestawień dobrych i złych praktyk.

Dyrektor DSR wyjaśniła m.in., że informacje w tym zakresie przekazywane były głównie podczas przeglądów projektów portfela Ministerstwa, gdzie członkowie zespołów projektowych opowiadali o swoich dobrych praktykach, a także w ramach bieżących kontaktów z Liderami projektów. JMP nie gromadziła tego typu zestawień, z uwagi na brak zgłaszanych potrzeb m.in. przez Sponsora w tym zakresie, ograniczone zasoby kadrowe JMP oraz umiejscowienie tego typu informacji w systemie MonAliZa (np. informacje dotyczące np. sposobów radzenia sobie z trudnościami w realizacji projektów są dostępne w systemie MonAliZa, w zakładce ryzyka, kolumna reakcja). Powyższe kwestie omawiano także na indywidualnych spotkaniach Liderów projektów z RBMP (dokumentację posiada RBMP) oraz znajdują się w zestawieniach zbieranych na podstawie zgłaszanych potrzeb przez RBMP. Ponadto, dobre praktyki omawiane były także na spotkaniach organizowanych przez RBMP, dotyczącymi np. podsumowania prac i wymiany doświadczeń (w tym dobrych praktyk), które odbywały się w maju oraz listopadzie 2019 r. RBMP podjęło systemowe działania dot. podsumowania dobrych praktyk, wydając rekomendacje metodyk podejścia projektowego, które także były konsultowane z JMP.

(akta kontroli str. 1030-1031, 1129-1136)

W odniesieniu do projektu *Konsolidacja* (projekt zamknięty), jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii, oprócz danych dostępnych w systemie MonAliZa, przepływ informacji dotyczących projektu, w tym umożliwiających podejmowanie decyzji zarządczych, odbywał się poprzez bieżące kontakty Lidera i Sponsora.

W odniesieniu do projektu *BCN*, zbieranie danych i monitorowanie postępu realizacji służące podejmowaniu ewentualnych decyzji zarządczych odbywało się w cyklach kwartalnych w oparciu o informacje przekazywane przez podmioty zewnętrzne, w tym komercyjne, będące realizatorami projektów wchodzących w skład Programu dla Śląska. Na poziomie regionalnym, zgodnie z *Systemem zarządzania i realizacji* ustalonym dla tego Programu organem decyzyjnym był Komitet Sterujący przy Wojewodzie Śląskim, (w skład którego wchodził m.in. przedstawiciel ówczesnego Ministerstwa Rozwoju), natomiast na poziomie

⁸¹ Przekazanym przez RBMP Ministerstwu w dniu 1 marca 2019 r.

krajowym - Podkomitet ds. Programu dla Śląska (powołany w ramach ww. Komitetu Koordynacyjnego Polityki Rozwoju). Zgodnie z zapisami tego dokumentu jego przewodniczącym miał być przedstawiciel ówczesnego Ministerstwa Rozwoju, a Sekretarz miał być umiejscowiony w ówczesnym (grudzień 2017 r.) Departamencie Strategii Rozwoju Ministerstwa Rozwoju.

W odniesieniu do projektu *PPP*, z uwagi za jego realizację przez utworzony w tym celu Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, podstawą podejmowania ewentualnych decyzji zarządczych i monitorowania postępów jego realizacji, oprócz gromadzenia danych. w systemie MonAliZa, były również:

- bieżący nadzór Sekretarza Stanu odpowiedzialnego za dany pion resortu;
- przekazywane Dyrektorowi tego Departamentu miesięczne raporty monitoringowe;
- przekazywane Kierownictwu Ministerstwa kwartalne informacje zarządcze.

(akta kontroli str. 466-467, 471, 604, 679-721, 1301-1302)

Dodatkowy monitoring realizowany był w ramach corocznych przeglądów projektów strategicznych MFiPR, przeprowadzanych z udziałem dyrekcji DSR i Kierownictwa Ministerstwa. W okresie objętym kontrolą odbyły się trzy przeglądy: 29 lipca 2019 r., 21 grudnia 2020 r. oraz, w formie obiegowej, w okresie sierpień-wrzesień 2021 r.⁸² Odnośnie do trzech badanych projektów, ustalenia przeglądów dotyczyły: zgody na zamknięcie projektu *Konsolidacja* (z uwagi na zakończenie realizacji i osiągnięcie zaplanowanych produktów); rozpoczęcia procesu zamykania odrębnego monitorowania projektu *BCN* (z uwagi na fakt, że jest elementem innego projektu strategicznego pn. *Program dla Śląska*) oraz kontynuacji projektu *PPP* (z uwagi na planowanie rozpoczęcia realizacji kolejnych działań w projekcie).

(akta kontroli str. 321, 338-348)

W ramach monitoringu strategicznego, raz w roku Ministerstwo sporządzało i przekazywało sprawozdanie z realizacji SOR do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju, a po uzyskaniu jego rekomendacji, do rozpatrzenia Radzie Ministrów. Nie stwierdzono przypadków sporządzania i przekazywania Prezesowi Rady Ministrów dodatkowych indywidualnych informacji o zaawansowaniu i przebiegu trzech badanych szczegółowo projektów.

(akta kontroli str. 1298-1299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z trybem wskazanym w *Procesie projektowym*⁸³ dokonano zmiany harmonogramu realizacji projektu *Konsolidacja* w zakresie terminu realizacji jednego z produktów, tj. przedłożenia Radzie Ministrów projektu nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zmiany tej dokonano ustnie, zamiast zatwierdzenia przez Sponsora formalnego wniosku (zawierającego uzasadnienie i oszacowane koszty lub zakres), posiadającą akceptację Kierownika programu i pozytywną opinię JMP.

Ponieważ system MonAliZa nie przechowuje informacji archiwalnych (wszelkie zmiany są nadpisywane), o wprowadzonej zmianie obecnie świadczą zapisy z 18 grudnia 2018 r. zamieszczone w zakładce pn. *Dziennik*, gdzie wskazano, że „zmiany harmonogramu zostały ustnie uzgodnione ze Sponsorem i przekazane przez Dyrektora Departamentu”; nie ma też możliwości zweryfikowania, jaka była pierwotna data realizacji produktu.

(akta kontroli str. 95, 381, 466)

Zastępca Dyrektora DSR, pełniąc rolę Kierownika programu, wyjaśniła m.in., że zmiana ww. terminu wynikała z opóźnienia wpisania projektu nowelizacji przedmiotowej ustawy do Wykazu prac legislacyjnych Rządu i przedłużających się konsultacji ze stroną samorządową. Wskazała, iż celem było przygotowanie jak najlepszej nowelizacji ustawy nawet kosztem przesunięcia projektu w czasie. Wyjaśniła również, iż z uwagi na nieobecność ówczesnego pracownika JMP nie jest w stanie wyjaśnić przyczyn braku pisemnej dokumentacji dotyczącej zmiany terminu realizacji projektu, wskazała natomiast, iż system

⁸² Do kontroli nie przedstawiono dokumentu podsumowującego przegląd za 2021 r.

⁸³ Rozdział pt. Zarządzanie zmianą w projekcie (str. 23).

MonAliZa stanowi sam w sobie zbiór dokumentacji projektowej i że RBMP nie wносиło zastrzeżeń do realizacji projektu.

(akta kontroli str. 468, 1568-1569)

2. Struktura zarządcza projektów *PPP* i *BCN* była niezgodna z obowiązującymi w Ministerstwie zasadami wprowadzonymi § 2 pkt 3 *Standardu zarządzania*, który stanowi, iż rola Sponsora powinna zostać powierzona ministrowi nadzorującemu departament, w którym realizowany był projekt.

Mimo, iż od 20 maja 2021 r. Sekretarzem Stanu nadzorującym Departament Strategii i Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego był pan Waldemar Buda, to w Kartach projektów *PPP* i *BCN* wygenerowanych z systemu MonAliZa w trakcie niniejszej kontroli nadal figurowała powołana poprzednio do pełnienia roli ich Sponsora Sekretarz Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak. Niedokonanie zmian w strukturze zarządczej ww. projektów było niezgodne nie tylko z wewnętrznymi procedurami Ministerstwa, ale również z założeniami *Procesu monitorowania projektów strategicznych*, wg którego struktura zarządcza jest jednym z podstawowych elementów podlegających monitoringowi.

(akta kontroli str. 100, 511, 541, 631, 672, 1761)

Sekretarz Stanu, Waldemar Buda wyjaśnił, że zmiany w strukturze zarządczej projektów dokonywane są najczęściej w wyniku zmian organizacyjnych w resorcie lub w poszczególnych departamentach. Projekt *PPP* został wskazany w notatce z przeglądu projektów portfela MFIPR przeprowadzonego we wrześniu br., jako jeden z projektów wymagających zmian w zakresie struktury zarządczej – zmiana Sponsora na członka Kierownictwa nadzorującego prace Departamentu, w którym realizowany jest projekt. Pani Minister Małgorzata Jarosińska-Jedynak pełni rolę Sponsora z uwagi na fakt, że w okresie od listopada 2019 r. do października 2020 r. pełniła funkcję Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz uczestniczyła (i nadal uczestniczy) w posiedzeniach RMPPS, z ramienia MFIPR. Ponieważ w międzyczasie nastąpiły zmiany w Kierownictwie MFIPR i powołany został nowy Minister Funduszy i Polityki Regionalnej przygotowywane są zmiany w strukturze zarządczej dotyczącej portfela projektów strategicznych MFIPR.

(akta kontroli str. 1386-1387)

3. W przypadku projektu *Konsolidacja* nie określono wskaźników osiągnięcia korzyści dla czterech z pięciu oczekiwanych korzyści z projektu, co było niezgodne z zapisami SZRP przyjętego przez Radę Ministrów 29 października 2018 r., a także uchwał RMPPS i wytycznych RBMP⁸⁴.

(akta kontroli str. 374-377)

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii na pytania o nieokreślenie wskaźników korzyści w projekcie *Konsolidacja* wyjaśniła, że nie było możliwe zidentyfikowanie wszystkich przyszłych, potencjalnych korzyści, jakie przyniesie wdrożony projekt oraz, że w przypadku niektórych korzyści, które uwidocznił w ramach zrealizowanego projektu *Konsolidacja*, ze względu na sposób sformułowania treści samych korzyści, niemożliwe było ich owskaźnikowanie.

(akta kontroli str. 1318)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż obowiązek ustalenia mierzalnych wskaźników pomiaru dla przewidywanych, ustalonych w sposób opisowy, korzyści wynikał wprost z ww. dokumentów (SZRP oraz uchwał Rady i rekomendacji RBMP). Ponadto brak zwymiarowania planowanych korzyści z projektu ma istotny wpływ na możliwość dokonania oceny skuteczności podejmowanych działań.

4. W odniesieniu do projektu *PPP* w systemie MonAliZa, służącym m.in. do monitorowania przebiegu i stanu zaawansowania projektów strategicznych należących do portfela tworzonego przez Radę, znajdowały się nierzetelne, niespójne dane.

– dla zadania dotyczącego opracowania sektorowych/regionalnych strategii rozwoju i planów inwestycyjnych PPP w Karcie projektu (z 19 listopada 2021 r.) widniała planowana data jego realizacji do 31 grudnia 2022 r., a w zakładce pn. *Produkty* wskazano, iż zadanie zostało zrealizowane w 100% w terminie do 31 grudnia 2020 r.,

⁸⁴ Dokumenty pn.: *Proces monitorowania projektów strategicznych* (z 12 czerwca 2018 r.) oraz *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* (z 18 listopada 2020 r.).

podczas gdy zadanie to nie zostało dotychczas w ogóle zrealizowane, z uwagi na jego fakultatywność;

- dla zadania dotyczącego opracowania wytycznych dla zarządzania umową partnerstwa publiczno-prywatnego, w zakładce pn. *Harmonogram* wg stanu na 5 października 2021 r. wskazano, iż planowany termin jego zakończenia to 5 października 2021 r., podczas gdy w tej samej zakładce poziom jego realizacji wskazano na 60%.

(akta kontroli str. 500, 513, 592)

Sekretarz Stanu, Waldemar Buda wyjaśnił, że nie ma możliwości wyjaśnienia przyczyn różnic w zapisach dat dotyczących zadania opracowania sektorowych/regionalnych strategii rozwoju w systemie MonAliZa, z uwagi na odejście z pracy pracownika, który odpowiadał za System w Departamencie. Natomiast w odniesieniu do zakończenia zadania w zakresie opracowania wytycznych dla zarządzania umową partnerstwa publiczno-prywatnego wyjaśnił, że od początku realizacji zadania był to termin 6 października 2021 r., który oznaczał przekazanie przez wykonawcę ostatecznej wersji wytycznych po obróbce graficznej. Termin ten został przez wykonawcę dochowany, produkt wpłynął do MFIPR, w związku z czym zadanie zostało wykonane w 100%. Sekretarz Stanu zadeklarował również, iż błędne zapisy zostaną skorygowane, a braki uzupełnione.

(akta kontroli str. 1388-1389)

Stwierdzone nieprawidłowości 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. Nieprawidłowości te nie wpłynęły jednak na realizację ww. dwóch projektów z uwagi na bieżący merytoryczny nadzór członków Kierownictwa Ministerstwa nad komórkami organizacyjnymi, w których realizowano te projekty.

5. W odniesieniu do projektu *BCN* realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne: wyznaczeni w Ministerstwie kolejni Liderzy projektu w systemie MonAliZa:

- a) w sposób nierzetelny określili zakres zadań projektowych oraz opisali zidentyfikowane ryzyka, stosując jedynie ogólnikowe zapisy, uniemożliwiające weryfikację ich realizacji. Ponadto w Systemie zamieszczono niepełną listę podmiotów współpracujących przy realizacji projektu. W szczególności:
 - dla zadania dotyczącego przebudowy dróg powiatowych do Brennej i Szczyrku, nie wskazano, których konkretnie dróg (np. numer ewidencyjny) i jakich ich odcinków zadanie ma dotyczyć (kilometraż). Dla zadania budowy kompleksu w Szczyrku wskazano jedynie, że powstaną hotele i obiekty gastronomiczne, bez podania konkretnych lub wariantowych lokalizacji i planowanych charakterystyk tych inwestycji (np. planowana liczba miejsc noclegowych i infrastruktura hotelowa, rekreacyjna i biznesowa). Dla zadania renowacja Jasienickiego Kurortu Zamkowego podano, że powstaną: trasy rowerowe, biegowe oraz stoki narciarskie, jednak bez wskazania ich lokalizacji, długości ani innych planowanych charakterystyk;
 - wśród podmiotów wymienionych jako współpracujące przy realizacji zadania nie wskazano żadnego z podmiotów faktycznie realizujących zadanie renowacji Kurortu Zamkowego w Jasienicy (np. Gmina Jasienica lub właściciel nieruchomości, na której znajduje się Zamek⁸⁵);
 - ryzyka w projekcie określono w sposób ogólny - wskazano jedynie, iż zidentyfikowano ryzyko administracyjne związane z przedłużającymi się procedurami administracyjnymi, spowodowanymi aktywnością organizacji ekologicznych oraz ryzyko finansowe związane z brakiem zapewnienia finansowania projektu. Jednocześnie nie przypisano tych ryzyk do konkretnych zadań, nie sprecyzowano, o jaki przedmiot aktywności organizacji ekologicznych chodzi i na jakim poziomie administracji rządowej lub samorządowej miałyby ono wystąpić, a także nie wskazano, jakie kwoty środków i z jakich źródeł finansowania mogą być trudne do pozyskania.

(akta kontroli str. 631-632, 636, 641, 667-669, 676-677, 1615-1617, 1873-1874)

Sekretarz Stanu Waldemar Buda wyjaśnił, że powyższe zadania (modernizacja dróg i renowacja Kurortu Zamkowego) były elementami uzupełniającymi dla właściwego projektu,

⁸⁵ <https://jkz.ovh/o-projekcie.html>.

jakim jest utworzenie Centrum Aktywnego Wypoczynku – Kotarz Arena i w związku z powyższym nie wymagały monitorowania na tym etapie projektu. Informacje o budowie Centrum Aktywnego Wypoczynku – Kotarz Arena pozyskiwano w ramach monitoringu *Programu dla Śląska*. Ponadto dane uzupełniano w oparciu o informacje dostępne na stronie Starostwa Powiatu Bielskiego. Ze względu na brak formalnego nadzoru nad podmiotami odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych zadań MFiPR nie ma bezpośredniego wpływu na częstotliwość i zakres przekazywanych danych.

Odpowiedzialni w okresach wcześniejszych za zarządzanie projektem i jego monitorowaniem Lider projektu i Kierownik programu, w ramach którego realizowano projekt *BCN*, nie będący obecnie pracownikami Ministerstwa, do dnia zakończenia kontroli nie udzielili wyjaśnień dotyczących ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1303-1307, 1372-1376, 1389-1393)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że zapisy w dokumentacji projektowej nie wskazują na pomocniczy, uzupełniający status niektórych zadań. Przeciwnie, wszystkie stanowiły produkty tego projektu, w związku z czym wymagały stałego monitorowania. Jednak żeby móc realnie ocenić stopień ich wykonania, zakres zadań powinien być zwymiarowany oraz powinny być wskazane podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Przyjęty sposób zdefiniowania zakresu oraz ryzyk projektu, powoduje brak możliwości weryfikacji stanu jego realizacji oraz właściwej identyfikacji sytuacji materializacji ryzyk, a w związku z tym odpowiednio wczesnego podejmowania działań zapobiegawczych czy mobilizujących.

- b) nie określili wskaźnika pomiaru dla wskazanej w Systemie oczekiwanej korzyści z projektu, mimo iż dotyczyła ona stworzenia nowych miejsc pracy i napływu turystów i była możliwa do zwymiarowania, co było niezgodne z zapisami SZRP przyjętego przez Radę Ministrów 29 października 2018 r., a także z wytycznymi RMPPS i RBMP⁸⁶. Brak zwymiarowania planowanych korzyści z projektu wpływa również na możliwość dokonania oceny skuteczności podejmowanych działań.

(akta kontroli str. 607-610)

Odpowiedzialni w okresach wcześniejszych za zarządzanie projektem i jego monitorowanie Lider projektu i Kierownik programu, w ramach którego realizowano projekt *BCN*, nie będący obecnie pracownikami Ministerstwa, do dnia zakończenia kontroli nie udzielili wyjaśnień dotyczących ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1303-1307, 1372-1376)

- c) mimo posiadania informacji, nie zaktualizowali danych dotyczących:
- wysokości kosztów realizacji dwóch z pięciu zadań. W zakładce pn. *Budżet projektu* wskazano, iż planowany koszt przebudowy dróg powiatowych do Szczyrku i Brennej wynosi 190,0 mln zł oraz że w przypadku rozbudowy lotniska General Aviation w Kaniowie dotychczas nie poniesiono żadnych kosztów z planowanych 20 mln zł. Jednocześnie z otrzymanej przez Ministerstwo od Starosty Bielskiego Karty monitoringu za III kw. 2019 r.⁸⁷ wynika, że koszt pierwszego z ww. zadań uległ zwiększeniu do 230,0 mln zł. Natomiast z informacji udzielonej NIK przez podmiot prywatny realizujący rozbudowę lotniska wynika, że dotychczas wydatkowano już 5,0 mln zł.

(akta kontroli str. 643, 692, 1574, 1670)

- zakresu projektu. Zgodnie z zapisami w systemie MonAliZa w zakładce pn. *Cele wg stanu* na 22 października 2021 r. i Karty projektu z 14 października 2021 r. jedno z pięciu zadań, dotyczące rozbudowy kompleksu narciarskiego w Szczyrku, figurowało jako zadanie realizowane w ramach projektu z zaplanowanym terminem realizacji do końca 2020 r., natomiast w zakładce pn. *Produkty* zostało oznaczone jako zaległe. Jednocześnie w Kartach monitoringu za III kw. 2018 r. oraz I i III kw. 2019 r. pracownik MliR zamieścił zapisy o braku możliwości pozyskania informacji o zadaniu i propozycję wyłączenia go z monitorowania.

(akta kontroli str. 637, 644, 677, 682, 687, 693, 1622-1623)

⁸⁶ Dokumenty pn.: *Proces monitorowania projektów strategicznych* (z 12 czerwca 2018 r.) oraz *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* (z 13 listopada 2020 r.).

⁸⁷ Projekt *BCN* był monitorowany w ramach innego projektu wynikającego z SOR, tj. projektu pn. *Program dla Śląska*, zgodnie z ustalonym dla tego projektu systemem monitorowania, w cyklach kwartalnych poprzez przekazywane karty monitoringu strategicznego przedsięwzięcia.

- stopnia realizacji jednego zadania dotyczącego rozbudowy lotniska General Aviation w Kaniowie. Na dzień 22 października 2021 r. w zakładce pn. *Harmonogram* widniał zapis, iż zadanie zrealizowano w 100%, podczas gdy z informacji udzielonej NIK przez podmiot prywatny realizujący rozbudowę tego lotniska wynika, że z uwagi na brak środków nie zrealizowano trzech z czterech podzadań (tj. budowy terminala lotniczego; budowy centrum B+R sektora lotniczego; budowy nowoczesnego zaplecza serwisowego i szkoleniowego dla pilotów samolotów).
(akta kontroli str. 637, 640, 669-678, 1570-1574)
- harmonogramu w zakresie terminów realizacji dwóch z pięciu zadań. Wg stanu na 1 października 2021 r. w systemie MonAliZa w zakładce pn. *Harmonogram* dla zadań dotyczących budowy Kotarz Areny - Centrum Aktywnego Wypoczynku w Brennej oraz przebudowy dróg powiatowych do Brennej i do Szczyrku wskazano terminy realizacji do końca 2020 r., podczas gdy wg Kart monitoringu za III kw. 2019 r. otrzymanych przez Ministerstwo od Starosty Bielskiego i podmiotu realizującego zadanie Kotarz Arena terminy realizacji tych zadań zmieniono odpowiednio na I kw. 2023 r. oraz koniec 2023 r.
- harmonogramu realizacji zadania budowa obiektu Kotarz Arena - Centrum Aktywnego Wypoczynku. Wg stanu na 1 października 2021 r. wpisano siedem podzadań, a wg przekazanych Ministerstwu Kart monitorowania za III kw. 2019 r. w harmonogramie wskazano 39 podzadań.

(akta kontroli str. 624-625, 637, 1670-1672, 1764-1772)

Stwierdzone w systemie MonAliZa 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.

Z przekazanej do kontroli korespondencji elektronicznej pomiędzy JMP, a pracownikami Ministerstwa odpowiadającymi za projekt BCN wynika, że w okresie od września 2019 r. do września 2021 r. JMP 18 razy przekazywała pytania dotyczące stanu realizacji projektu i prośby o weryfikację danych w Systemie. Wyniki niniejszej kontroli wskazują, iż działania te były nieskuteczne.

(akta kontroli str. 769-801)

Informacje na temat przebiegu realizacji zadań w projekcie BCN w Ministerstwie pozyskiwano od ich wykonawców w odpowiedzi na kierowaną indywidualnie korespondencję dotyczącą przekazywania kwartalnych Kart monitoringu, a także w związku z koniecznością przeprowadzenia przeglądu projektów strategicznych w 2019 r. oraz opracowania i przekazania Radzie Ministrów corocznych sprawozdań z realizacji SOR⁸⁸. W związku z tym część podmiotów wskazanych jako realizatorów zadań informacje o stanie ich zaawansowania przekazywała⁸⁹ w ramach monitoringu projektu pn. *Programu dla Śląska*, tj. okresach kwartalnych (co było niezgodne z ustaleniami Rady z 12 czerwca 2018 r.). Przy czym podmiot odpowiedzialny za realizację rozbudowy Lotniska General Aviation w Kaniowie⁹⁰ oraz Starosta Bielski⁹¹ przekazali Karty monitorowania strategicznego tylko za lata 2018-2019. Od 2020 r. informacje o stanie realizacji zadań przekazywała już tylko spółka odpowiedzialna za zadanie budowy Kotarz Areny - Centrum Aktywnego Wypoczynku⁹². Natomiast wskazani w systemie MonAliZa: Starosta Cieszyński jako Wiceprzewodniczący Komitetu Sterującego tego projektu oraz Gmina Brenna i Gmina Szczyrk, jako podmioty współpracujące przy projekcie, w ogóle nie przekazywały informacji o stanie zaawansowania i postępie jego realizacji.

⁸⁸ Maile od pracowników Ministerstwa do Starosty Bielskiego z 24 października 2018 r. i 28 listopada 2019 r. maile do podmiotu realizującego rozbudowę lotniska z 2 lutego 2020 r. i 10 lipca 2019 r.

⁸⁹ Z informacji od podmiotów realizujących poszczególne zadania wynika, że nie przekazywały one danych w cyklu miesięcznym a jedynie kwartalnie i nie przez cały okres objęty kontrolą.

⁹⁰ Bielski Park Technologiczny Lotnictwa, Przedsiębiorczości i Innowacji Sp. z o.o.

⁹¹ Wg informacji w Karcie projektu z 15 września 2021 r. Przewodniczący Komitetu Sterującego realizacją projektu BCN.

⁹² Przekazywane informacje dotyczyły jedynie zadania własnego, za wyjątkiem raportu z 30 października 2018 r., który obejmował również informacje o zadaniu rozbudowy Lotniska General Aviation w Kaniowie.

Utrudnienia związane z monitorowaniem projektów⁹³ realizowanych poza Ministerstwem potwierdzają również informacje otrzymane podczas kontroli od Wicedyrektor Departamentu Strategii.

(akta kontroli str. 726-732,1570-1739)

Sekretarz Stanu, Waldemar Buda nadzorujący departamenty odpowiedzialne za realizację tych projektów, wyjaśnił, że decyzję o zaprzestaniu monitorowania zadania rozbudowy kompleksu narciarskiego w Szczyrku w ramach *Programu dla Śląska* podjął Kierownik programu. Ponadto wyjaśnił, że nieaktualność danych dotyczących projektu *BCN* wynika z trudności w pozyskiwaniu informacji od podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w realizację. Wpływ na jakość tych danych zamieszczanych w Systemie ma ograniczona liczba dostępnych licencji w systemie MonAliZa. Nie udzielił natomiast wyjaśnień na temat przyczyn braku zmiany zakresu projektu *BCN* w systemie MonAliZa.

Odpowiedzialni w okresach wcześniejszych za zarządzanie projektem i jego monitorowanie Lider projektu i Kierownik programu, w ramach którego realizowano projekt *BCN*, nie będący obecnie pracownikami Ministerstwa, do dnia zakończenia kontroli nie udzieliłi wyjaśnień dotyczących ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1303-1307, 1372-1376, 1390-1393)

Zdaniem NIK opisane powyżej nieprawidłowości dotyczące projektu *BCN* wynikały z przypisania go Ministerstwu (jako podmiotowi odpowiedzialnemu) do zarządzania i monitorowania zarówno przez Radę Ministrów w SOR, jak i przez RMPPS w uchwale z 12 czerwca 2018 r. w sytuacji, gdy:

- był on jednym z wielu zadań wpisanego również do portfela projektów strategicznych projektu pn. *Program dla Śląska*,
- podmioty będące realizatorami poszczególnych zadań (m.in. jednostki samorządu terytorialnego i podmioty prywatne) były niezależne od Ministerstwa oraz nie podlegały mu organizacyjnie ani finansowo⁹⁴,
- system zarządzania i realizacji określony w *Programie dla Śląska*, ustalał inny (kwartalny) niż określony przez Radę (miesięczny) cykl aktualizacji danych, co utrudniało stworzenie systemu monitoringu i jego prowadzenie.

(akta kontroli str. 1570-1739, 1774-1783)

W związku z faktem, iż to Ministerstwo zostało wyznaczone jako podmiot odpowiedzialny za ten projekt, to zdaniem NIK, powinno było podjąć działania w celu stworzenia spójnego systemu monitorowania tego projektu. Powinien on zapewnić pozyskiwanie i wprowadzanie do systemu MonAliZa informacji o realizacji wszystkich zadań wskazanych w projekcie, zgodnie z przyjętym przez RMPPS *Procesem monitorowania projektów strategicznych*, opracowanym przez RBMP dokumentem pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, a także z ustalonym przez RMPPS miesięcznym cyklem aktualizacji danych w systemie MonAliZa. W okresie objętym kontrolą kolejni Ministrowie nie podjęli jednak działań w celu rzetelnej realizacji ww. obowiązków (np. w formie umów o współpracy lub porozumień dotyczących comiesięcznego przekazywania danych przez podmioty zewnętrzne realizujące zadania w projekcie). Natomiast po stwierdzeniu braku możliwości lub istotnych ograniczeń w pozyskiwaniu informacji o wykonywanych w projekcie zadaniach od niektórych z tych podmiotów, do końca 2021 r. nie zakwestionowano tych obowiązków w formie zgłoszenia do RMPPS uzgodnionego z RBMP Raportu zamknięcia projektu *BCN*.

Dokonaną przez NIK ocenę powyższego zagadnienia potwierdzają wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli przez Ministra Grzegorza Pudeł, który poinformował, że w lutym 2022 r. (tj. po ok. 4 latach od przypisania go Ministerstwu) Lider projektu przystąpił do sporządzenia raportu zamknięcia projektu *BCN* z uwagi na fakt, że projekt nie jest realizowany

⁹³ Projekt pn. *Program dla Śląska* został podzielony na odrębnych 6 projektów. Z przedstawionej do kontroli informacji (tabela nr 3) wynika, że w przypadku tych projektów realizowanych poza Ministerstwem identyfikowano braki dotyczące uzupełnienia informacji w zakresie projektu. Podczas rocznego przeglądu projektów w 2021 r. Kierownik programu zaproponował zamknięcie ww. 6 projektów wynikających z *Programu dla Śląska*. Braki w informacjach dotyczących stanu realizacji poszczególnych zadań spowodowały, że uznano, że niezasadne jest dalsze prowadzenie monitoringu w systemie MonAliZa. Do 12 listopada 2021 r. dokładny termin zakończenia monitorowania nie został dookreślony.

⁹⁴ Dotyczy kontroli i nadzoru wynikających z ustawy o finansach publicznych np. w sytuacji udzielania przez Ministerstwo dotacji.

w Ministerstwie ani przez podmioty podległe, co negatywnie wpływa na możliwości skutecznego monitorowania stanu jego realizacji.

(akta kontroli str. 726-732, 1839)

OCENA CZĄSTKOWA

Wdrożone w Ministerstwie elementy SMPS w odniesieniu do większości badanych zagadnień (tj. realizacji, dokumentowania i monitorowania projektów zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi oraz dokumentami Rady i RBMP, a także realizacji przez JMP zadań wspierających osoby realizujące projekty i Kierownictwo Ministerstwa) funkcjonowały prawidłowo.

Badanie dwóch realizowanych w Ministerstwie projektów (z 38⁹⁵) wykazało, iż ich realizacja odbywała się z zastosowaniem podejścia projektowego wprowadzonego z własnej inicjatywy przed rozpoczęciem wdrażania przez Radę i RBMP Systemu monitorowania projektów strategicznych (w tym zarządzania projektowego) w administracji rządowej. W szczególności pracownikom Ministerstwa przypisano role projektowe⁹⁶, ustalono harmonogramy, cele i produkty projektów, zidentyfikowano ryzyka i prowadzono ich rejestry. Jednocześnie, przy ich realizacji stwierdzono, na podstawie zapisów w systemie MonAliZa dokonywanych przez Liderów projektów, nieprawidłowości polegające m.in. na: dokonaniu zmiany harmonogramu projektu *Konsolidacja* niezgodnie z trybem określonym w *Procesie projektowym*, braku określenia wskaźników osiągnięcia korzyści dla projektu *Konsolidacja*, ustaleniu niezgodnej z zasadami określonymi w *Standardzie zarządzania* struktury zarządczej dla projektu *PPP*. Nieprawidłowości te nie miały jednak negatywnego wpływu na realizację tych projektów.

W Ministerstwie prowadzono monitoring operacyjny z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa, w którym prowadzono dokumentację projektów. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami oraz zasadami ustalonymi w dokumentach pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* i pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, w Systemie zamieszczano m.in. plany projektu z harmonogramami, wykazy ryzyk i dane o ich przebiegu oraz wskazywano osoby odpowiedzialne za realizację i monitoring projektów. Badanie dwóch ww. projektów wykazało, że w przypadku jednego z nich (projekt *PPP*) monitoring operacyjny prowadzony był w sposób nierzetelny, bowiem nie zaktualizowano struktury zarządczej, wskazano niezgodny ze stanem faktycznym poziom wykonania dwóch zadań oraz błędne terminy ich zakończenia.

Natomiast w odniesieniu do trzeciego projektu (*BCN*), dla którego Ministerstwo zostało wskazane przez Radę jako podmiot odpowiedzialny, lecz faktycznie realizowanego przez podmioty niezależne i niepowiązane z Ministerstwem (m.in. jednostki samorządu terytorialnego i podmioty prywatne), kontrola wykazała, że Lider projektu dokonywał aktualizacji danych o części zadań w systemie MonAliZa w cyklach kwartalnych, podczas gdy Rada wymagała aktualizacji nie rzadziej niż raz w miesiącu. Dodatkowo niektóre informacje o przebiegu i zakresie projektu oraz występujących ryzykach nie zostały zaktualizowane mimo pozyskania stosownych danych od tych podmiotów. Nie dostosowano także struktury zarządczej projektu w Ministerstwie do zmienionych wymogów *Standardu zarządzania*. W ocenie NIK powyższe wynikało z trudności lub braku możliwości w pozyskiwaniu informacji od niektórych podmiotów bezpośrednio realizujących poszczególne zadania w projekcie oraz pozyskiwaniu danych od podmiotów przekazujących je dobrowolnie w okresach rzadszych niż comiesięczny cykl ustalony przez Radę.

Powyższe nieprawidłowości w zakresie rzetelności i aktualizacji danych w systemie MonAliZa stanowiły naruszenie zasad ustalonych w dokumentach pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* oraz pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*. Określały one zakres danych objętych monitorowaniem, co miało wspierać bieżące zarządzanie, poprzez dostarczanie aktualnych informacji na temat postępów prac i pojawiających się ryzyk a także bieżącej informacji dla Rady Ministrów i RMPPS.

Biuro portfela Ministerstwa wykonywało zadania określone w *Procesie projektowym* oraz rekomendacjach RBMP, w tym koordynowało proces opracowania i opiniowało dokumenty dotyczące uruchamiania i dokonywania zmian w projektach oraz wspierało procesy decyzyjne Kierownictwa Ministerstwa, organizując roczne przeglądy projektów strategicznych.

⁹⁵ Włączonych w latach 2018-2021 (do 30 listopada) do portfela projektów strategicznych, dla których resort właściwy ds. rozwoju regionalnego został wskazany jako podmiot odpowiedzialny.

⁹⁶ Również dla projektu *BCN* na wewnętrzne potrzeby Ministerstwa określono podstawową strukturę zarządczą tego projektu, tj. przypisano role Lidera projektu, Kierownika programu, Sponsora.

Pracownicy Biura portfela prowadzili również działania wspomagające pracę osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji projektów m.in. organizowali szkolenia wewnętrzne dla pracowników zaangażowanych w realizację projektów strategicznych. Pracownicy Biura portfela posiadali kwalifikacje niezbędne do wspierania procesu zarządzania projektami i realizowali zadania przypisane tej komórce wg obowiązujących procedur zarządzania projektami. Mimo, iż Biuro portfela co miesiąc przekazywało do RBMP potwierdzenia o zaktualizowaniu danych w Systemie (wprowadzanych przez Liderów), to ustalenia kontroli wykazały jednak, iż mechanizmy ich weryfikacji przez to Biuro były nieskuteczne.

OBSZAR

3. Efekty wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

Opis stanu faktycznego

W przyjętym 14 lipca 2020 r. *Standardzie zarządzania* zapisano (w § 5 pkt 8), iż projekty strategiczne muszą być realizowane zgodnie ze standardami zarządzania projektami strategicznymi rekomendowanymi przez RBMP⁹⁷. Oznacza to m.in. zapewnienie zgodności z zasadami określonymi w opracowanym przez RBMP dokumencie pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje*, w tym m.in. dokonywanie oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego w jednostce (poprzez ustalenie i pomiar kluczowych wskaźników efektywności Biura portfela) oraz jej stopnia dojrzałości projektowej (działy VI. i VII.).

W okresie objętym kontrolą nie zaplanowano i nie przeprowadzono w Ministerstwie oceny zawansowania wdrożenia zarządzania projektowego (dojrzałości projektowej) oraz skuteczności zarządzania projektami.

Do kontroli nie przekazano również dokumentacji potwierdzającej zaplanowanie na kolejne lata realizacji prac dotyczących przeprowadzenia ewaluacji (analiz) dotyczących stopnia dojrzałości projektowej resortu ani wpływu wdrożenia zarządzania projektowego na skuteczność i efektywność realizacji projektów⁹⁸.

(akta kontroli str. 72-105, 1032, 1821-1826, 1858-1872)

Dyrektor DSR, wyjaśniła, że podejście projektowe w całej administracji publicznej jest procesem nowym, dopiero wprowadzanym. Wymaga czasu i odpowiednich zasobów. MFiPR we wprowadzaniu podejścia projektowego, bazowało na dokumentach i rekomendacjach przekazywanych przez RBMP. Były to przede wszystkim rekomendacje i dobre praktyki stanowiące inspirację do wdrażania procesu projektowego. Nie wszystkie rekomendowane rozwiązania musiały być obligatoryjnie wprowadzane. Ponadto dokument pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*, opracowano i przekazano MFiPR w marcu 2021 r. Stąd nie zostały jeszcze podjęte kroki związane z przygotowaniem i wdrożeniem rozwiązań mających na celu mierzenie efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w MFiPR. Zaplanowanie i wprowadzenie tego typu rozwiązań jest procesem czasochłonnym i powinno być rozłożone w czasie.

(akta kontroli str. 1032)

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, iż wdrażanie zarządzania projektowego rozpoczęto w Ministerstwie w lutym 2017 r., tj. że zarządzanie projektowe stosowane jest od 5 lat, to rzetelne i zasadne jest poznanie przez Kierownictwo Ministerstwa efektów prowadzonych działań, ponieważ angażują one zasoby osobowe i finansowe Ministerstwa. Wyniki ewaluacji pozwoliłyby na dokonanie oceny dotychczasowej dojrzałości zarządzania projektami, określenie kierunków dalszego rozwoju oraz ewentualnych zmian organizacyjnych oraz na podjęcie konkretnych działań prowadzących do zwiększenia skuteczności działalności projektowej Ministerstwa.

W okresie objętym kontrolą w ramach rocznych Planów audytu wewnętrznego dokonywano analizy obszarów ryzyka w działalności Ministerstwa wraz ze wskazaniem szacowanego

⁹⁷ W zakresie w jakim nie stoją w sprzeczności z zasadami określonymi w Standardzie zarządzania i innymi wewnętrznymi aktami normatywnymi obowiązującymi w Ministerstwie.

⁹⁸ W okresie objętym kontrolą w planach działalności Ministerstwa jedynie w 2019 r. i 2020 r. określono zadania związane z zarządzaniem projektowym, tj. dla realizacji jednego z celów Ministerstwa dotyczącego podniesienia jakości i sprawności realizacji zadań administracyjnych opracowano projekt Standardu zarządzania oraz przeprowadzono dwa zaplanowane szkolenia dotyczące systemu MonAliZa łącznie dla 44 osób a w 2020 r. przyjęto nowy Standard zarządzania.

poziomu ryzyka. W 2018 r. jako bardzo wysokie określono ryzyko w zakresie Planów, Programów i Strategii dotyczących polityki rozwoju. W kolejnych latach objętych kontrolą ryzyka w tej działalności nie stwierdzano.

W okresie IV kw. 2018 r. – styczeń 2019 r. audytorzy MliR przeprowadzili czynności doradcze⁹⁹, których celem było zidentyfikowanie obszarów do rozwoju w zakresie funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych oraz monitorowania SOR. Na podstawie ustaleń dokonanych w wyniku przeglądu dokumentów oraz rozmów z osobami zaangażowanymi w proces monitoringu strategicznego SOR oraz monitoringu i wdrażania projektów strategicznych, audytorzy w dniu 16 stycznia 2019 r. sporządzili opinię, którą przekazano Ministrowi oraz do wiadomości Dyrektorowi Generalnemu i Dyrektorowi DSR. Opinii ani płynących z niej wniosków nie przekazano do KPRM (RBMP) do ewentualnego wykorzystania.

W opinii opisano 17 zidentyfikowanych obszarów do rozwoju, które w ocenie audytorów mają wpływ na „system projektów strategicznych oraz monitorowanie SOR”, w których sugerowali rozważenie wprowadzenia usprawnień. W obszarach:

- a) realizacji i monitorowania projektów w Ministerstwie zauważono, iż:
- struktura realizacji projektów nie uwzględniała hierarchicznej struktury zarządzania w administracji;
 - w części projektów dyrekcja departamentu, w którym zatrudniony był Lider projektu, nie pełniła żadnej roli w projekcie, a ich realizacja nie była priorytetem departamentu;
 - część Liderów projektu była pracownikami departamentów na stanowiskach specjalistycznych lub naczelników wydziału, w konsekwencji osoby te nie posiadały narzędzi do efektywnego wdrażania projektu;
 - dla części Liderów realizacja projektu strategicznego była jednym z wielu zadań, a często zadaniem dodatkowym, niestanowiącym priorytetu departamentu, z którym nie wiąże się dodatkowa gratyfikacja;
 - w przypadku projektów realizowanych przez wiele podmiotów występowała trudność w pozyskaniu zaangażowania i współpracy podmiotów spoza MliR, w szczególności, gdy nie uznają one projektu strategicznego za swój priorytet;
 - Liderzy projektów i Kierownicy programów wymagają stałego wsparcia szkoleniowego uwzględniającego specyfikę działalności MliR;
 - część osób, która tworzyła projekty i brała udział w uzgodnieniach dotyczących ich realizacji już nie pracuje w MliR (rotacja kadr), co utrudniało ich realizację.

Wszystkie powyższe zjawiska zaobserwowane w działalności Ministerstwa oceniono jako utrudniające realizację projektów strategicznych.

- b) całego Systemu monitorowania projektów strategicznych, wskazywano m.in. na potrzebę:
- opracowania kryteriów oceny projektów strategicznych, wg których projekty powinny być oceniane przed decyzją o wpisaniu na listę projektów strategicznych;
 - ograniczenia liczby projektów strategicznych, do najważniejszych projektów o faktycznie strategicznym charakterze, co byłoby ściśle powiązane z wprowadzeniem kryteriów oceny projektów strategicznych;
 - analizy zasadności miesięcznego systemu monitorowania operacyjnego na rzecz cyklu kwartalnego (w uzasadnieniu poniesiono dużą czaso- i pracochłonność raportowania oraz taką samą przydatność kwartalnych cykli raportowania, biorąc pod uwagę, iż projekty strategiczne trwają zazwyczaj wiele lat).

Jako proponowanych wykonawców tych zaleceń wskazano m.in. Radę, RBMP oraz Centrum Analiz Strategicznych w KPRM, a pierwsze dwa z powyższych ustaleń omawiano na spotkaniu MliR z KPRM w dniu 7 listopada 2018 r. (przed przeprowadzeniem tego działania audytorsko-doradczego).

Ponadto wskazano na potrzebę: poprawy funkcjonowania systemu MonAliZa, z uwagi na wątpliwości dotyczące przydatności systemu MonAliZa do zarządzania portfelem

⁹⁹ W wyniku których sporządzili 16 stycznia 2019 r. m.in. na podstawie, rozmów z przedstawicielami MliR (nie prowadzono rozmów z przedstawicielami KPRM i innych instytucji) dokument pt. *Opinia z czynności doradczych dotyczących systemu projektów strategicznych oraz monitorowania SOR przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.*

projektów oraz do podejmowania realnych decyzji dotyczących portfela projektów. Raporty, w tym wykresy, które System może wygenerować, nie dają jasnej informacji zarządczej. Natomiast w przypadku złożonych projektów, osoby wprowadzające dane do Systemu bazowały na wybiórczych informacjach od osób odpowiedzialnych za poszczególne jego komponenty oraz czasami niespójnych informacjach. W opinii stwierdzono również, że:

- resortom wprowadzającym dane udostępniono zbyt małą liczbę licencji (po dwie licencje na resort), a osobom monitorującym realizację projektów strategicznych nie zapewniono właściwej dostępności do informacji zawartych w raportach w tym Systemie. Ponadto KPRM nie jest właścicielem kodów źródłowych i każda dodatkowa licencja musi zostać zakupiona;
- MliR nie ma dostępu do danych dotyczących wszystkich projektów (mimo, iż jest resortem odpowiedzialnym za monitoring strategiczny);
- System daje duże możliwości i dowolność w zakresie zmian terminów realizacji poszczególnych etapów, co może oznaczać, że projekt nie jest raportowany jako opóźniony, pomimo tego, że nie jest realizowany zgodnie z pierwotnymi założeniami;
- System nie jest intuicyjny (instrukcje wypełniania poszczególnych pól nie są jasne), nie posiada funkcjonalności wymuszonego nadzoru nad jakością wprowadzonych danych, posiada istotną awaryjność, co skutkuje licznymi niezapowiedzianymi modyfikacjami i okresowymi włączeniami z użytkowania (bardzo częste i trudne do przewidzenia utrudnienia w dostępie dla użytkowników uniemożliwiające efektywną pracę i podważające wiarygodność Systemu jako źródła danych) oraz nie rejestruje, kto i w jakim zakresie wprowadził zmiany w danych, ani nie przewiduje zastępstw (nie zapewnia zasady rozliczalności). Powyższe, przy dużej liczbie podmiotów zasilających go danymi, powoduje wysokie ryzyko braku wiarygodności i porównywalności danych.

Jako proponowanego wykonawcę zaleceń w zakresie systemu MonAliZa wskazano RBMP.
(akta kontroli str. 1216, 1220-1267)

Sekretarz Stanu, Waldemar Buda na pytanie, jakie działania podjęto w Ministerstwie po przekazaniu Kierownictwu ww. opinii wyjaśnił, że w ramach usprawnienia realizacji projektów strategicznych przez MliR podjęto działania dotyczące, m.in.:

- zaimplementowania monitoringu strategicznego do systemu MonAliZa, m.in. wypracowano wspólnie z KPRM nową funkcjonalność w Systemie (w zakładce informacje ogólne), a także zrealizowano dwa szkolenia z ww. zakresu dla resortów (w dniu 5 marca 2019 r. z udziałem KPRM oraz w dniu 5 kwietnia 2019 r. dla Liderów projektów, Kierowników programów i wyznaczonych osób), a także;
- współpracowano w tworzeniu nowego narzędzia do monitorowania projektów, tj. pracownicy JMP testowali nowy system MonAliZa 2.0 i zgłaszali uwagi w tym zakresie;
- zgłoszono uwagi do RBMP dotyczące problemów w funkcjonowaniu systemu MonAliZa, dzięki czemu RBMP wprowadziło usprawnienia obecnie obowiązującego Systemu oraz zgłoszono uwagi do konsultowanych przez RBMP dokumentów – metodyk;
- z wykorzystaniem wytycznych i rekomendacji przekazanych przez RBMP i Radę, w Ministerstwie opracowano i wdrożono w 2020 r. *Standard zarządzania* dostosowany do struktury organizacyjnej Ministerstwa, realizowanych w nim programów i projektów oraz uwzględniający dobre praktyki wypracowane w resorcie.

Wykonanie powyższych działań zostało opisane w Obszarach 1. i 2. niniejszego wystąpienia.
(akta kontroli str. 1395-1412)

W 2019 r. i 2020 r. NIK kontrolowała realizację przez Ministerstwo projektów wynikających z SOR¹⁰⁰. Nieprawidłowości, co do których NIK sformułowała wnioski pokontrolne, dotyczyły m.in. nierzetelności danych w systemie MonAliZa¹⁰¹, braku systemu weryfikacji przekazywanych do Ministerstwa danych przez podmioty zewnętrzne odpowiedzialne za realizację projektów flagowych oraz niezapewnienie skutecznych rozwiązań zobowiązujących te podmioty do bieżącego i kompletnego wprowadzania danych do systemu MonAliZa¹⁰².

¹⁰⁰ Kontrole: P/19/019 - Realizacja wybranych projektów flagowych SOR oraz P/20/008 - Realizacja Pakietu dla średnich miast.

¹⁰¹ Wystąpienie pokontrolne nr KAP.410.007.01.2020 z 4 stycznia 2020 r.

¹⁰² Wystąpienie pokontrolne nr KGP.410.010.02.2019 z 21 maja 2020 r.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Ministrowie poinformowali o uzupełnieniu brakujących w systemie MonAliZa danych w kontrolowanych projektach oraz o podjęciu działań w celu zapewnienia mechanizmu weryfikacji wprowadzonych danych poprzez generowanie przez JMP, raz po zakończeniu każdego kwartału, raportu o stanie realizacji projektu flagowego oraz jego analizę pod kątem monitoringu strategicznego przez komórkę odpowiedzialną za monitoring strategiczny SOR. Ewentualne zastrzeżenia dotyczące kompletności i jakości danych miały być przekazywane instytucjom realizującym projekty za pomocą systemu MonAliZa (oraz do wiadomości RBMP) za pośrednictwem JMP.

W trakcie niniejszej kontroli, obecny Minister, odnosząc się do sposobu i stanu realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli NIK, poinformował o problemach z dostępem do systemu MonAliZa (małej liczbie uprawnień/ licencji) i ich negatywnym wpływie na jakość danych w Systemie, a także o braku możliwości narzucenia innym podmiotom, odpowiedzialnym za realizację projektów strategicznych, rozwiązań prawnych i technicznych dotyczących monitoringu strategicznego. Minister wyjaśnił, że dane w Systemie są zwykle wystarczające dla stałego monitoringu strategicznego, a MFiPR występuje do podmiotów realizujących projekty strategiczne jedynie w przypadkach konieczności pozyskania dodatkowych informacji w związku z prowadzonymi analizami. Niemniej przy przygotowywaniu Sprawozdania z realizacji SOR za 2020 r., zwrócono się o przekazanie informacji dodatkowych do podmiotów realizujących projekty i planowane jest pozyskanie takich danych za 2021 r. W ramach wniosków z ww. kontroli NIK podjęto działania związane z dodatkowym kwartalnym monitoringiem realizacji projektów flagowych, w celu poprawienia jakości danych wprowadzanych do Systemu zapewniono udział w szkoleniach dla zespołów projektowych, zarówno wewnętrznych jak i organizowanych przez KSAP.

(akta kontroli str. 1425-1443, 1838-1839)

Z 38 projektów w portfelu Ministerstwa, na dzień 12 listopada 2021 r.:

- 28 było w fazie realizacji;
- realizację jednego zawieszono¹⁰³;
- jeden projekt jest w trakcie zamykania¹⁰⁴;
- jeden¹⁰⁵ został w MFiPR przerwany, a wypracowane efekty projektu przekazano zgodnie z właściwością do wykorzystania w pracach międzyresortowego zespołu działającego przy MSWiA;
- jeden¹⁰⁶ zakończono i wyłączono z monitorowania, z uwagi na przeniesienie części zadań zaplanowanych w projekcie do realizacji w ramach innych instrumentów wsparcia (poza projektowo);
- sześć¹⁰⁷ zrealizowano w planowanym zakresie i w zakładanym budżecie, przy czym dwa z nich z opóźnieniem w stosunku do planowanych terminów realizacji¹⁰⁸.

¹⁰³ Zgodnie z zapisami w systemie MonAliZa realizację projektu pn. *System wsparcia i koordynacji udziału polskich podmiotów w programach zarządzanych centralnie przez KE* od marca 2020 r. zawieszono na podstawie ustnej decyzji Sponsora, Sekretarz Stanu Małgorzaty Jarosińskiej-Jedynak, z uwagi na wystąpienie pandemii i konieczność koncentracji na kluczowych procesach realizowanych przez MFiPR. W systemie MonAliZa, przed zawieszeniem realizacji projektu, zakończenie jego realizacji przewidziano do końca 2021 r.

¹⁰⁴ W odniesieniu do projektu pn. *Zintegrowany system inwestycji rozwojowych po 2020 r.* Ministerstwo w dniu 10 listopada 2021 r. przekazało informację o przygotowywaniu raportu zamknięcia.

¹⁰⁵ Realizację projektu pn. *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej* w MFiPR zakończono po przygotowaniu i przekazaniu planu działań Komitetowi Stałemu Rady Ministrów. Wypracowane efekty przekazano do MSWiA, jako resortu odpowiedzialnego za koordynację kwestii dotyczących polityki migracyjnej, jako wkład MliR do dokumentu pt. *Polityka migracyjna Polski*, powstającego w ramach prac międzyresortowego zespołu działającego przy MSWiA.

¹⁰⁶ Projekt pn. *Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+*.

¹⁰⁷ Projekty wynikające z SOR, tj.: 3 rozpoczęte 2 stycznia 2017 r. pn. *Zintegrowane dokumenty*, pn. *Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją do 2020 r.* i pn. *Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem*, a także pn. *Efektywne fundusze rozpoczęły 8 listopada 2017 r.*, pn. *EFIS dla polskiej gospodarki rozpoczęły 1 lutego 2016 r.* oraz jeden wynikający z Uchwały Rady Ministrów z 19 marca 2018 r. pn. *Rządowy Program na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej* włączony do portfela uchwałą RMPPS nr 1/09/2018 z 25 września 2018 r. rozpoczęły 2 marca 2018 r.

¹⁰⁸ Pn. *Zintegrowane dokumenty* – trzy miesiące po planowanym terminie i pn. *Efektywne Fundusze* – pięć miesięcy po planowanym terminie.

W 13 z 38 realizowanych projektów Ministerstwo zidentyfikowało problemy¹⁰⁹ z ich realizacją dotyczące:

- braku możliwości monitorowania projektów pn. *Program dla Śląska i BCN*, których realizacja odbywała się poza Ministerstwem, wynikającego z trudności w pozyskaniu informacji o ich przebiegu i postępie realizacji (dla wszystkich projektów planowane jest zakończenia monitoringu w systemie MonAliZa);
- przedłużenia terminu realizacji w dwóch projektach¹¹⁰;
- zmian organizacyjnych w Ministerstwie i ustalenia zakresu jednego projektu¹¹¹ (podział zadań pomiędzy projekt a Krajowe Programy Operacyjne);
- braku finansowania w jednym projekcie¹¹² (rozważane jest finansowanie środków UE w perspektywie 2021-2027);
- przypisania Ministerstwu realizacji jednego projektu¹¹³, mimo iż nie było ono właściwie ze względu na przedmiot projektu. W wyniku podjętych działań przeniesiono go do właściwego resortu;
- ustalenia w jednym projekcie¹¹⁴ zakresu, tj. zadań zbliżonych do tych, które równolegle realizowano w innych instrumentach wsparcia. W wyniku podjętych działań część zadań przeniesiono do wspólnej realizacji poza projektowej i zakończono monitorowanie projektu.

(akta kontroli str. 726-732)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazaniu KPRM do ewentualnego dalszego wykorzystania wyników z czynności doradczej przeprowadzonej w Ministerstwie w IV. kw. 2018 r. Przedstawione w opinii audytorów z 16 stycznia 2019 r. wyniki analiz obejmowały nie tylko obszary działalności Ministerstwa wymagające usprawnienia, lecz również szereg zleceń odnoszących się do organizacji i funkcjonowania całego Systemu monitorowania projektów strategicznych. Zalecenia te odnosiły się m.in. do konieczności opracowania kryteriów priorytetyzacji projektów strategicznych i ograniczenia ich liczby w portfelu, zasadności raportowania w cyklach miesięcznych na rzecz cykli kwartalnych oraz poprawy funkcjonowania systemu MonAliZa, z uwagi na wątpliwości dotyczące jego przydatności do zarządzania portfelem projektów wynikające z braku wielu potrzebnych funkcjonalności.

(akta kontroli str. 1396, 1409-1410)

Sekretarz Stanu, Waldemar Buda nie wyjaśnił, z jakich przyczyn ww. Opinii z czynności doradczej nie przekazano do KPRM, mimo iż szereg rekomendacji z niej wynikających, była przeznaczona do realizacji przez Radę, RBMP lub CAS. W odpowiedzi na pytanie kontrolera przekazano jedynie kopie wiadomości elektronicznych z 27 lutego 2019 r. informujące o zaproszeniu na spotkanie w sprawie procesu integracji monitoringu strategicznego projektów strategicznych z systemem MonAliZa z 8 czerwca 2020 r. przekazujące dokument pn. *Standard zarządzania projektami strategicznymi*. Ponadto Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wyjaśnił, że Opinia miała charakter wewnętrzny, doradczy i nie była wiążąca. Została przekazana ówczesnemu kierownikowi jednostki, który pełnił w tym czasie również funkcję Przewodniczącego RMPPS.

(akta kontroli str. 1396, 1409-1410, 1840-1841)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy jednak zauważyć, iż dokument ten oraz wnioski z niego płynące nie zostały oficjalnie przekazane ani RBMP ani Radzie. W ocenie NIK powyższe zaniechanie należy ocenić jako działanie nierzetelne. W MFiPR, jako następcy

¹⁰⁹ Informacje przekazane kontrolerowi NIK przez Wicedyrektora Departamentu Strategii w odpowiedzi na pytanie o problemy w realizacji projektów.

¹¹⁰ Projekt pn. *Partnerska Inicjatywa Miast* – z uwagi, że kluczowe jest zrealizowanie wszystkich zakładanych produktów projektu oraz osiągnięcie zakładanej jakości, zdecydowano o wydłużeniu terminu realizacji projektu oraz projekt pn. *Zintegrowany system inwestycji rozwojowych po 2020 r.* – w odniesieniu do terminu i zakresu realizacji projektu zdecydowano o przebudowie projektu oraz wydłużeniu terminu jego realizacji.

¹¹¹ Projekt pn. *Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+*.

¹¹² Projekt pn. *Dolny Śląsk. Zielona Dolina Żywności i Zdrowia (współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu)*.

¹¹³ Projekt pn. *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*.

¹¹⁴ Projekt pn. *Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+*.

Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, które były prekursorami wdrażania zarządzania projektowego oraz monitorowania projektów strategicznych w administracji rządowej, szczególnie dobrze rozumiana powinna być potrzeba istnienia sprawnie funkcjonującego Systemu monitorowania projektów strategicznych oraz związanego z nim wdrożenia zarządzania projektowego. Wyniki ww. czynności doradczej wskazywały na konieczność podjęcia szeregu działań systemowych, za które aktualnie odpowiada RBMP i Rada. Przekazane KPRM już na początku 2019 r. informacje mogłyby być podstawą szerszej dyskusji nad wprowadzeniem zmian w SMPS oraz służyć lepszej dostępności i podniesieniu jakości danych, umożliwiając Kierownictwom ministerstw, RMPPS i Radzie Ministrów podejmowanie decyzji zarządczych i szybsze reagowanie na materializujące się ryzyka. Ponadto zmiana rozwiązań na poziomie systemowym pozwoliłaby zapobiec powielaniu występujących przez kolejne lata błędów, na które wskazano w ww. Opinii oraz wynikach kolejnych kontroli NIK, np. dotyczących możliwości pozyskiwania i weryfikacji danych od podmiotów zewnętrznych faktycznie realizujących projekty.

OCENA CZĄSTKOWA

Kolejni Ministrowie, odpowiedzialni za realizację projektów strategicznych w ramach działu rozwój regionalny, podejmowali ograniczone działania dotyczące dokonania oceny zawansowania wdrożenia zarządzania projektowego (dojrzałości projektowej) oraz skuteczności zarządzania projektami w Ministerstwie. W Ministerstwie nie przeprowadzono rekomendowanych przez RBMP ocen skuteczności wdrażania podejścia projektowego oraz stopnia dojrzałości projektowej. Działania w tym zakresie nie zaplanowano również na kolejne lata. Na przełomie 2018 r. i 2019 r. audytorzy MliR przeprowadzili czynność doradczą, podczas której zidentyfikowano kilkanaście obszarów wymagających zmian i usprawnień dotyczących zarówno działalności Ministerstwa, jak i funkcjonowania całego SMPS. Opinię zawierającą jej wyniki przekazano jedynie członkom Kierownictwa Ministerstwa. Informacji tych nie przekazano do KPRM do ewentualnego dalszego wykorzystania, mimo iż znaczna część istotnych ustaleń opisanych, jako obszary wymagające usprawnienia, znajdowała się w kompetencji Rady, RBMP i CAS. Wyniki poprzednich¹¹⁵ i niniejszej kontroli NIK potwierdzają, iż część zaleceń wynikających z ww. Opinii z czynności doradczej pozostaje nadal aktualna, zarówno w odniesieniu do Ministerstwa, jak i całego SMPS. Dotyczy to kluczowych, w ocenie NIK, dla sprawności funkcjonowania SMPS aspektów jak, brak odpowiedniej liczby dostępów do systemu MonAliZa, trudności w pozyskiwaniu danych o projektach od podmiotów niezależnych od Ministerstwa, czy rotacja kadr odpowiadających za projekty.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie funkcjonującej w Ministerstwie struktury zarządczej projektów *PPP* oraz *BCN* do wymogów obecnie obowiązującego *Standardu zarządzania*;
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego monitorowania wszystkich projektów strategicznych dla których Ministerstwo zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny, w tym kompletności, aktualności i spójności danych w systemie MonAliZa.

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.

¹¹⁵ Wystąpienie pokontrolne nr KAP.410.007.01.2020 z 4 stycznia 2020 r. i wystąpienie pokontrolne nr KGP.410.010.02.2019 z 21 maja 2020 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 02.05.2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. Dyrektor
Michał Musioł
p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


Michał Musioł

