



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KGP.410.010.02.2019

Pani
Małgorzata Jarosińska-Jedynak
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/019 – Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, poprzednio od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Jarosińska-Jedynak – Minister Funduszy i Polityki Regionalnej od 15 listopada 2019 r., poprzednio Jerzy Kwieciński – Minister Inwestycji i Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r., a od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r., jako Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju; od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju i Finansów
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność założeń planów realizacji poszczególnych projektów flagowych z celami określonymi w <i>Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> 2. Zarządzanie projektami flagowymi. 3. Finansowanie projektów flagowych. 4. Realizacja projektów flagowych. 5. Monitorowanie realizacji poszczególnych projektów. 6. Nadzór nad działaniami jednostek realizujących projekty, za które odpowiada Ministerstwo.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Mirosław Wójtowicz, główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli: – w MliR nr KGP/102/2019 z 17 października 2019 r. – w MFiPP nr KGP/115/2019 z 22 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: MliR lub MFiPP.(odpowiednio do obowiązującej w danym okresie nazwy organu pomocniczego ministra), bądź Ministerstwo jeśli opisywana działalność kolejnych organów pomocniczych miała charakter ciągły.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister realizował powierzone mu zadania w zakresie monitorowania oraz sprawozdawczości, dotyczące realizacji projektów flagowych, wskazanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁴.

NIK ocenia pozytywnie stworzenie informatycznego systemu monitorowania realizacji projektów MonAliZa (Monitoring-Analiza-Zarządzanie). Warunkiem przydatności tego narzędzia jest jednak rzetelne wprowadzanie informacji do systemu przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne projekty. Tymczasem Ministerstwo nie zapewniło systemu weryfikacji przekazywanych informacji i danych, pomimo wniosków formułowanych w tym zakresie w sprawozdaniu z realizacji SOR.

W konsekwencji monitoring prowadzony z wykorzystaniem teleinformatycznego systemu zarządzania i monitorowania MonAliZa, ze względu na niekompletność i niezgodność ze stanem faktycznym części danych, nie był rzetelnym narzędziem skutecznego zarządzania i nadzoru nad realizacją projektów flagowych. Nie było możliwe dokonywanie rzetelnych ocen stopnia realizacji projektów flagowych, osiąganych celów i zagrożeń związanych z nieprawidłowym postępowaniem prac.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, odpowiedzialny był także za bieżące zarządzanie procesem wdrażania SOR, w tym za nadzór nad zidentyfikowanymi w Strategii projektami strategicznymi i flagowymi.

Ministerstwo, jak również Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (dalej: RMPPS), której przewodniczącym był Minister Inwestycji i Rozwoju, nie zapewnili wystarczająco skutecznych narzędzi weryfikacji, kontroli i oceny informacji przedkładanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów, a tym samym właściwej koordynacji procesów realizacyjnych. Nie zapewnili też opracowania mierników oceny osiągania kolejnych etapów realizacji oraz końcowych celów poszczególnych projektów.

Sprawozdania z realizacji SOR w zakresie projektów flagowych sporządzane były w obowiązujących terminach i przedkładane właściwym organom. Jednak ich treść formułowana była na dużym poziomie ogólności. Wskazywano przeprowadzone lub podjęte działania, natomiast nie przedstawiano ocen realizacji projektów flagowych. Przyczyn tego stanu, można upatrywać w braku mierników produktu oraz wskaźników realizacji dla poszczególnych projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto sześć spośród 12 projektów flagowych wymienionych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tj.: *Batory*, *Luxtorpeda 2.0*, *Polskie Meble*, *Żwirko i Wigura*, *Inteligentna Kopalnia* oraz *Cyberpark Enigma*.

W okresie objętym kontrolą, jednostka kontrolowana ulegała kilkukrotnym zmianom organizacyjnym.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260), która zastąpiła średniookresową *Strategię Rozwoju Kraju 2020*. Dalej: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* lub SOR.

W listopadzie 2019 r. utworzono Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej⁵ w drodze przekształcenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁶ zostało utworzone w styczniu 2018 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju⁷.

Projekty flagowe ujęte w SOR, były efektem prac Zespołu do spraw Reindustrializacji. Działaniami Zespołu kierował Departament Innowacji w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju. W styczniu 2018 r. Departament Innowacji, wszedł w skład Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii⁸.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Strategii Rozwoju⁹ Ministerstwo nie było odpowiedzialne bezpośrednio za realizację żadnego z projektów flagowych.

Zgodnie z uchwałą nr 1/09/2019 RMPPS z dnia 24 września 2019 r.¹⁰:

- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej było odpowiedzialne za projekt flagowy *Batory*, monitorowany jako program, w skład którego wchodziły cztery projekty: *Promy dla Polskiej Żeglugi Bałtyckiej*, *Zielona Stocznia*, *INNOship*, *I-offshore*;
- Polski Fundusz Rozwoju SA był odpowiedzialny za trzy projekty flagowe *Inteligentna kopalnia*, *Polskie meble* oraz *Żwirko i Wigura*, monitorowany jako program, w skład którego wchodził projekt *Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów*, za realizację którego odpowiedzialne było Ministerstwo Infrastruktury,
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii było odpowiedzialne za projekt flagowy *Cyberpark Enigma*, monitorowany jako program, w skład którego wchodził projekt *CyberMikro*.

Według wyjaśnień¹¹ zastępcy dyrektora Departamentu Strategii Rozwoju (dalej: DSR) w portfelu projektów strategicznych Ministerstwa jest *Program dla Śląska*, w którym znajdowało się przedsięwzięcie *Inteligentna kopalnia*. Było ono jednak monitorowane przez Polski Fundusz Rozwoju SA jako odrębny projekt.

Projekt flagowy *Luxtorpeda 2.0* nie jest już monitorowany jako oddzielny projekt. Decyzją nr 9 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. został włączony do programu *Centralny Port Komunikacyjny*¹², gdzie podmiotem odpowiedzialnym było Ministerstwo Infrastruktury.

Według wyjaśnień dyrektora DSR¹³, rola Ministerstwa we wdrażaniu projektów flagowych polegała w głównej mierze na prowadzeniu sprawozdawczości, w ramach tzw. monitoringu strategicznego.

Ponadto Ministerstwo uczestniczyło w przedsięwzięciach w ramach projektów flagowych:

- jako instytucja zarządzająca programami operacyjnymi:

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 103).

⁷ W treści wystąpienia jako Ministerstwo należy rozumieć urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, kolejno: Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁸ Dalej: MPiT.

⁹ Pismo z 30 października 2019 r. DSR-I.0810.1.2019.JR

¹⁰ Ostatnia uchwała Rady Monitorowania wskazująca podmioty odpowiedzialne za realizacją projektów flagowych.

¹¹ Pismo z dnia 30 października 2019 r. znak DSR-I.08010.1.2019.JR

¹² Centralny Port Komunikacyjny nie został ujęty w SOR.

¹³ Pismo z dnia 30 października 2019 r. znak DSR-I.08010.1.2019.JR.

- projekt *Batory*, w zakresie wsparcia projektów w ramach programu sektorowego INNOship prowadzonego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju¹⁴, finansowanego z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój,
- projekt *E-bus*, w zakresie programu finansowania zakupu elektrycznego taboru autobusowego realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020,
- w projekcie *Inteligentna kopalnia*, poprzez udział w 2018 r. w II fazie przygotowawczej Programu, polegającej na dialogu pomiędzy MIR, PFR SA, Jastrzębską Spółką Węglową SA, FAMUR SA oraz NCBR dotyczącym możliwego zakresu współpracy,
- w projekcie *Polskie meble*, poprzez współorganizację konferencji „Innowacyjne meble w przyjaznej szkole” oraz współpraca w wydaniu przewodnika „Inwestycje w przestrzeń przyjaznej szkoły”,
- w programie *Ekobudownictwo* (komponent związany z budową budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych w ramach programu Mieszkanie+ przez spółkę Polskie Domy Drewniane SA),
- w projekcie *Luxtorpeda 2.0* przedstawiciele ówczesnego Ministerstwa Rozwoju uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu Sterującego Zespołu zadaniowego do spraw Programu *Luxtorpeda 2.0*, na których poruszane były kwestie związane m.in. z wynikami weryfikacji kryteriów kwalifikowalności dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w zakresie taboru. W ówczesnym Ministerstwie Rozwoju odbywały się spotkania robocze z przedstawicielami producentów taboru oraz przewoźnikami, dotyczące możliwości standaryzacji taboru kolejowego.

(akta kontroli, str. 20-26, 32-35, 44-52, 87.)

W wyniku zmian w składzie Rady Ministrów oraz w związku z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów z dniem 25 kwietnia 2018 r. Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, w skład której wchodził członek Rady Ministrów (w tym ministrowie, których resorty odpowiedzialne były za realizację projektów) monitoring projektów, w tym projektów flagowych, był prowadzony przez:

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (poprzednio Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) – jako monitoring strategiczny prowadzony na podstawie: art. 3a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, Systemu zarządzania rozwojem Polski przyjętego uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r., Systemu monitorowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju przyjętego uchwałą nr 78 Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju z dnia 18 grudnia 2018 r.
- Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych – jako monitoring operacyjny prowadzony na podstawie zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych¹⁶.

¹⁴ Dalej: NCBR.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1295. Dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁶ M. P. z 2019 r. poz. 247, dalej: zarządzenie nr 58 Prezesa Rady Ministrów.

Monitoring projektów flagowych prowadzony przez Ministerstwo

Nadzór nad realizacją projektów strategicznych i flagowych SOR oparty był na monitorowaniu strategicznym prowadzonym przez DSR (stan ten nie zmienił się w wyniku przekształceń ministerstwa). Coroczna informacja sprawozdawcza z realizacji SOR, zawierająca podsumowanie monitoringu strategicznego, przekazywana była do opinii Komitetowi Koordynacyjnemu Polityki Rozwoju, Stałemu Komitetowi Rady Ministrów oraz Radzie Ministrów.

(akta kontroli str. 55-64)

Główne założenia monitoringu strategicznego wypracowano w 2017 r. w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju. W listopadzie 2017 r. przeprowadzono pilotaż monitoringu strategicznego na wybranych przez koordynatorów strategii rozwoju projektach strategicznych SOR. Na podstawie zebranych doświadczeń sformułowano zakres merytoryczny informacji zbieranych w ramach monitoringu strategicznego projektów i działań SOR. Sporządzono tzw. fiszki projektowe, które służyły do pozyskiwania od koordynatorów strategii rozwoju danych o realizacji projektów na poziomie strategicznym. Dane zbierane były w okresach kwartalnych, a informacja otrzymywana w IV kwartale miała charakter podsumowujący cały rok.

W ówczesnym Ministerstwie Rozwoju, w Departamencie Zarządzania Projektami, który był odpowiedzialny za monitoring operacyjny, opracowano i wdrożono system teleinformatyczny MonAliZa. Obecnie system MonAliZa jest administrowany przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów (dalej: RBMP)¹⁷, które przyznaje licencje dostępowe do systemu. RBMP odpowiada za to, w jakich instytucjach system jest wdrażany.

Po utworzeniu w 2018 r. RBMP, w ministerstwach i instytucjach odpowiedzialnych za realizację projektów, w tym w MliR, zostały powołane lokalne biura monitorowania projektów (dalej: BMP), których zadaniem było wsparcie zarządzania i monitoringu operacyjnego z wykorzystaniem systemu MonAliZa, a także szerzenie kultury zarządzania projektami wewnątrz ministerstwa.

BMP w Ministerstwie umiejscowione było w DSR, a pracownicy posiadali licencje dostępowe na poziomie widoku wyłącznie do projektów, za które odpowiadało Ministerstwo.

W I kwartale 2019 r. z inicjatywy MliR do systemu MonAliZa zostało zaimplementowane *pole opisowe*, w którym miały być wprowadzane informacje opisowe o realizacji danego projektu przez podmioty odpowiedzialne za jego realizację, zgodnie z instrukcją dotyczącą sposobu i zakresu przekazywania informacji w ramach monitoringu strategicznego SOR i dziewięciu strategii rozwoju. Instrukcja określała zakres informacji do monitoringu strategicznego umieszczanych w systemie MonAliZa oraz sposób ich przekazywania.

Według wyjaśnień¹⁸ naczelnika Wydziału Koordynacji Polityki Strukturalnej DSR Instrukcja przygotowana przez MliR miała charakter roboczy. Służyła celom informacyjnym i instruktażowym podczas wprowadzania do systemu MonAliZa danych w zakresie monitoringu strategicznego. Instrukcja została zaprezentowana w dniu 5 marca 2019 r. na spotkaniu zorganizowanym przez MliR i RBMP z koordynatorami dziewięciu strategii rozwoju oraz koordynatorami BMP. Instrukcja została rozesłana do podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów. W Instrukcji zawarto dobre praktyki w zakresie wypełnienia pól dotyczących monitoringu strategicznego. Według przywołanych wyjaśnień, Ministerstwo nie jest podmiotem zarządzającym systemem MonAliZa i nie może wprowadzać

¹⁷ Jednostka organizacyjna w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁸ E-mail z dnia 18 grudnia 2019 r.

dokumentów wiążących inne resorty dotyczących użytkowania tego systemu. Uprawnienia pracowników Ministerstwa umożliwiają jedynie generowanie raportu zawierającego dane wprowadzone do pola opisowego przez podmiot odpowiedzialny. Raport zawiera dane ze wszystkich projektów w systemie MonAliZa (o ile zostały wprowadzone) i stanowi roboczy wkład do sprawozdania z SOR sporządzanego przez Ministerstwo.

W toku kontroli dokonano oględzin funkcjonowania systemu MonAliZa, z pozycji użytkownika (MFiPR) i stwierdzono, że nie było możliwe wygenerowanie raportu w zakresie danych opisowych dotyczących realizacji projektów flagowych. Dyrektor DSR wyjaśnił¹⁹, że przyczyną był brak wprowadzenia danych przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektu.

Według wyjaśnień byłego Przewodniczącego RMPPS²⁰, dla zapewnienia, by proces wprowadzania danych o realizacji projektów flagowych do systemu MonAliZa był bieżący i kompletny, na pierwszym posiedzeniu RMPPS przyjęto dokument *Proces Monitorowania Projektów Strategicznych*. Ustalono, że wszystkie podmioty realizujące projekty mają obowiązek przekazania danych do RBMP do systemu MonAliZa do dnia 31 lipca 2018 r., a aktualizacja danych odbywać się będzie w cyklach miesięcznych. Dodatkowo Przewodniczący RMPPS zobowiązał RBMP do przeprowadzenia cyklu szkoleń dla osób wprowadzających dane do systemu. Na drugim posiedzeniu RMPPS przedstawiono informację o postępie we wprowadzaniu danych o realizacji projektów do systemu. Przewodniczący RMPPS zobowiązał członków RMPPS do pilnego uzupełnienia danych. Jednocześnie po posiedzeniu RMPPS zostało wystosowane pismo do poszczególnych ministerstw z prośbą o uzupełnienie brakujących danych – co zostało odnotowane w protokołach posiedzeń RMPPS.

Wśród innych działań mających na celu zapewnienie przez RMPPS rzetelnego dostępu do informacji o projektach, były Przewodniczący wymieniał w szczególności:

- rekomendacje dotyczące:
 - wdrożenia w ministerstwach nie pracujących w oparciu o żadną metodykę zarządzania projektami wewnętrznych uregulowań opartych na Standardach Zarządzania Projektami Strategicznymi (I i II posiedzenie RMPPS);
 - sposobów określania celów i korzyści wynikających z realizacji projektu tak, by były one kwantyfikowalne, konieczności innego podejścia do zarządzania projektami, a innego do zarządzania programami (II posiedzenie RMPPS);
 - kryterium „strategiczności” projektów – odejście od brania pod uwagę tylko kryterium finansowego (II posiedzenie RMPPS);
 - powołania w ministerstwach komórek odpowiedzialnych za strategię, czyli za monitorowanie projektów realizowanych przez dany podmiot (II posiedzenie RMPPS);
- wytyczne dotyczące:
 - monitorowania projektów strategicznych (dokument *Proces Monitorowania Projektów Strategicznych* – I posiedzenie RMPPS);
 - częstotliwości aktualizacji danych o projektach portfela i terminu rozpoczęcia monitorowania projektów (I posiedzenie RMPPS);
 - priorytetyzacji projektów strategicznych – podział na kategorię A i B (I i II posiedzenie RMPPS);

¹⁹ Pismo z dnia 5 grudnia 2019 r.

²⁰ Pismo z 29 stycznia 2020 r.

- zakresu informacji o projektach portfela, częstotliwości ich aktualizowania czy horyzontu planowania (obecnie opracowywane; rozpatrywane podczas V posiedzenia RMPPS).

Wskazane powyżej działania nie zapewniły jednak poprawnego funkcjonowania systemu MonAliZa, ponieważ dane nie były na bieżąco wprowadzane, aktualizowane czy uzupełniane.

Brakujące dane opisowe dotyczące wybranych do kontroli projektów flagowych, za wyjątkiem projektu *Inteligentna Kopalnia*, zostały w dniu 16 stycznia 2020 r. uzupełnione przez podmioty odpowiedzialne.

(akta kontroli str. 53-64,79-86, 318-323)

Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynowania i monitorowania realizacji projektów flagowych, od czasu włączenia Departamentu Zarządzania Projektami do struktur RBMP, tj. od 15 marca 2018 r., ograniczały się do uwzględniania informacji o ich realizacji w sprawozdawczości prowadzonej w ramach monitoringu strategicznego oraz sporządzania sprawozdań rocznych z realizacji SOR.

Minister sporządzał okresową ocenę realizacji celów i priorytetów średniookresowej strategii rozwoju kraju (obecnie SOR), wynikającą z art. 3a pkt 3 ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz z treści SOR (monitorowanie realizacji SOR) poprzez opracowywanie rocznych sprawozdań. Sprawozdania stanowiły ogólną informację o stanie realizacji projektów strategicznych i flagowych oraz wybranych działań w ramach poszczególnych celów szczegółowych SOR. Sprawozdania powstały w oparciu o informacje nadesłane od koordynatorów (właściwych ministerstw) dziewięciu strategii rozwoju realizujących SOR oraz o analizy robocze MliR.

- W informacji z realizacji *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*²¹ obejmującej okres luty 2016 r. - luty 2017 r., przekazanej Radzie Ministrów w kwietniu 2017 r. wymieniono zdefiniowane dotychczas projekty flagowe (*Elektromobilność, Batory, Cyberpark Enigma, Luxtorpeda 2.0, Polskie Meble, Inteligentna Kopalnia*), wskazując, że pozostają one w fazie koncepcyjnej i tylko w dwóch (*Elektromobilność* i *Batory*) sformułowano wstępne porozumienia lub listy intencyjne z podmiotami uczestniczącymi w ich przyszłej realizacji.
- W sprawozdaniu z realizacji SOR za 2017 r. w zakresie projektów flagowych zawarto ogólne sformułowania, iż realizowane są projekty flagowe odnoszące się do określonego produktu bądź przełomowej technologii, które charakteryzują się dużą skalą oddziaływania na całą gospodarkę oraz realnym lub prognozowanym zapotrzebowaniem rynkowym. Ze sprawozdania wynika, że w 2017 r. skupiono się w szczególności na projektach: *Batory, Żwirko i Wigura, E-bus, Luxtorpeda 2.0, Cyberpark Enigma, Centrum Rozwoju Biotechnologii, Polskie meble* i *Inteligentna kopalnia*, które obejmowały działania w różnych fazach realizacji - od momentu badań, komercjalizacji, produkcji po wyjście na rynki międzynarodowe.

W załączniku do sprawozdania zamieszczono opisowe informacje o podjętych lub zrealizowanych działaniach w poszczególnych projektach flagowych, nie dokonując oceny stanu realizacji projektów. W stosunku do innych projektów SOR ujętych w sprawozdaniu – innych niż projekty flagowe, dokonywano takiej oceny między innymi z wykorzystaniem tzw. oceny świateł, gdzie określony kolor odpowiadał stanowi realizacji: *zakończony / realizowany terminowo / opóźniony / zagrożony / do istotnej zmiany / do usunięcia*.

²¹ Poprzedzającej SOR.

W części „wnioski końcowe”, napisano między innymi że:

- każdy projekt strategiczny powinien mieć wyraźnie wskazany jeden podmiot odpowiedzialny za jego realizację, gdyż analiza wykazała, że tam gdzie wskazywanych było kilka podmiotów odpowiedzialnych za projekt, jego realizacja była mniej efektywna; jednocześnie podmiot odpowiedzialny powinien zostać wskazany przy każdym projekcie flagowym (w SOR nie wskazano podmiotów odpowiedzialnych przy tej kategorii projektów),
 - konieczne jest utrwalenie procesu bieżącego monitorowania i sprawozdawczości dotyczącej projektów strategicznych i flagowych, jak również ich weryfikacji,
 - rozwinęty powinien zostać proces ewaluacji, oceny poszczególnych projektów strategicznych po zakończeniu ich realizacji, tak by uzyskać wnioski co do wpływu tych projektów na sytuację społeczno-gospodarczą oraz podstawę do decyzji o ich ewentualnej kontynuacji.
- W sprawozdaniu z realizacji SOR za 2018 r. stwierdzono, że wszystkie projekty flagowe weszły w fazę realizacji i obejmują szereg działań w różnych etapach rozwoju produktu: od momentu badań, komercjalizacji i produkcji, aż po wyjście na rynki międzynarodowe. Z ustaleń kontroli NIK w Ministerstwie Rozwoju wynika jednak, iż dwa Programy (*Cyberpark Enigma* oraz *Inteligentna Kopalnia*) nie wyszły poza fazę koncepcyjną. W załączniku do sprawozdania, podobnie jak w sprawozdaniu za rok poprzedni, syntetycznie opisano działanie podejmowane w poszczególnych projektach flagowych, nie dokonując oceny stanu realizacji projektów. Wskazano również, że w dniu 15 czerwca 2018 r. program *Luxtorpeda 2.0* został zmodyfikowany poprzez włączenie go do programu budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Łączne podsumowanie oceny stopnia realizacji projektów nie odnosiło się do stanu realizacji projektów flagowych. Natomiast wskazano, że stopień realizacji SOR po dwóch latach realizacji szacuje się na 40-50%.

We wnioskach końcowych wskazano między innymi, że wyzwaniem jest w szczególności realizacja projektów flagowych odnoszących się do opracowania określonego produktu bądź przełomowej technologii. Pojawiające się opóźnienia, czy przejściowe trudności w realizacji niektórych projektów wynikają w głównej mierze z ich złożoności oraz konieczności zaangażowania wielu instytucji/podmiotów oraz że postęp prac w projektach opóźnionych jest na bieżąco monitorowany przez Radę Monitorowania oraz RBMP.

Wskazano również, że dzięki rozszerzeniu funkcjonalności systemu MonAliZa o zakładkę dedykowaną monitoringowi strategicznemu, całość informacji dotyczących efektów realizacji projektów strategicznych będzie gromadzona od 2019 r. za pomocą tego narzędzia informatycznego (po raz pierwszy za III kwartał 2019 r.), co pozwoli na sprawniejsze pozyskiwanie informacji zarówno na potrzeby sprawozdania rocznego, jak i bieżących podsumowań stanu realizacji SOR.

(akta kontroli str. 17-18)

Według wyjaśnień byłego Ministra Inwestycji i Rozwoju²² (jednocześnie Przewodniczącego RMPPS), RMPPS przedstawiała Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie roczne z działalności i w ocenie Ministra nie nastąpiły szczególne okoliczności wymagające przedstawienia Radzie Ministrów wyników monitorowania, poza wymienionym sprawozdaniem. Minister wskazał, iż na Radzie Ministrów i Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów podczas posiedzeń również omawiano

²² Pismo z dnia 29 stycznia 2020 r.

realizację projektów flagowych - tych które wymagały szczególnej uwagi ze względu na znaczenie i zakres niezbędnych działań. Jako minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego był on odpowiedzialny za przygotowanie corocznego sprawozdania z realizacji SOR, które było przekazywane do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju oraz do rozpatrzenia Radzie Ministrów. Sprawozdania powstawały w oparciu o analizy resortu oraz informacje nadesłane od koordynatorów (właściwych ministerstw) dziewięciu strategii rozwoju realizujących SOR.

Po uruchomieniu pełnego monitoringu projektów strategicznych przez RBMP, do Prezesa Rady Ministrów przekazywane były także przedstawiane podczas posiedzeń RMPPS statusy poszczególnych projektów portfela.

(akta kontroli str. 318-323)

W lipcu 2019 r. MliR przedstawiło raport *Trzy lata Odpowiedzialnego Rozwoju*, w którym podano najważniejsze efekty dotychczasowej realizacji POR i SOR, w postaci wybranych przykładów wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą Polski w latach 2016-2019 oraz wybranych osiągnięć realizowanych projektów strategicznych i flagowych. Raport oparto na wyżej opisanych sprawozdaniach rocznych oraz poszerzono o informacje z 2019 r. pozyskane z systemu MonAliZa i od resortów odpowiadających za realizację poszczególnych celów i obszarów SOR.

Stan realizacji projektów flagowych, podobnie jak w sprawozdaniach, przedstawiono opisowo wskazując niektóre dotychczasowe działania. Nie przedstawiono stopnia realizacji poszczególnych projektów. Nie przedstawiono też ocen realizacji projektów, w tym wskazujących na opóźnienia lub zagrożenia.

(akta kontroli str. 270-317)

Sprawozdania i raport z realizacji SOR, w tym projektów flagowych, były przedmiotem analiz i opinii Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju²³, który zgodnie z art. 35a ustawy o z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²⁴ jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, właściwym do monitorowania SOR. Pracami Komitetu Koordynacyjnego kieruje Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (wcześniej Minister Inwestycji i Rozwoju), a jego obsługę prowadzi Departament Strategii Rozwoju - Wydział Koordynacji Polityki Rozwoju.

W odniesieniu do SOR, Komitet Koordynacyjny analizował propozycje dokumentów strategicznych, w tym strategii i polityk określających szczegółowe cele oraz instrumenty realizacyjne kluczowe dla realizacji SOR, projekty odpowiednich aktów prawnych oraz dokumenty i informacje dotyczące przebiegu wdrażania SOR i jej instrumentów realizacyjnych.

(akta kontroli str. 55-63)

Według wyjaśnień²⁵ dyrektora DSR, do oceny stopnia osiągnięcia celów SOR ustalony został zestaw 80 wskaźników (zawartych w SOR) wraz z wartościami pośrednimi i docelowymi. Poziomy wskaźników monitorowane były za pomocą narzędzia *Strateg* (systemu stworzonego przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby programowania i monitorowania polityki rozwoju) i wykorzystywane podczas monitoringu strategicznego prowadzonego przez Ministerstwo.

Zastosowane wskaźniki były wskaźnikami rezultatu, zdefiniowanymi na poziomie makroekonomicznym. Dla celu szczegółowego I – *Trwały wzrost gospodarczy*

²³ Dalej: Komitet Koordynacyjny.

²⁴ Dz.U. z 2019 poz. 1295.

²⁵ Pismo z 5 grudnia 2019 r. znak DSR-I.080.1.2019.

oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną, Obszaru – Reindustrializacja, w którym ulokowano wszystkie projekty flagowe, ustalono dwa wskaźniki:

- 1) udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem – wielkość bazową ustalono na 32,7%; wielkość osiągnięta w 2016 r. 34,8%, w 2017 r. 34,1%,
- 2) udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto – wielkość bazową określono na poziomie 19,9%; wielkość osiągnięta w 2016 r. 20,4%; w 2017 r. 20,0%²⁶.

Stopień osiąganych celów dla poszczególnych projektów flagowych na poziomie monitoringu strategicznego planowano oceniać w formie opisowej. Opisy miały jednak charakter informacji o przeprowadzonych lub prowadzonych działaniach, i nie odnosiły się do celów ani poziomów ich osiągania.

Za aktualność i jakość danych przekazywanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów odpowiadali liderzy projektów. Lokalne Biuro Monitorowania Ministerstwa pozostawało w stałej współpracy z liderami (rozmowy indywidualne, spotkania, korespondencja e-mailowa) dążąc do aktualizacji danych na koniec każdego miesiąca, zgodnie z oczekiwaniem wyrażonym przez Radę Monitorowania w protokole z posiedzenia Rady z 12 czerwca 2018 r.

Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że Ministerstwo nie wprowadziło uregulowań zapewniających weryfikację przekazywanych danych oraz nie prowadziło weryfikacji, np. w trybie kontrolnym.

(akta kontroli str. 27-29, 55-64)

Monitoring projektów flagowych prowadzony przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych

RMPPS została powołana zarządzeniem nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. Przewodniczącym Rady Monitorowania został Minister Inwestycji i Rozwoju²⁷. Obsługę organizacyjną oraz kancelaryjno-biurową prac RMPPS, w oparciu o dane zawarte w systemie MonAliZa, zapewniało RBMP. Jak wyjaśnił dyrektor DSR²⁸, obecnie MFIPR nie odpowiada za monitoring projektów flagowych obejmujący ocenę zakresu rzeczowego, terminów i budżetu.

Zadaniem RMPPS zgodnie z § 2 zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów było monitorowanie i koordynowanie programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym SOR, w szczególności:

- 1) ocena, czy portfel projektów strategicznych wspiera realizację celów strategicznych Rady Ministrów oraz pozostaje zgodny ze strategicznymi dokumentami Rady Ministrów,
- 2) analiza stanu realizacji portfela projektów strategicznych pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac oraz opracowywanie rekomendacji dotyczących wprowadzenia odpowiednich zmian w strategicznych dokumentach Rady Ministrów,
- 3) ustalanie priorytetów dla portfela projektów strategicznych,

²⁶ Brak danych za 2018 r.

²⁷ Minister Inwestycji i Rozwoju pełnił funkcję Przewodniczącego Rady Monitorowania do dnia 15 listopada 2019 r., z tym dniem dokonano zmian w strukturze rządu, w wyniku których m.in. w składzie Rady Ministrów nie ustanowiono Ministra Inwestycji i Rozwoju.

²⁸ Pismo z dnia 31 października 2019 r. znak DSR-I.0810.2.2019.JR.

- 4) inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację portfela projektów strategicznych, oraz od dnia 25 stycznia 2019 r.²⁹
- 5) stymulowanie podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności przez określanie wytycznych w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania portfelem projektów strategicznych.

RMPPS na pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. przyjęła regulamin funkcjonowania, w którym poza uregulowaniami porządkowymi podkreślono, że jej zadaniem jest w szczególności inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację portfela projektów strategicznych, oraz że porozumienie zawierane jest, gdy konieczne jest właściwe koordynowanie prac różnych podmiotów.

W regulaminie postanowiono, że przewodniczący RMPPS może, z inicjatywy własnej lub na wniosek jej członka, powoływać grupy robocze i zespoły doradcze.

(akta kontroli str. 136-141)

Z wyjaśnień dyrektora RBMP oraz z przekazanych dokumentów z posiedzeń RMPPS wynika, że:

- W portfelu projektów strategicznych znalazły się objęte kontrolą projekty flagowe (*Batory*, *Luxtorpeda 2.0*, *Żwirko i Wigura*, *Polskie Meble*, *Inteligentna Kopalnia*, *Cyberpark Enigma*). Portfel projektów strategicznych był kilkakrotnie aktualizowany poprzez dodanie nowych inicjatyw lub wyłączenie np. projektów zakończonych. Każda zmiana, z uzasadnieniem, była prezentowana członkom RMPPS przez zgłaszający podmiot i na tej podstawie RMPPS podejmowała uchwały o włączeniu inicjatywy/projektu do portfela projektów strategicznych lub wyłączeniu. Z przekazanej dokumentacji wynika, że wybrane do kontroli projekty flagowe, w okresie objętym kontrolą, podlegały następującym zmianom:
 - *Luxtorpeda 2.0* – w związku z decyzją nr 9 Przewodniczącego KERM z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw realizacji Komponentu Kolejowego Programu „Centralny Port Komunikacyjny” został wyłączony z portfela jako samodzielny projekt, w związku z przeniesieniem jego zakresu do projektu *Centralny Port Komunikacyjny*;
 - *Batory*, na liście projektów portfela zdefiniowanej na drugim posiedzeniu Rady został ujęty jako cztery indywidualne projekty (*Zielona stocznia*, *Promy dla Polskiej Żeglugi Bałtyckiej*, *INNOship*, *I-offshore*);
 - *Żwirko i Wigura* na liście projektów portfela został ujęty jako trzy indywidualne projekty (*Biała księga rynku dronów*, *Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów*, *U-space usługi*).
 - Analiza stanu realizacji projektów prowadzona była w oparciu o dane umieszczane w systemie MonAliZa przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektu. Na tej podstawie prowadzono ocenę parametrów takich jak: status ogólny, zakres, harmonogram, budżet, ryzyka projektu.
- Ustalenia kontroli wskazują, że powyższe analizy prowadzone były w oparciu o niepełne dane, przez co obniżeniu ulegała jakość analiz i wiarygodność

²⁹ W związku z wejściem w życie zarządzenia nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M. P. poz. 70).

konkluzji oraz wniosków z nich wynikających. System monitorowania w tym zakresie wymagał skoordynowania i usprawnienia.

Materiały przygotowane przez RBMP na posiedzenie RMPPS, uprzednio były przekazywane jej członkom, którzy mogli wnieść uwagi przed prezentacją danych na posiedzeniu. Sekretarz RMPPS prezentował wyniki analizy na posiedzeniu, wskazując status projektu według tzw. *oceny światła*, opatrzonej również komentarzem co do zakresu i stanu realizacji. Prezentacje zawierały również uwagi, spostrzeżenia i rekomendacje, które w ten sposób były przekazywane członkom RMPPS – jednocześnie będącym kierownikami resortów odpowiedzialnych za realizację projektów. Najczęstsze uwagi dotyczyły niewprowadzania danych do systemu MonAliZa lub nieterminowego wprowadzania danych oraz jakości wprowadzonych danych. Według RBMP utrudniało lub uniemożliwiało to wykonanie analiz realizacji projektów przed posiedzeniem RMPPS. Na drugim posiedzeniu sekretarz RMPPS zaprezentował między innymi statystyki dotyczące jakości danych w systemie, wskazując, iż w trakcie weryfikacji jakości danych RBMP przekazało ministerstwu 832 uwagi; najwięcej dotyczyło wprowadzonych celów, wskaźników, korzyści, mierzących je wskaźników oraz ryzyk występujących w projekcie.

Monitoring wybranych do kontroli pięciu projektów flagowych wskazywał, że dwa projekty (*Promy dla PŻB* i *CyberPark Enigma*) posiadały status projektów zagrożonych.

Projekt *Promy dla PŻB* napotykał problemy w fazie projektowej. Przedstawiciel resortu odpowiedzialnego (Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) na posiedzeniu w dniu 24 września 2019 r. informował, że firma projektująca prom nie wywiązała się z realizacji projektu technicznego, dlatego postanowiono zakupić gotowy projekt promu, co wydłuża okres realizacji projektu. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzanej równolegle w podmiotach realizujących projekt *Promy dla PŻB*³⁰ wskazują jednak, iż wykonawca projektu technicznego nie mógł go zrealizować ze względu na nieokreślenie przez armatora parametrów promu, natomiast decyzja o zakupie gotowego projektu promu nie została podjęta. Ponadto NIK stwierdziła, że w świetle założeń projektu zaawansowanie działań nad jego realizacją jest niewielkie. Pomimo upływu ponad trzech lat od rozpoczęcia projektu nadal nie zostały uzgodnione liczba i parametry techniczne zamawianych promów, finansowanie przedsięwzięcia ani możliwości organizacyjne wskazanego wykonawcy³¹.

W projekcie *Cyberpark Enigma* nie podejmowano jakichkolwiek działań, a przedstawiciel Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii informował RMPPS, że celem realizacji projektu między innymi było wybudowanie dwóch linii do produkcji mikroprocesorów. Problemem dla rozpoczęcia wdrożenia projektu były wysokie koszty budowy linii. Przedstawiciel MPiT zaproponował powołanie zespołu międzyresortowego w celu przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących przedmiotu przedsięwzięcia i podjęcia decyzji kierunkowej o projekcie. Przewodniczący RMPPS rekomendował jednak powołanie dedykowanego zespołu w ramach resortu z udziałem, w razie konieczności, wybranych osób z innych resortów.

(akta kontroli str. 324)

³⁰ Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Polska Żegluga Bałtycka SA, Morska Stocznia Remontowa Gryfia SA.

³¹ Ocena realizacji projektu *Promy dla PŻB* w podmiotach realizujących projekt została zawarta w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Prezesów Zarządów Polskiej Żeglugi Bałtyckiej SA i Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia SA.

- RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r. przyjęła uchwałę nr 3/06/2018 w sprawie *określenia sposobu priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych*. Programy i projekty portfela podzielono na:

- Programy i projekty kategorii „A”, do której zaliczono programy i projekty objęte SOR wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka RMPPS odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu;
- Programy i projekty kategorii „B”, wynikające z innych strategicznych dokumentów Rady Ministrów wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka RMPPS odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu, oraz pozostałe projekty objęte SOR.

Projekty monitorowane przez RMPPS uwidocznione na liście przyjętej na kolejnym jej posiedzeniu (w dniu 25 września 2018 r.), posiadały nadaną kategorię (A lub B). Projekty monitorowane w ramach programów flagowych objętych niniejszą kontrolą zostały zakwalifikowane do kategorii:

- A – *Polskie meble, Inteligentna kopalnia, Zielona Stocznia, Promy dla PŻB, CyberMikro*;
- B – *U-Space, Biała Księga Dronów, INNOship, I-offshore*.

Na posiedzeniu RMPPS w dniu 24 września 2019 r. przygotowano projekt uchwały dotyczący rozszerzenia kategoryzacji projektów na pięć kategorii (od A do D). Określono czas poszczególnych działań w harmonogramach dla projektów odpowiednio w projektach kategorii A – maksymalnie jeden miesiąc, a w B – maksymalnie 3 miesiące. Ustalono także minimalny kroczący horyzont planowania – jeden rok do przodu. W toku dyskusji nad projektem uchwały, RMPPS wyraziła jednak oczekiwanie zakończenia prac nad zwiększeniem funkcjonalności systemu MonAliZa umożliwiającej sprawne umieszczanie danych w tym zakresie, w związku z czym odłożono procedowanie projektu uchwały.

(akta kontroli str. 36-52)

- Inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązywanie i określanie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację projektów, według wyjaśnień dyrektora RBMP³², realizowane było w toku posiedzeń RMPPS. W tym celu na posiedzenia zapraszani byli wszyscy członkowie, a każdy z nich mógł również delegować upoważnionego zastępcę. W tym znaczeniu RMPPS pełniła rolę forum wymiany informacji o realizowanych projektach pomiędzy przedstawicielami podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów.

Pod auspicjami Rady nie były natomiast ustalane porozumienia pomiędzy ministerstwami, co do zasad realizowania poszczególnych przedsięwzięć. RBMP argumentowało, że po powołaniu RMPPS nie rozpoczynano nowych dużych przedsięwzięć, poza zgłaszanymi przez same ministerstwa, a struktura zarządcza i zasady realizowania przedsięwzięć strategicznych, w tym szczególnie projektów flagowych, zostały uprzednio określone w decyzji Przewodniczącego KERM.

(akta kontroli str. 37-52)

- RMPPS podejmowała działania zmierzające do podnoszenia poziomu i ujednolicania metod zarządzania portfelem projektów strategicznych.
 - Uchwałą nr 4/06/2018 RMPPS z 12 czerwca 2018 r. w sprawie *przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych* ustanowiono proces

³² Pismo dyrektora RBMP (bez znaku i daty).

przekazywania informacji o stanie realizacji programów i projektów objętych portfelem projektów strategicznych, zobowiązując jej członków do zapewnienia współpracy podległych sobie resortów we wdrożeniu procesu monitorowania.

W dokumencie *Proces monitorowania projektów strategicznych* wskazano mechanizmy i zakres informacji o stanie realizacji programów i projektów przesyłanych od realizatorów do RBMP, a następnie RMPPS. Procesowi nadano charakter stałego, ustrukturyzowanego przepływu informacji z wykorzystaniem systemu MonAliZa. Adresatem były ministerstwa, ich jednostki podległe i nadzorowane oraz spółki, w których ministrowie wykonują prawa z akcji Skarbu Państwa, realizujące programy i projekty portfela projektów strategicznych.

Proces podzielono na trzy fazy, tj.: włączenia projektu do portfela, monitorowania planowania i realizacji projektu oraz zamykania projektu. W fazie monitorowania planowania i realizacji projektu wskazano podmioty odpowiedzialne i przypisane im zadania, między innymi: RBMP zostało zobowiązane do informowania Biur Monitorowania Projektów³³ w resortach i liderów projektów o włączeniu projektu do portfela i rozpoczęciu monitorowania; lider odpowiedzialny był za aktualność danych w systemie MonAliZa; BMP za weryfikowanie raportowanych danych i ewentualne uzupełnienia oraz informację o zakończeniu raportowania; RBMP za weryfikację raportowanych danych, w razie potrzeby za przekazywanie wytycznych do uzupełnienia oraz za przedstawienie statusu projektu Radzie Monitorowania. Rada Monitorowania była odpowiedzialna za sformułowanie wytycznych i rekomendacji, zaś następnie RBMP za przekazanie tych wytycznych do BMP.

- We wrześniu 2018 r. przewodniczący Rady Monitorowania podpisał przygotowany przez RBMP dokument *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*, w których określono, opisano i zmapowano proces organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej. Adresatami dokumentu były podmioty zaangażowane w realizację projektów wynikających z rządowych dokumentów strategicznych oraz pracownicy, poszukujący dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania projektami. Prezentowane zalecenia miały charakter ramowy, wymagający każdorazowego dopasowania do kultury organizacyjnej jednostki, charakteru realizowanego projektu, uwarunkowań zewnętrznych oraz wiedzy i umiejętności zespołu w zakresie zarządzania projektami. RBMP nie podjęła decyzji w formie uchwały w sprawie zaakceptowania ww. dokumentu, Przewodniczący jedynie poprzez rekomendację na posiedzeniu Rady zachęcał do stosowania Standardów przez podmioty odpowiedzialne za zarządzanie projektami.
- Inne działania, na które wskazał dyrektor RBMP³⁴, dotyczyły: szkoleń dla osób użytkujących system MonAliZa, szkoleń mentoringowych wprowadzających do zarządzania projektami. Powołano również grupę roboczą przy RMPPS, która prowadziła prace nad przygotowaniem podręczników, infografik i standardów. RBMP cyklicznie organizowało również wydarzenie o nazwie *Śniadanie z Monalizą* dedykowane szerzeniu kultury projektowej w administracji publicznej oraz wymianie informacji i doświadczeń osób realizujących projekty w administracji.

³³ Dalej: BMP.

³⁴ Pismo dyrektora RBMP (bez znaku i daty).

(akta kontroli str.37-52)

Przewodniczący RMPPS, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów, zobowiązany był do zwoływania posiedzeń RMPPS nie rzadziej niż raz na kwartał. W okresie objętym kontrolą RMPPS odbyła pięć posiedzeń, w terminach: 12 czerwca 2018 r., 25 września 2018 r., 25 stycznia 2019 r., 7 czerwca 2019 r. i 24 września 2019 r., podejmując 11 uchwał m.in. w sprawach: określenia portfela projektów strategicznych, określenia zasad priorytetyzacji projektów i programów stanowiących portfel projektów strategicznych, przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych, rekomendacji zmiany zarządzenia w sprawie RMPPS aktualizacji portfela projektów strategicznych (cztery uchwały).

(akta kontroli str. 108-112)

Realizując obowiązek wynikający z § 10 ust. 1 zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów, Przewodniczący Rady terminowo przedstawił sprawozdanie roczne z działalności Rady. Sprawozdanie zawierało syntetyczną informację o odbytych posiedzeniach, podjętych uchwałach oraz innych zadaniach realizowanych przez Radę, m.in. wdrożenie i doskonalenie systemu zarządzania i monitorowania przedsięwzięć *MonAliZa*. W sprawozdaniu nie formułowano wniosków ani rekomendacji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo, odpowiedzialne za monitorowanie realizacji projektów flagowych, nie zapewniło systemu weryfikacji poprawności informacji i danych przekazywanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów. Nie zrealizowano wniosku zawartego w sprawozdaniu z realizacji SOR za 2017 r., wskazującego na potrzebę weryfikacji danych sprawozdawczych, rozwinięcia procesu oceny i ewaluacji poszczególnych projektów flagowych.

Skutkiem nieprawidłowości był brak możliwości dokonania rzetelnych ocen stanu realizacji projektów flagowych i zamieszczenia tych ocen w sporządzanej sprawozdawczości, tym samym wykorzystania informacji do bieżącego nadzoru, zarządzania projektami i ewaluacji.

Ponadto Ministerstwo nie zapewniło skutecznych rozwiązań zobowiązujących podmioty odpowiedzialne za realizację projektów flagowych do bieżącego i kompletnego wprowadzania danych do systemu *MonAliZa*. Monitoring projektów flagowych prowadzony z wykorzystaniem tego systemu, ze względu na nieterminowość wprowadzania danych, ich niekompletność i niezgodność ze stanem faktycznym, nie był przydatny do sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją projektów flagowych.

2. Minister Inwestycji i Rozwoju, jako przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, nie zapewnił skutecznych narzędzi podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności, wytycznych w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania portfelem projektów strategicznych, projektów flagowych.

Przygotowane przez RBMP *Standardy Zarządzania Projektami strategicznymi* przewodniczący podpisał i rekomendował do stosowania, ale nie przedłożył Radzie w celu ich przyjęcia w trybie określonym w § 2 i §11 Regulaminu funkcjonowania Rady Monitorowania Projektów Strategicznych, tj. w formie

uchwały. W konsekwencji *Standardy* nie stały się dokumentem o charakterze wiążącym podmioty odpowiedzialne za realizację projektów.

3. Minister Inwestycji i Rozwoju jako przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych nie zwołał w IV kwartale 2018 r. posiedzenia Rady. Według § 4 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych, Przewodniczący Rady zwołuje posiedzenia Rady nie rzadziej niż raz na kwartał, a w przypadku swojej nieobecności, przekazuje kompetencje do zwołania i prowadzenia posiedzenia Rady wskazanemu zastępcy przewodniczącego Rady.

Przyjmując, że określenie „raz na kwartał” oznacza, że w każdym kwartale powinno odbyć się co najmniej jedno posiedzenie Rady, obowiązek ten nie został wykonany w IV kwartale 2018 r. Po posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r., Minister Inwestycji i Rozwoju kolejne posiedzenie zwołał na 25 stycznia 2019 r.

NIK zauważa, że również w IV kwartale 2019 r. nie odbyło się posiedzenie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Minister pełnił funkcję przewodniczącego do 19 listopada 2019 r., a po tej dacie nie był wyznaczony przewodniczący Rady.

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie terminowego wprowadzania danych do systemu MonAliZa przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów flagowych oraz zapewnienie narzędzi weryfikacji tych danych pod względem kompletności i zgodności ze stanem faktycznym.
2. Zapewnienie narzędzi umożliwiających dokonywanie bieżących ocen stopnia realizacji projektów flagowych przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów.
3. Zapewnienie systemu opracowywania sprawozdań z realizacji poszczególnych projektów flagowych, który uwzględniałby ocenę stanu zaawansowania poszczególnych projektów i ich zgodności z przyjętymi założeniami oraz rekomendacje dotyczące niezbędnych zmian usprawniających ich realizację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 21 maja 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
(-) *Tadeusz Dziuba*