

KANCELARIA GŁÓWNA
MINISTERSTWO ROZWOJU

wpłynęło
dnia

2020 -05- 08

Nr pisma.....



Ministerstwo Rozwoju

RPW/44973/2020 P

Data: 2020-05-08

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KGP.410.010.03.2019

Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Rozwoju
Ministerstwo Rozwoju
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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 Rozwoju, poprzednio Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii. ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jadwiga Emilewicz – Minister Rozwoju od dnia 15 listopada 2018 r. ² , a wcześniej Minister Przedsiębiorczości i Technologii od dnia 9 stycznia 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Zgodność założeń planów realizacji poszczególnych projektów flagowych z celami określonymi w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)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 ³ . |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Madej, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli (w MPiT): nr KGP/110/2019 z dnia 25 października 2019 r. oraz nr KGP/118/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. (w MR).2. Agnieszka Kowalska-Frączyk, gł. specjalista kp., upoważnienia do kontroli (w MPiT): nr KGP/112/2019 z dnia 7 listopada 2019 r. oraz nr KGP/117/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. (w MR). |

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: MR lub MPiT (odpowiednio do obowiązującej w danym okresie nazwy organu pomocniczego ministra właściwego do spraw *gospodarki*), bądź Ministerstwo jeśli opisywana działalność kolejnych organów pomocniczych miała charakter ciągły.

² W dniu 19 listopada 2019 r., z mocą obowiązującą od 15 listopada 2019 r., weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie *utworzenia Ministerstwa Rozwoju*.

³ Zadania objęte kontrolą w 2017 r. realizowało Ministerstwo Rozwoju kierowane od 28 września 2016 r. przez Mateusza Morawieckiego – Wicepremiera i Ministra Rozwoju i Finansów. Z dniem 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju przekształcono w Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz utworzono Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, w skład którego weszły komórki organizacyjne zlikwidowanego Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy działu *gospodarka* oraz pracownicy obsługujący sprawy tego działu. W dniu 19 listopada 2019 r. z mocą obowiązującą od 15 listopada 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, które uchylilo przepisy o utworzeniu MPiT.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Ministra działania na rzecz zainicjowania czterech projektów flagowych, objętych kontrolą⁶, wskazanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁷. Były to programy *Polskie meble*, *Żwirko i Wigura*, *Inteligentna Kopalnia* oraz *Cyberpark Enigma*.

NIK pozytywnie ocenia dotychczasową realizację programu *Polskie meble*, w szczególności z uwagi na objęcie przez Polskę pozycji lidera w eksporcie mebli w Europie już w 2019 r., choć cel ten został założony na 2020 r., oraz drugiego miejsca na świecie. Prognozowana wielkość eksportu w 2019 r. wyniosła 10,9 mld euro⁸. Niezależnie od pozytywnej oceny osiągnięcia powyższego celu NIK zwraca uwagę, że wynik ten, biorąc pod uwagę wskaźniki przyjęte w systemie MonAliza, nie daje odpowiedzi, czy i w jaki sposób zrealizowano założenia SOR dla tego programu w zakresie wprowadzenia w przedsiębiorstwach sektora meblarskiego nowych technologii i eko-wzornictwa. Osiągnięcie przyjętego celu było uzależnione od wielu zdarzeń i czynników niezależnych od działań podejmowanych przez wykonawców Programu. Biorąc pod uwagę sformułowane cele tego Programu oraz brak sprecyzowanych wskaźników, w opinii NIK nie jest możliwa ocena, czy działania podjęte w Programie *Polskie meble* stanowią najskuteczniejszą formę realizacji jego założeń. Niezależnie od pozytywnej oceny działań przedstawicieli Ministerstwa na rzecz wsparcia programu *Polskie meble*, NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez przedstawiciela Ministerstwa, uczestniczącego w Komitecie Sterującym⁹ Programu *Polskie meble*, skutecznych działań w celu zapewnienia kontynuacji jego prac po ostatnim zwołanym posiedzeniu KS w dniu 22 marca 2018 r. Po reorganizacji centralnej administracji rządowej w styczniu 2018 r. Jadwiga Emilewicz, będąca Zastępcą Przewodniczącego KS dla tego Programu, a jednocześnie jego Sponsorem, z dniem 9 stycznia 2018 r. objęła stanowisko ministra właściwego do spraw *gospodarki*¹⁰. W opinii NIK Pani Minister posiadała zatem umocowanie (w szczególności po odejściu z Rządu dotychczasowego Przewodniczącego KS we wrześniu 2018 r.) do wnioskowania o wydanie nowej decyzji Przewodniczącego KERM umożliwiającej dalszą działalność KS w składzie dostosowanym do zmian w administracji rządowej. Wskutek braku posiedzeń KS Program *Polskie meble* był pozbawiony stałego nadzoru i koordynacji oraz ośrodka decyzyjnego na poziomie strategicznym. NIK zauważa, że w trakcie ostatniego posiedzenia KS w marcu 2018 r. na kierownika programu oraz liderów projektów zostało nałożone zadanie polegające na aktualizacji Programu z terminem wykonania na czerwiec 2018 r. Niezwoływanie kolejnych posiedzeń KS uniemożliwiło zatwierdzenie uaktualnionych założeń.

NIK pozytywnie ocenia podjęte w 2017 r. prace przygotowawcze do Programu *Inteligentna Kopalnia*. Ich celem była identyfikacja potencjalnego produktu tego programu. Ministerstwo nie było później zaangażowane w realizowany przez Polski Fundusz Rozwoju SA¹¹ projekt (o tej samej nazwie), który faktycznie nie stanowił projektu flagowego określonego w SOR. W trakcie kontroli podjęte zostały działania w celu

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

⁶ Projekt flagowy jest programem zawierającym na ogół kilka projektów składowych.

⁷ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260). Dalej: SOR.

⁸ Prognoza została opracowana przez firmę. B+R Studio Analizy Rynku Meblarskiego Tomasz Wiktorski.

⁹ Dalej: KS.

¹⁰ Dalej: Minister PiT.

¹¹ Dalej: PFR SA.

wykreślenia projektu realizowanego przez PFR SA z portfela projektów strategicznych (w tym flagowych), aktualizowanego w drodze uchwał Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych¹².

W ramach Programu *Żwirko i Wigura*, Ministerstwo wspierało działania PFR SA w zakresie rozwoju usług bezzałogowych statków powietrznych¹³. Jednocześnie NIK uznaje za nierzetelne niepodjęcie przez Ministerstwo wystarczających działań na rzecz dostosowania do wymogów podejścia projektowego części Programu *Żwirko i Wigura*, realizowanej przez PFR SA z ramienia Ministerstwa.

W ocenie NIK, przedstawiciele Ministerstwa nie zapewнили jednak w pełnym stopniu prawidłowej realizacji skontrolowanych projektów flagowych, adekwatnie do przypisanej im roli. Dla wszystkich tych projektów nie została opracowana – zarówno na poziomie KS, jak i Ministerstwa – całościowa, spójna metodyka zarządzania programem lub projektami realizowanymi bezpośrednio przez Ministerstwo lub podległe mu podmioty. Uniemożliwiało to skuteczne zastosowanie podejścia projektowego wymaganego przez SOR.

Nie zostały jednocześnie określone wskaźniki osiągnięcia celów projektów flagowych, co miało istotne znaczenie w przypadku programów *Polskie meble* oraz *Żwirko i Wigura*.

W przypadku trzech z czterech objętych kontrolą projektów flagowych Ministerstwo nie podjęło działań w celu zapewnienia zgodności ze stanem faktycznym danych wprowadzanych do systemu MonAliZa¹⁴ przez inne podmioty, dotyczących realizowanych projektów flagowych. Obniżało to skuteczność zarządzania projektami flagowymi, zwłaszcza że system ten miał nie tylko funkcje sprawozdawcze, lecz także zarządcze. Nierzetelność i brak pełnych informacji dotyczyły m.in. kwot wydatków dokonanych przez MPiT (w Programie *Polskie meble*) oraz funkcji sponsora (w programach *Żwirko i Wigura*, *Inteligentna Kopalnia*).

W ocenie NIK, Program *Cyberpark Enigma* nie został wdrożony do realizacji zgodnie z założeniami SOR, czyli jako zintegrowana grupa projektów, której celem było stworzenie ośrodka dysponującego potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT. Jednocześnie NIK ocenia jako opieszale działania Ministerstwa w zakresie weryfikacji możliwości realizacji projektu *CyberMicro*. Mimo przeprowadzenia wstępnych prac studialnych do połowy 2018 r., nie został ostatecznie zaakceptowany do dalszej realizacji ani nie rozstrzygnięto o zaniechaniu jego realizacji.

¹² Organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów powołany Zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M. P. z 2019 r. poz. 247). Dalej: RMPPS.

¹³ Dalej: BSP.

¹⁴ Monitoring-Analiza-Zarządzanie (MonAliZa) informatyczny system monitorowania realizacji projektów, w tym projektów flagowych SOR, działający od lipca 2018 r. Obecnie system MonAliZa jest administrowany przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

Z wyjaśnień¹⁶ Dyrektora Departamentu Innowacji w MR¹⁷ wynika, że istotną przeszkodą w sprawnej realizacji programów, w tym objętych niniejszą kontrolą stanowił szeroki zakres przedmiotowy SOR, wymagający zaplanowania i uruchamiania szeregu działań i instrumentów przez instytucje zaangażowane w ich realizację. Dla powodzenia programów kluczowe było zaangażowanie w prace koncepcyjne i legislacyjne wszystkich właściwych ministrów działów administracji, a także udział przedsiębiorców, w tym spółek Skarbu Państwa.

Za realizację projektu flagowego *Cyberpark Enigma* był odpowiedzialny minister właściwy do spraw *gospodarki* (tj.: Minister Rozwoju i Finansów, następnie od stycznia 2018 r. - Minister PiT, a od listopada 2019 r. - Minister Rozwoju). Odpowiedzialność za realizację programu *Żwirko i Wigura* przypisano Ministrowi Infrastruktury (do stycznia 2018 r. - Minister Infrastruktury i Budownictwa). W dwóch kolejnych programach (*Polskie meble*, *Inteligentna Kopalnia*) podmiotem odpowiedzialnym był PFR SA. Rolę sponsora we wszystkich czterech programach objętych kontrolą, według informacji podanych w systemie MonAliZa, przypisano Minister Jadwidze Emilewicz (bez wskazania stanowiska).

Ministerstwo uczestniczyło w realizacji czterech projektów flagowych wskazanych w SOR. Były to: *Polskie meble*, *Żwirko i Wigura*, *Cyberpark Enigma* oraz *Inteligentna kopalnia* (prace koncepcyjne). Miały być one realizowane z wykorzystaniem podejścia projektowego, którego wdrożenie miało opierać się na budowaniu struktur projektowych oraz współpracy poszczególnych podmiotów.

MR nie posiada tzw. *fiszek* projektowych opracowanych w związku z przygotowywaniem SOR. Dyrektor DIN wyjaśnił¹⁸, że SOR jest rozwinięciem i operacjonalizacją *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹⁹ i według jego wiedzy przed zamieszczeniem w POR programów nie została wykonana ocena *ex ante*. W wyniku prac analitycznych związanych z opracowaniem SOR dokonano koniecznych modyfikacji i zmian przykładowych programów rozwojowych wskazanych w POR. Jednocześnie podkreślił, że z chwilą likwidacji w styczniu 2018 r. ówczesnego MR, gospodarzem SOR do listopada 2019 r. był Minister liR. W wyniku rekonstrukcji składu Rady Ministrów jesienią 2019 r. gospodarzem SOR stał się Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. Wobec tego minister właściwy do spraw *gospodarki* (tj. Minister PiT od stycznia 2018 r. do listopada 2019 r., a następnie Minister Rozwoju) nie dysponuje dokumentacją stanowiącą podstawę włączenia do SOR programów.

(akta kontroli str. 175, 1066-1068)

Zespół roboczy działający w Departamencie Innowacji w ówczesnym MR opracował dokument datowany na 11 maja 2016 r. pn. *Branże przyszłości dla Polski*, który stanowi odzwierciedlenie procesu definiowania programów i tworzeniem ich krótkiej listy. W dokumencie wskazano charakterystykę i zalety programów (przynoszenie natychmiastowych, widocznych efektów i szybkich korzyści, silne narzędzie komuni-

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Pismo z 26 listopada 2019 r., znak IK: 1093859.

¹⁷ Dalej: DIN.

¹⁸ Pismo z dnia 20 lutego 2020 r, znak IK:1161971.

¹⁹ Przyjęty uchwałą nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Dalej: POR.

kacji - ikona dla całej Strategii, ograniczanie złożoności procesu wdrażania Strategii, koncentracja uwagi na wybranych segmentach, pełnienie roli pilotażu dla całej strategii sektorowej, narzędzie marketingowe promujące inwestycje). W wyniku selekcji pomysłów wyłoniono wstępną listę 26 programów w kluczowych obszarach gospodarki. Spośród czterech programów objętych niniejszą kontrolą na powyższej wstępnej liście znalazły się trzy o nazwach: *Polski dron*, *Inteligentne maszyny górnicze* i *Polski klaster meblowy*.

Programy zawarte na wstępnej liście następnie oceniono według kryteriów: wpływu ekonomiczno-społecznego i wykonalności, a następnie zmapowane na matrycę.

Zakres oceny w pierwszym kryterium dotyczył: wartości dodanej PKB, zatrudnienia, rozwoju branż powiązanych, potencjału eksportowego, podniesienia standardu życia obywateli, pozytywnego wpływu na środowisko.

Zakres oceny w drugim kryterium dotyczył: kosztów innowacyjności (*know-how*), rozpoznawalności polskiej marki, zasobów i infrastruktury, uwarunkowań geopolitycznych, obecności i charakterystyki konkurencji zagranicznej, barier wejścia na inne rynki, zainteresowania projektem wśród prywatnych inwestorów i *venture capital*, rozmiar wymaganych inwestycji w rozwój i wdrożenia projektu.

W wyniku dokonanych ocen program *Polski klaster meblowy* został zaliczony do grupy wiodących programów, a jego wykonalność oraz potencjał ekonomiczno-społeczny oceniono powyżej średniej. Program *Inteligentne maszyny górnicze*, którego potencjał gospodarczy oceniono poniżej średniej, a wykonalność powyżej średniej, znalazł się wśród grupy programów wizerunkowych. Program *Polski dron* natomiast oceniono jako program o wysokim ryzyku wykonalności i niskim potencjale gospodarczym.

(akta kontroli str. 234-250, 344)

Wdrażanie procesu projektowego w MR

Decyzją z 17 lutego 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wprowadził w MR dokument pn. *Proces Projektowy dla projektów realizowanych w Ministerstwie Rozwoju* adresowany do pracowników MR oraz pracowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw *gospodarki* (oraz rozwoju regionalnego)²⁰. W dokumencie tym opisano proces organizowania i realizacji przedsięwzięć w ramach SOR poprzez wprowadzenie „reżimu projektowego”. Zarządzanie projektem zostało podzielone na fazy: przygotowania, planowania, realizacji oraz zakończenia. Dokument zdefiniował poszczególne role projektowe wraz z zakresem ich odpowiedzialności. W przypadku sponsora (ambasadora programu/projektu zarówno wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz) w odniesieniu do programów/projektów SOR wskazano osobę co najmniej w randze sekretarza bądź podsekretarza stanu (ewentualnie prezesa/wiceprezesa jednostki nadzorowanej albo podległej). Jego zadaniem było organizowanie prac komitetu sterującego, przewodniczenie jego obradom, inicjowanie jego działania. Rolą komitetu sterującego było sprawowanie stałego nadzoru nad realizacją programu/projektu oraz podejmowanie kluczowych decyzji co do jego uruchomienia, realizacji i zakończenia oraz ponoszenie finalnej odpowiedzialności za rezultaty jego wdrożenia. Do zadań komitetu należało określenie celu i wstępnego zakresu działań na podstawie wizji strategicznych, zapewnienie wystarczających zasobów, w tym finansowych do realizacji programu/projektu. W dokumencie wskazano, że w przypadku niepowołania komitetu sterującego, jego rolę i odpowiedzialność przejmuje sponsor (zgodnie z macierzą odpowiedzialności).

²⁰ M.in. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, PFR SA.

Proces Projektowy dla projektów realizowanych w Ministerstwie Rozwoju nie definiował technik zarządzania projektami i zawierał jedynie niektóre elementy zarządzania projektem. Dyrektor DIN wyjaśnił²¹, że sukcesorem opisanego w poprzednim MR procesu stało się Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju²².

(akta kontroli str. 175-176, 178-204)

Wdrażanie podejścia projektowego w MPiT

Proces Projektowy dla projektów realizowanych w Ministerstwie Rozwoju obowiązywał do dnia 12 stycznia 2018 r., tj. do momentu przekształcenia ówczesnego MR w MliR²³ oraz powstania nowego ministerstwa, tj. MPiT. W MPiT, którego pracownicy współuczestniczyli w procesie organizowania i realizacji projektów flagowych oraz który był urzędem administracji rządowej obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki, pełniącego rolę Sponsora w badanych programach flagowych, nie wprowadzono analogicznego dokumentu określającego zasady postępowania projektowego. Dyrektor DIN wyjaśnił²⁴, że było to spowodowane prowadzonymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁵ pracami, dotyczącymi wprowadzenia dla całej administracji rządowej dokumentów zarządzania projektami/programami. Ponadto stwierdził, że projekty flagowe mają „bardzo skomplikowaną hybrydową naturę” i nie są tożsame z projektami strategicznymi. Projekty flagowe były realizowane w oparciu o różnorodne doświadczenie zawodowe menadżerów PFR SA oraz urzędników Ministerstwa. Powstanie podręcznika realizacji projektów flagowych, w opinii wyjaśniającego, było możliwe jedynie w oparciu o „praktyczne doświadczenia sukcesów i porażek”, w związku z czym powstanie on dopiero po kilku latach doświadczeń. Podkreślił²⁶, że o ile zdefiniowanie projektów strategicznych (czyli najczęściej regulacyjnych) było relatywnie proste, o tyle zdefiniowanie ramy zarządczej dla projektów flagowych – wobec ich złożoności wewnętrznej, kompleksowości a przede wszystkim międzyresortowym i międzysektorowym charakterem – było zadaniem dużo bardziej skomplikowanym. Wyraził opinię, że było ono zadaniem niedokończonym i wymagającym przyjęcia definiujących je ram prawnych i prawno-administracyjnych.

Na posiedzeniu RMPPS²⁷ we wrześniu 2018 r. jej Przewodniczący „zachęcał”, aby w ministerstwach, które nie wprowadziły jeszcze metodyki zarządzania projektami (w tym flagowymi), wdrażać *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*²⁸ opracowane przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów²⁹, co umożliwiłoby wprowadzenie spójnego podejścia projektowego w całej centralnej administracji rządowej. Na posiedzeniu RMPPS w dniu 25 stycznia 2019 r. zaprezentowano dokumenty, przygotowane przez RBMP w celu lepszej koordynacji monitorowania oraz zarządzania projektami, w tym m.in. dokument pn. *Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki*. Zawarto w nim wskazówkę, aby *Standardy* w ministerstwach przyjąć „decyzją Ministra”. W kwestii niewprowadzenia w MPiT metodyki zarządzania projektami Dyrektor DIN wyjaśnił³⁰, że w ramach podejścia

²¹ Por. przypis nr 16.

²² Dalej: MliR.

²³ MliR zostało następcą prawnym MR stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 103).

²⁴ Pismo z dnia 20 stycznia 2020 r., znak IK:1127450.

²⁵ Dalej: KPRM.

²⁶ Pismo z dnia 11 lutego 2020 r., znak IK: 1133049.

²⁷ Obsługa organizacyjna oraz kancelaryjno-biurowa prac RMPPS została powierzona Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów w KPRM.

²⁸ Dalej: Standardy.

²⁹ Dalej: RBMP.

³⁰ Pismo z dnia 10 marca 2020 r., znak: IK 1183658.

projektowego wraz z powstaniem stanowiska Biura Monitorowania Projektów w Biurze Ministra w MPiT, tj. od maja 2018 r., największy nacisk położono na uporządkowanie portfela projektów. Po przekształceniu MR w MliR oraz po powstaniu nowego MPiT doszło do podziału kompetencji pomiędzy dwa resorty, w tym do podziału projektów realizowanych przez dawne MR. Na tym etapie najważniejsze było doprowadzenie do jak najszybszego uporządkowania portfela projektów poprzez ustalenie odpowiedzialności za poszczególne projekty. Dyrektor DIN stwierdził również³¹, że powyższe *Standardy* nie były dokumentem obligatoryjnym, a jedynie stanowiły wytyczne w powyższym zakresie. Wskazał również na trwające prace zainicjowane przez RMPPS w 2019 r. mające na celu opracowanie lub zaktualizowanie dokumentów metodycznych³². Członkowie RMPPS na posiedzeniu w dniu 24 września 2019 r. zostali poinformowani o zakresie i stanie zaawansowania prac nad systemem MonAliZa 2.0 (opracowanie dokumentacji technicznej, konsultacje w ministerstwach) oraz nad dokumentami metodycznymi, tj. *Procesem monitorowania projektów strategicznych* (aktualizacja obowiązującego dokumentu), *Standardami zarządzania projektami i programami strategicznymi*, *Podręcznikiem dla Biur Monitorowania Projektów*, *Podręcznikiem zarządzania projektami i Infografikami*. Poinformowano o fazie końcowej prac.

(akta kontroli str. 175-176, 205-210, 797-802, 341-345, 829-841, 1100-1106)

RMPPS, w skład której wchodził m.in. Minister PiT (obecnie Minister Rozwoju) została powołana w celu zorganizowania efektywnego systemu monitorowania m.in. projektów flagowych wynikających z SOR.

Na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. RMPPS przyjęła³³ dokument pn. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, w którym określono przebieg przekazywania informacji o stanie realizacji programów i projektów objętych portfelem projektów strategicznych do RMPPS w oparciu system MonAliZa. Został on wprowadzony do całej administracji rządowej jako obligatoryjny. Wskazano w nim, że narzędziem służącym do zarządzania i monitorowania projektów jest system MonAliZa. Dokument precyzował mechanizmy przekazywania informacji o stanie realizacji programów i projektów od realizatorów projektów (liderów) do RMPPS. Adresatami dokumentu są ministerstwa i ich jednostki podległe i nadzorowane oraz spółki, w których ministrowie wykonują prawa z akcji/udziałów Skarbu Państwa, realizujące programy i projekty wynikające ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności ze średniookresowej strategii rozwoju kraju. Wskazano tam również zadania lidera projektu, który planuje i przygotowuje projekt oraz jest odpowiedzialny za „bieżące monitorowanie” projektu i zrealizowanie projektu w ramach ustalonego czasu, ryzyka i korzyści. Dyrektor DIN wyjaśnił³⁴, że Ministerstwo realizowało i nadal realizuje wszystkie postanowienia dokumentu oraz podkreślił, że w momencie włączenia projektu do rządowego portfela projektów strategicznych lider projektu obowiązany był do uzupełnienia w systemie MonAliZa dokumentacji projektowej, a następnie do aktualizowania danych. W wyjaśnieniach podkreślono, że celem dokumentu nie było inicjowanie procesu monitorowania wewnątrz organizacji (np. ministerstwa). Powstałe w wyniku reorganizacji w styczniu 2018 r. MPiT

³¹ Por. przypis nr 16.

³² Na posiedzeniu Rady we wrześniu 2019 r. przedstawiono informacje m.in. o zaawansowaniu prac nad dokumentami metodycznymi tj. *Procesem monitorowania projektów strategicznych* (aktualizacja obowiązującego dokumentu), *Standardami zarządzania projektami i programami strategicznymi*, *Podręcznikiem dla Biur Monitorowania Projektów*, *Podręcznikiem zarządzania projektami i Infografikami*. Poinformowano o fazie końcowej prac.

³³ Uchwała nr 4/06/2018 RMPPS z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych.

³⁴ Pismo z 21 lutego 2020 r., znak sprawy IK: 1153072.

nie uzyskało nadzoru nad PFR³⁵. Zgodnie z ustaleniami pomiędzy KPRM a MPiT za monitoring projektów flagowych w systemie MonAliZa odpowiedzialny był PFR SA. Dyrektor DIN wyjaśnił³⁶, że od stycznia 2018 r. MPiT nie miało faktycznego nadzoru nad wykonywaniem zadań w ramach projektów flagowych przez PFR z uwagi na nienadanie uprawnień, które umożliwiałyby dostęp do systemu MonAliZa i tym samym możliwości kontroli nad wprowadzanymi informacjami w zakresie projektów flagowych. Dopiero po interwencji MPiT dotyczącej strategii RBMP w zakresie projektów flagowych, Ministerstwo uzyskało w lipcu 2018 r. wgląd do załączników tychże projektów. Dyrektor DIN zauważył, że liderzy projektów wyznaczeni w PFR SA do realizacji projektów flagowych byli (i są) odpowiedzialni za wprowadzenia danych do systemu MonAliZa. Zarząd PFR SA wyjaśnił, że system MonAliZa nie daje użytkownikowi możliwości weryfikacji historii zmian oraz dat ich wprowadzenia.

Według *Portfela projektów strategicznych* przyjętego przez RMPPS w dniu 24 września 2018 r. Programy wymienione w SOR: *Polskie meble*, *Inteligentna Kopalnia* i projekt *CyberMikro* (w ramach Programu *Cyberpark Enigma*) oraz projekty pn. *Biała Księga Sektora Dronowego* oraz *Centralny Europejski Demonstrator Dronów* (w ramach Programu *Żwirko i Wigura*) zostały wskazane jako priorytetowe (kategoria A). Przewodniczący RMPPS zwrócił się na tym posiedzeniu o dokonanie przez Ministerstwa ponownej weryfikacji projektów zgłoszonych do kategorii A. Ostatecznie w *Portfelu* przyjętym przez RMPPS w dniu 24 września 2019 r. programy *Polskie meble*, *Inteligentna Kopalnia* oraz projekt *CyberMikro* utrzymały kategorię priorytetowych projektów, natomiast w ramach programu *Żwirko i Wigura* pozostał jedynie wyodrębniony *Program Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów* jako projekt niepriorytetowy.

(akta kontroli str. 205-213, 342, 747-749, 762-770, 790-795, 844-850, 1100-1107)

Stosownie do postanowień §16 *Regulaminu funkcjonowania RMPPS* do zadań RMPPS należało w szczególności inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za realizację portfela projektów strategicznych. Mogło to nastąpić w drodze porozumienia pomiędzy podmiotami realizującymi program lub projekt. Odnosząc się do kwestii zasad i form współpracy w ramach realizacji projektów flagowych Dyrektor DIN wyjaśnił m.in., że zdefiniowanie ram zarządczych dla projektów flagowych m.in. ze względu na ich złożoność wewnętrzną, kompleksowość oraz międzyresortowy i międzysektorowy charakter było zadaniem dużo bardziej skomplikowanym. Do realizacji projektów flagowych konieczne było zapewnienie dedykowanego budżetu dla każdego projektu oraz przyjęcie stosownych ram prawnych w postaci „ustawy o projektach flagowych oraz administracyjnych” w formie metodyki schematów zarządczych, przy jednoczesnym przypisaniu odpowiedniej ilości zasobów kadrowych wyposażonych w stosowne narzędzia teleinformatyczne.

Stosownie do postanowienia §3 ust. 3 zarządzenia nr 58 Prezesa Rady Ministrów z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie *Rady monitorowania portfela projektów strategicznych*³⁷ Przewodniczący RMPPS mógł z własnej inicjatywy lub na wniosek członka RMPPS zapraszać do udziału w pracach RMPPS z głosem doradczym inne osoby, jeśli udział tych osób był uzasadniony tematycznym zakresem prac. Jak wyjaśnił

³⁵ Przed reorganizacją centralnej administracji rządowej w styczniu 2018 r. nadzór właścicielski nad PFR SA, a także innymi spółkami w Grupie PFR, sprawował Minister Rozwoju i Finansów. Po reorganizacji nadzór ten sprawuje Prezes Rady Ministrów.

³⁶ Por. przypis nr 34.

³⁷ Dz. U. poz. 442.

Dyrektor DIN³⁸, przedstawiciele PFR SA nigdy nie zostali zaproszeni na posiedzenie RMPPS.

(akta kontroli str. 1069-1072, 1100-1106)

W zakresie środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów flagowych SOR Dyrektor DIN wyjaśnił, że nie posiadały one dedykowanych budżetów. Budżety były wypadkową ilości środków dostępnych, często *ad hoc*, w ramach zaangażowanych instytucji. W praktyce większość wydatków na realizację projektów flagowych ponosił minister właściwy do spraw gospodarki oraz PFR SA. Z uwagi na powyższą konstrukcję, nie było innego narzędzia poza system monitorowania projektów MonA-liZa do zarządzania kosztami.

(akta kontroli str. 206-207, 319, 343, 747-759, 842, 844-850)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Ministerstwo nie zapewniło metodyki zarządzania programami lub projektami, za które odpowiadało. Nie stworzono własnej metodyki, jak również nie stosowano metodyki opracowanej przez RBMP i rekomendowanej przez RMPPS.

Metodyka taka nie została opracowana i przyjęta przez KS w ramach zespołów zadaniowych poszczególnych programów. Przedstawiciele ministra właściwego do spraw gospodarki w dwóch z czterech skontrolowanych projektów flagowych zajmowali kierownicze funkcje (KS Programu *Polskie meble* był kierowany przez przedstawiciela Ministerstwa, a w KS Programu *Żwirko i Wigura* przedstawiciel Ministerstwa pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego).

Nie opracowano takiej metodyki również na poziomie Ministerstwa, co było szczególnie istotne dla programów znajdujących się w fazie koncepcyjnej i inicjacyjnej (*Inteligentna Kopalnia* oraz *Cyberpark Enigma*).

Zdaniem NIK, niezależnie od rekomendacji RMPPS, zarządzanie tak złożonymi Programami wymagało przejrzystych zasad zarządzania nimi, między innymi w zakresie określenia harmonogramu realizacji zadań, wskaźników osiągnięcia celów, mechanizmów monitoringu.

Od 12 stycznia do 12 czerwca 2018 r. w MPiT nie obowiązywał żaden dokument, określający zasady, terminy i pojęcia, na podstawie których MPiT uczestniczył w realizacji projektów flagowych, w tym Programu *Żwirko i Wigura*. Obowiązujący na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 lutego 2017 r. *Proces projektowy w Ministerstwie Rozwoju* nie obowiązywał w nowopowstałym w dniu 12 stycznia 2018 r. MPiT. Sukcesorem *Procesu*, jako następcą prawny MR, został MliR.

Ministerstwo nie skorzystało również z rekomendacji Przewodniczącego RMPPS z września 2018 r., by w ministerstwach, które nie wprowadziły jeszcze metodyki zarządzania projektami (w tym flagowymi) wdrażać *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* z 20 września 2018 r. opracowane przez RBMP, co umożliwiłoby wprowadzenie spójnego podejścia projektowego w całej centralnej administracji rządowej.

Przedstawiciele Ministerstwa wskazywali w wyjaśnieniach³⁹ na trudności w określeniu metodyki zarządczej dla projektów flagowych oraz zdefiniowaniu adekwatnych form współpracy. Do realizacji projektów flagowych konieczne było zapewnienie dedykowanego budżetu dla każdego projektu oraz przyjęcie stosownych ram prawnych w postaci „ustawy o projektach flagowych oraz administracyjnych” w formie

³⁸ Por. przypis nr 30.

³⁹ Por. przypis nr 34.

metodyki schematów zarządczych przy jednoczesnym przypisaniu odpowiedniej ilości zasobów kadrowych wyposażonych w stosowne narzędzia teleinformatyczne.

1. Program *Polskie meble*

Zgodność założeń planów realizacji Programu *Polskie meble* z celami określonymi w SOR

W SOR założono, że Program *Polskie meble* ma polegać na stymulowaniu rozwoju wzornictwa przemysłowego i tworzenia silnych polskich marek, wykorzystujących nowoczesne technologie i wzornictwo ekologiczne (tzw. *ekodesign*). Dyrektor DIN wyjaśnił⁴⁰, że w ramach prac koncepcyjnych nad tym Programem (w pierwszej ich fazie) odbyło się szereg spotkań z przedsiębiorcami branży meblarskiej, dotyczących określenia barier ograniczających ich funkcjonowanie oraz zdefiniowania ich potrzeb rozwojowych. Następnym etapem była seria spotkań z instytucjami w celu określenia możliwych instrumentów wspierających branżę.

Na etapie opracowania dokumentu *Branże przyszłości dla Polski (Dokument do dyskusji)* z dnia 11 maja 2016 r. w MR określono m.in. zakres Programu: wsparcie finansowe w celu automatyzacji linii produkcyjnych w małych i średnich zakładach meblarskich (zastąpienie prac ręcznych specjalistycznymi maszynami, wsparcie rozwoju specjalistów w zakresie projektowania (stworzenie i promocja kierunków oraz szkoleń projektantów mebli), wsparcie badań nad nowymi technologiami produkcji oraz wykorzystaniem nowych materiałów, wsparcie rozwoju branż powiązanych (tapicerskiej, metalowej, mechanicznej i robotycznej), zapewnienie rozpoznawalności polskich marek za granicą, horyzont czasowy jako 0-3 lata. Wskazano na elementy kreacji popytu na polskie meble: kampanie promujące branżę i marki polskie zagranicą oraz zamówienia publiczne na krajowe meble.

W uzasadnieniu dla rekomendacji programu *Polski klaster meblowy* wskazano wysoką pozycję Polski na europejskim i globalnym rynku, a jednocześnie wielki potencjał i potrzebę automatyzacji firm meblarskich, w celu poprawy efektywności branży skupiającej 24 tysięcy zakładów, z których jedynie 100 stanowiło duże zakłady mające możliwość wprowadzania nowych technologii.

(akta kontroli str. 234-289)

Dyrektor DIN wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że przemysł meblarski jest branżą typowo eksportową (ponad 90% polskich mebli trafia do odbiorców zagranicznych), to głównym zadaniem Ministerstwa było wypracowanie koncepcji, której efektem będzie m.in. zajęcie pierwszego miejsca w Europie w wartości eksportu mebli do końca 2020 r.

Grupa robocza w ówczesnym MR, pod kierunkiem Zastępcy Dyrektora w DIN opracowała dokument pn. *Polskie meble (Dokument do dyskusji)* z 12 lipca 2016 r., dotyczący potencjalnego zakresu projektu flagowego i modelu wdrażania. W powyższym dokumencie zanalizowano dziewięć dźwigni determinujących dalszy rozwój przemysłu meblowego w Polsce na etapie produkcji i sprzedaży: zaopatrzenie w surowiec drzewny, mechanizację i automatyzację produkcji (wskazano, że branża meblowa ma duży potencjał do optymalizacji produkcji i zwiększenia jej rentowości poprzez mechanizację i automatyzację), innowacje technologiczne i materiałowe, wzornictwo, nowe kierunki eksportu (90% polskiej produkcji przeznaczana jest na eksport), nowe kanały dystrybucji i środki promocji, budowa polskiej marki (konieczność zintegrowanych działań promocyjnych i strategii rozwoju). W wyniku powyższej analizy zidentyfikowano zestaw działań wspierających. Oceniono priorytetowość

⁴⁰ Por. przypis nr 24.

potencjalnych działań. Do proponowanych działań o najwyższym priorytecie wskazano: regulację zasad sprzedaży drewna w drodze aktu prawnego, zwiększenie podaży surowca i ograniczenie jego eksportu, działania na rzecz edukacji wzorniczej w Polsce (stworzenie Polskiej Szkoły Designu), wsparcie eksportu dla wybranych typów mebli (wsparcie kanału dystrybucji e-commerce, wsparcie organizacji międzynarodowych targów, wykorzystanie ambasad jako kanałów promocyjnych, konkursy dla projektantów).

(akta kontroli str. 341-346, 351-385)

Koncepcja działań w Programie *Polskie meble* była przedstawiana w dokumentach przygotowanych m.in. przez Kierownika programu (pracownik PFR SA). Z dokumentu PFR SA (bez daty) oraz wyjaśnień Dyrektora DIN wynika⁴¹, że w planie realizacji Programu w zakresie objętym pracami KS przyjęto cztery fazy w latach 2017-2022, tj.:

- 2017 – I faza inicjująca: identyfikacja, definiowanie i adresowanie do właściwych instytucji działań służących usunięciu barier strategicznych w rozwoju branży meblowej, poprzez proces dialogu interesariuszy;
- 2017 - 2018 – II faza przygotowawcza: przygotowanie i uruchomienie projektów przez właściwe instytucje realizujące cele programu;
- 2018 ~2020 – III faza wdrożeniowa: realizacja projektów;
- ~ 2021 - 2022 – IV faza: ewaluacja.

Z informacji zamieszczonych w karcie monitoringu, prowadzonej przez PFR SA w systemie MonAliZa, a także z treści trzeciego protokołu z posiedzenia KS z dnia 29 sierpnia 2017 r., wynika, że w ramach prac KS nad Programem *Polskie meble* zostały określone zasadnicze trzy cele. Celem założonej stymulacji branży meblarskiej przez Państwo miało być przede wszystkim osiągnięcie przez Polskę pierwszej pozycji w Europie w eksporcie mebli na koniec 2020 r. Przewidziano cele „pośrednie”, polegające na zdobyciu drugiej i trzeciej pozycji Polski w eksporcie w latach wcześniejszych. Dla powyższych celów, według stanu na dzień 28 stycznia 2020 r., nie ujawniono m.in. osiągniętych wartości w przewidzianej do tego rubryce. Dwóm pozostałym celom, określonym jako: „zmiana wizerunku marki polskiej branży meblarskiej” oraz „Polska nr 1 w produkcji mebli w Europie na koniec 2030 r.”, nie przypisano wskaźników, ani innych parametrów, takich jak: wartość zaplanowana, początkowa, początek i koniec okresu. W systemie MonAliZa nie wykazano dla celu „zmiana wizerunku marki polskiej branży meblarskiej” żadnych osiągniętych wartości.

Cele określone dla Programu *Polskie meble*, a w szczególności cel polegający na osiągnięciu przez Polskę pierwszej pozycji w eksporcie mebli na koniec 2020 r. korelowały z głównymi celami SOR, wskazanymi jako wzrost PKB oraz wzrost produkcji i eksportu w Polsce⁴². NIK zauważa jednak, że osiągnięcie celu, polegającego na stworzeniu systemu wzmacniającego globalną pozycję branży meblarskiej poprzez wzornictwo, nowe technologie oraz stworzenie silnych marek meblowych, nie jest możliwe do bezpośredniego zweryfikowania na podstawie celów i wskaźników (bądź wobec braku wskaźników) przyjętych w systemie MonAliZa.

(akta kontroli str. 9-30,160-177, 281-310, 384-385)

⁴¹ Por. przypis nr 16.

⁴² Schemat 1. Schemat realizacji celu głównego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, str. 49 SOR.

Zarządzanie Programem Polskie meble

Dyrektor DIN wyjaśnił⁴³, że koncepcja Programu *Polskie meble* powstała w drugim półroczu 2016 r., a następnie, w wyniku szerokich konsultacji z branżą meblarską i instytucjami zainteresowanymi udziałem w programie, został sformułowany skład i zadania KS.

Z systemu MonAliZa wynika, że dla Programu *Polskie meble* nie została wytworzona „karta projektu”. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym w MR *Procesem projektowym w Ministerstwie Rozwoju* z 17 lutego 2017 r. akceptacja karty projektu kończyła fazę przygotowania (pierwszą fazę). Z informacji pracownika Biura Ministra w MR⁴⁴ zatrudnionego na stanowisku do spraw zarządzania projektami wynika, że nie wymagały kart projektów te projekty, które w momencie wprowadzenia procesu projektowego już były w fazie planowania bądź realizacji, np. Program *Polskie meble*. W powyższym dokumencie przewidziano bowiem, że projekty, które w chwili ustanowienia procesu w MR były już w trakcie planowania lub realizacji, będą stopniowo przenoszone do realizacji zgodnie z procesem w zakresie, jaki jest konieczny do sprawnego nimi zarządzania (strona 6, rozdział *Cel dokumentu*).

(akta kontroli str. 184, 343)

Decyzją nr 4 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów⁴⁵ z 10 listopada 2017 r. został powołany *Zespół zadaniowy do spraw programu Polskie meble*⁴⁶. Do zadań Zespołu zadaniowego w szczególności należało: stymulowanie branży meblarskiej poprzez wzornictwo i tworzenie silnych polskich marek, wykorzystujących nowoczesne technologie i eko-wzornictwo oraz koordynacja projektów w ramach programu. W ramach Zespołu zadaniowego określono role zarządcze, zakres odpowiedzialności oraz zadania i sposób raportowania ich realizacji przez członków Zespołu.

Zapisami Decyzji nr 4 wyodrębniono następujące role zarządcze:

- KS - ciało kolegialne, w którego skład wchodzić mieli przedstawiciele ministerstw oraz instytucji będących interesariuszami Programu, tj. osoby w randze Sekretarza lub Podsekretarza Stanu w MPiIT, MliR, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także prezesi lub wiceprezesi podmiotów: Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, PFR SA, Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA, Zastępcy Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju⁴⁷ oraz Dyrektora Generalny Lasów Państwowych.

W §4 ust.1 wskazano, że KS sprawuje stały nadzór nad realizacją Programu oraz podejmuje kluczowe decyzje, w tym w szczególności co do jego uruchomienia, realizacji czy zakończenia, ponosi odpowiedzialność za rezultaty jego wdrożenia, określa cel i wstępny zakres działań na podstawie rekomendacji Kierownika Programu, zapewnia zasoby (w tym zasoby finansowe), odpowiada za reagowanie w przypadku odstępstw od zakładanych celów lub harmonogramów Programu;

⁴³ Por. przypis nr 24.

⁴⁴ Informacja przekazana w mailu z 20 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Dalej: KERM.

⁴⁶ Decyzja została wydana na podstawie §16 Zarządzenia nr 131 Prezesa rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M. P. poz. 946). Dalej: Decyzja nr 4.

⁴⁷ Dalej: NCBR.

KS, we współpracy z Kierownikiem Programu, miał zapewnić realizację zadań poprzez podejście projektowe (§7 ust. 2). Wskazano też, że decyzje o przyjęciu bądź rezygnacji z realizacji projektów w ramach Programu podejmowane są w drodze uzgadniania stanowisk (§8 ust. 1 i 2).

- Kierownik Programu z PFR SA. Do zadań Kierownika Programu należało m.in. przygotowanie założeń Programu na podstawie określonych przez KS celów i wstępnego zakresu oraz uzgadnianie ich z KS, planowanie, projektowanie i koordynacja działań w ramach Programu, na podstawie uzgodnionych z KS złoża Programu, monitorowanie postępów prac w projektach i Programie, przygotowanie wstępnych założeń projektów we współpracy z KS i liderami projektów, wsparcie liderów projektów w realizacji ich zadań, wspieranie Przewodniczącego KS i jego Zastępcy w inicjacji działań KS (§4 ust. 2).
- Liderzy projektów powoływani przez poszczególnych członków KS, po podjęciu decyzji o realizacji projektu. Do zadań liderów należało planowanie, przygotowanie i koordynacja projektów, bieżące monitorowanie i realizacja projektu w ramach ustalonych: czasu, jakości, kosztów, ryzyka, jakości i korzyści oraz raportowanie projektu do Kierownika Programu (§4 ust. 2).

Ponadto Decyzją nr 4 powołano jako funkcje monitorująco-doradcze: Kierownika Biura Portfeli, Programów i Projektów z MR, Koordynatora Biura Portfeli, Programów i Projektów z MR, Kierownika Biura Strategii z PFR SA. Pracami KS miał kierować jego Przewodniczący wraz ze swoim Zastępcą. Funkcję Przewodniczącego KS powierzono ówczesnemu Podsekretarzowi Stanu w MR Pawłowi Chorążemu, który po reorganizacji centralnej administracji rządowej w styczniu 2018 r. objął stanowisko Podsekretarza Stanu w MliR. Funkcję Zastępcy Przewodniczącego pełniła Podsekretarz Stanu w MR Jadwiga Emilewicz, która od 9 stycznia 2018 r. objęła urząd Ministra Przedsiębiorczości i Technologii. Dyrektor DIN wyjaśnił⁴⁸, że po odejściu z MliR Podsekretarza Stanu Pawła Chorążego we wrześniu 2018 r., funkcję Przewodniczącej KS objęła Minister PiT Jadwiga Emilewicz.

Stosownie do postanowień §5 ust. 6 Decyzji nr 4, w przypadku rezygnacji lub odwołania członka Zespołu, Przewodniczący KERM powinien wyznaczyć do składu nowego członka. Nie przedstawiono do kontroli dokumentacji (decyzji) regulujących zmiany osobowe w Zespole zadaniowym, w tym w KS. Dyrektor DIN wyraził opinię⁴⁹, że z uwagi na zmiany stanu prawnego i faktycznego, wynikające z reorganizacji administracji rządowej w styczniu 2018 r., Decyzja nr 4 utraciła swą moc.

Zarząd PFR SA wyjaśnił⁵⁰, że z perspektywy Departamentu Programów Sektorych PFR SA, zaangażowanego w koordynację prac przy projektach flagowych, „rolę sponsora w MR” pełniła Minister Jadwiga Emilewicz.

(akta kontroli str. 214-232, 323, 343-344, 347-350)

W 2017 r. odbyły cztery spotkania grupy roboczej - z udziałem przedstawicieli podmiotów uczestniczących w Programie - w dniach: 13 czerwca, 20 lipca, 29 sierpnia, 6 listopada. Było to przed wydaniem Decyzji nr 4 ustanawiającej Zespół zadaniowy dla Programu *Polskie meble* oraz przed reorganizacją administracji rządowej. Posiedzenie KS odbyło się jeden raz, w dniu 22 marca 2018 r., tj. po utworzeniu MPiT oraz MliR, jako następcy prawnego MR. Od 20 lipca 2018 r. spotkaniom grupy robo-

⁴⁸ Por. przypis nr 24.

⁴⁹ Por. przypis nr 30.

⁵⁰ Pismo z 6 marca 2020 r.

czej i KS przewodniczyła Minister Jadwiga Emilewicz, z uwagi na nieobecność Podsekretarza Stanu w MliR Pawła Chorążego.

Na pierwszym posiedzeniu grupy roboczej w dniu 13 czerwca 2017 r. została przedstawiona przez Kierownika Programu (pracownika PFR SA) koncepcja Programu *Polskie meble*, z wnioskiem o jej akceptację. W toku dyskusji ustalono, że koncepcja i portfolio mogą ulegać zmianom w toku prac nad Programem. Z zapisów protokołu (w części „Podjęte decyzje”) wynika, że cele i ogólne kierunki programu *Polskie meble* zostały „zaakceptowane”. Z treści protokołu z posiedzenia grupy roboczej wynika, że ustalono zadania polegające na przygotowaniu i przedstawieniu planu pracy dla głównych „driverów” (przygotowanie i prezentacja planu głównych projektów) oraz na usystematyzowaniu listy proponowanych projektów. Osobą odpowiedzialną za powyższe zadania został Kierownik Programu. Zaakceptowano także treść projektu decyzji w sprawie powołania struktury zarządczej Programu *Polskie meble*. Przewodniczący KS zaproponował, aby Program był zarządzany zgodnie z metodologią opisaną w procesie projektowym wprowadzonym w MR decyzją Ministra Rozwoju z 17 lutego 2017 r.

KS w ramach posiedzeń podjął decyzję⁵¹ o przyjęciu projektów do *Portfolio projektów programu Polskie meble*. Spośród ośmiu projektów, w sześciu instytucją odpowiedzialną był PFR SA lub Grupa PFR (w tym w jednym przypadku razem z PAIH SA), a w dwóch - PARP.

Na posiedzeniu KS w dniu 22 marca 2018 r. Kierownik Programu przedstawił status realizowanych projektów. Podjęte zostały decyzje (w formie akceptacji w trybie obiegowym) m.in. o zamknięciu dwóch projektów oraz uruchomieniu dwóch innych („Ekspansja zagraniczna – wdrożenie pilotażowej usługi Grupy PFR”, „Współpraca z branżą meblarską w promocji zagranicznej – PAIH”) oraz „podprogramu” w Programie Dostępność Plus pn. „Przestrzeń przyjaznej szkoły”. Ponadto określono dwa nowe zadania do wykonania dla Kierownika Programu oraz liderów projektów: aktualizację koncepcji Programu *Polskie meble* w zakresie celów, działań, zadań, harmonogramu wdrożeń i liderów projektów oraz doprowadzenie do podpisania listu intencyjnego pomiędzy PAIH SA a branżą meblarską w zakresie zasad realizacji wspólnych wydarzeń promocyjno-targowych. Terminy zakończenia tych zadań ustalono na dzień 31 maja 2019 r., czyli termin następnego posiedzenia KS, które ostatecznie nie odbyło się.

Z protokołów spotkań grupy roboczej i posiedzenia KS wynika, że do wykonania przyjęto ponad 20 merytorycznych zadań, za które w zdecydowanej większości był odpowiedzialny Kierownik Programu (pracownik PFR SA).

(akta kontroli str. 214-233, 347-350)

Realizacja Programu Polskie meble

Ze *Sprawozdania z realizacji SOR za okres luty - grudzień 2017 r.* wynika, że w pierwszym roku obowiązywania Strategii trwały prace, w ramach konsultacji prowadzonych z przedsiębiorcami i zainteresowanymi instytucjami, nad wypracowaniem koncepcji projektu, zidentyfikowaniem obszarów interwencji (prace w powyższym zakresie zaczęły się wcześniej, co wynika z *Informacji Ministra Rozwoju i Finansów o realizacji POR za okres luty 2016 r. - luty 2017 r.*).

(akta kontroli str. 173-174, 384-385)

⁵¹ Z protokołów nie wynika w jakiej formie.

Podmioty współuczestniczące w programie *Polskie meble* realizowały następujące działania:

- PFR SA: uruchomienie Akceleratora eksportu polskiej branży meblarskiej – (wdrożenie pilotażowej usługi);
- PFR SA, MPiT, MiIR, MEN:
 - zorganizowanie konferencji: „Innowacyjne meble w przyjaznej szkole”,
 - wydanie przewodnika „Inwestycje w przestrzeń przyjaznej szkoły”;
- PFR SA, MPiT: zorganizowanie cyklu warsztatów poświęconych wyposażeniu szkół;
- PFR SA, BGK: zorganizowanie warsztatów z PFR Nieruchomości SA – rozwiązania dla wyposażenia mieszkań na wynajem;
- PFR SA, PAIH SA:
 - wsparcie branży w budowaniu relacji handlowych z Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi,
 - podpisanie Memorandum o współpracy pomiędzy OIGPM i ASTANA Inwest podczas misji gospodarczej do Astany PFR/PAIH na Expo Astana 2017 „Dzień polskich mebli”;
- PARP:
 - uruchomienie projektu Granty na dizajn. Wsparcie MŚP i profesjonalnych projektantów, przy opracowaniu nowych wzorów,
 - uruchomienie projektu Opracowanie strategii marki polskiej branży meblarskiej. Wypracowanie razem z przedsiębiorcami i instytucjami administracji państwowej strategii działań w zakresie promocji marki polskiego meblarstwa do 2021 r.;
- Grupa PFR: Przygotowanie raportu i pakietu usług finansowych dla branży meblarskiej.

Z wyjaśnień Dyrektora DIN wynika⁵², że wybór powyższych projektów/obszarów na projekt flagowy SOR został oparty o szczegółową analizę zawartą m.in. w opracowanym przez Kierownika Programu dokumencie z 2 listopada 2016 r. pn. *Program flagowy Polskie meble – koncepcja działań*. Dokument ten został zaakceptowany przez grupę roboczą. Portfolio projektów Programu *Polskie meble* było następnie aktualizowane i rozszerzany w drodze „decyzji” na kolejnych posiedzeniach grupy roboczej i KS.

Większość z wyżej wymienionych projektów zakończyła się w 2017 r. i 2018 r. Według danych zawartych m.in. w systemie MonAliZa, sprawozdaniach z realizacji SOR oraz wyjaśnieniach Dyrektora DIN (na dzień 28 stycznia 2020 r.) - trzy działania zakończyły się w 2019 r., tj.:

- „Opracowanie strategii promocji marki polskiej branży meblarskiej na lata 2018-2021” – 21 marca 2019 r.;
- „Uruchomienie akceleratora eksportu polskiej branży meblarskiej” – 23 marca 2019 r.;
- „Granty na Dizajn. Wsparcie MŚP i profesjonalnych projektantów, przy opracowywaniu nowych wzorów PARP” – data zakończenia tego działania wpisana do systemu MonAliZa, tj. 29 listopada 2019 r. nie uległa zmianie zarówno na dzień pierwszego pozyskania danych, tj. 26 listopada 2020 r.,

⁵² Por. przypis nr 16.

jak i według stanu na 28 stycznia 2020 r. Według danych zawartych w systemie jego wykonanie w obu powyższych datach określono na 0,6%. Z wyjaśnień Dyrektora DIN wynika, że przedmiotowy projekt zakończył się, a nowe wzory mebli można było oglądać m.in. w Paryżu podczas „Maison&Objet” – jednych z największych i najbardziej prestiżowych targów wnętrzarskich w Europie (styczeń 2020) oraz „Warsaw Home” w Nadarzynie – największym wydarzeniu tego typu w Europie Środkowo-Wschodniej (październik 2019). Efekty współpracy producentów mebli z profesjonalnymi projektantami były także prezentowane podczas VII edycja Forum Dobrego Designu w Warszawie (grudzień 2019 r.).

Ponadto Ogólnopolska Izba Gospodarcza Producentów Mebli wspólnie z Polską Fundacją Narodową uruchomiła w 2019 r. nowy projekt *Promowanie polskiego wzornictwa oraz potencjału branży na międzynarodowych targach*. Dotyczy on organizacji stoiska promocyjnego polskiej branży meblarskiej na targach High Point Fall Market w USA. Polską obecność w High Point Fall Market zaplanowano na trzy edycje targów w kwietniu i październiku 2020 r. oraz kwietniu 2021 r. Projekt ten, według stanu na 28 stycznia 2020 r., został ujawniony w informacjach ogólnych w karcie monitorowania Programu *Polskie meble* w systemie MonAliZa.

W systemie MonAliZa, według stanu na 28 stycznia 2020 r., daty zakończenia oraz faktycznego zamknięcia Programu *Polskie meble* określone były na dzień 29 listopada 2019 r. Wykazano 88% wykonania programu.

(akta kontroli str. 211-213,318-328, 341-342, 1066-1068)

Z treści odpowiedzi przygotowanej na interpelację poselską z marca 2018 r. MPiT wskazało na działania koncentrujące się „na tworzeniu systemu zachęt o charakterze prawnym, organizacyjnym i inwestycyjnym” dla realizacji trzech celów określonych w Programie *Polskie meble* i wskazanych w systemie MonAliZa (zostały one wymienione wcześniej). Dyrektor DIN wyjaśnił⁵³, że działania Ministerstwa (Sponsora) w zakresie kreowania zachęt o charakterze legislacyjnym w celu podniesienia konkurencyjności branży meblarskiej polegały m.in. na przygotowaniu pakietu ułatwień dla przedsiębiorców, w tym dla branży meblarskiej, pod nazwą „100 zmian dla firm”, który był pierwszym etapem realizacji SOR. Zawierał on szereg propozycji, których celem była m.in. redukcja obowiązków administracyjnych i zmniejszenie uciążliwości kontroli przedsiębiorców. Zmiany obejmują m.in. przepisy Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy, Prawa budowlanego i Kodeksu spółek handlowych. Celem zmian było wyeliminowanie biurokracji i niepotrzebnych obowiązków formalnych dla przedsiębiorców, pozwalając im na znaczące oszczędności. W wyjaśnieniach wskazano najważniejsze ułatwienia dla przedsiębiorców: ulga podatkowa na prace badawczo-rozwojowe (B+R)⁵⁴, nowelizacja ustaw o PIT i o CIT – „ulga na maszyny”⁵⁵, Pakiet Przyjazne Państwo, Konstytucja Biznesu, Nowe Prawo

⁵³ Por. przypis nr 24.

⁵⁴ Ulga podatkowa na badania i rozwój (B+R), która umożliwia odliczenie przez przedsiębiorców wydatków poniesionych na działalność badawczo-rozwojową została wprowadzona ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U. poz. 1767). Kolejne ustawy o innowacyjności, będące wynikiem rekomendacji zawartych w Białej Księdze Innowacji, zwiększały kolejno przedmiotową ulgę, a także zakres kosztów kwalifikowanych.

⁵⁵ Głównym celem ustawy z 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, było stworzenie mechanizmu pozwalającego na stymulację inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorców. Ustawa wprowadziła mechanizm jednorazowego rozliczania nakładów inwestycyjnych przez ich uwzględnienie w kosztach uzyskania przychodów w wyniku dokonanych odpisów amortyzacyjnych.

zamówień Publicznych, Sukcesja firm, Mały ZUS, Pakiet MŚP, Prosta Spółka Akcyjna, Stop zatorom płatniczym.

(akta kontroli str. 338, 342)

Ponadto MPiT współuczestniczyło w trzech w inicjatywach:

1. Konferencja: „Innowacyjne meble w przyjaznej szkole”, zorganizowana przez PFR we współpracy z MPiT.

Konferencji towarzyszyła wystawa polskich producentów mebli szkolnych. Wydarzenie miało charakter otwarty i skierowane było przede wszystkim do organów prowadzących szkoły, nauczycieli, kuratorów oświaty, jednostek samorządu terytorialnego, producentów mebli oraz innych osób zainteresowanych tematem wyposażenia szkół i jego wpływem na zdrowie i rozwój dzieci. Podczas konferencji uczestnicy zapoznali się z analizami dotyczącymi wpływu wyposażenia szkół na rozwój dzieci, poznali dostępne na polskim rynku rozwiązania, a także otrzymali praktyczny przewodnik ułatwiający wprowadzenie w życie optymalnych standardów. Omawiane były także tematy dotyczące rozwiązań meblowych prze dla znaczonej osób z dysfunkcjami.

Dyrektor DIN wyjaśnił⁵⁶, że konferencja była również okazją do bezpośredniego spotkania oraz wymiany doświadczeń pomiędzy producentami oraz użytkownikami wyposażenia szkolnego.

2. Cykl warsztatów poświęconych wyposażeniu szkół.

Warsztaty poświęcone wyposażeniu szkół odbyły się w 2018 r. w MPiT w trzech terminach. Celem warsztatów było znalezienie odpowiedzi na pytanie „Co zrobić, aby odmienić wyposażenie polskiej szkoły na dostępne i nowoczesne?” (Co jest możliwe, czego brakuje, jakie są bariery?), zwłaszcza w kontekście innowacyjnych mebli. W spotkaniach wzięli udział między innymi: polscy producenci mebli, szkoły, instytucje publiczne i prywatne, organizacje branżowe, uczelnie wyższe, agencje państwowe oraz zainteresowane ministerstwa.

3. Wydanie przewodnika „Inwestycje w przestrzeń przyjaznej szkoły”.

Efektom prac cyklu warsztatów oraz podsumowaniem celów konferencji był wydany przez PFR SA przewodnik dla szkół, jednostek samorządu terytorialnego, rad rodziców pn. „Inwestycje w przestrzeń przyjaznej szkoły”.

Dyrektor DIN wyjaśnił, że przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli ponadto w innych ogólnopolskich konferencjach związanych z promowaniem branży meblarskiej, np. w Kongresie Meblarskim Poznań w 2018 i w 2019 r.

(akta kontroli str. 341-342)

Finansowanie Programu Polskie meble

W systemie MonAliZa, w arkuszu „Budżet” Programu *Polskie meble*, w pozycji kosztowej „Polskie meble w szkołach” wskazano zarówno planowany budżet MPiT, jak i kwotę zrealizowanych wydatków - w wysokości 28 tys. zł.

Z wyjaśnień Dyrektora DIN⁵⁷ wynika jednak, że kwota wydana w programie przez MPiT wyniosła łącznie 1 500 zł i stanowiła koszty cateringu dla uczestników konferencji, warsztatów oraz spotkań zorganizowanych w 2018 r. i 2019 r. w ramach realizowanych projektów. Dyrektor DIN podniósł, że wszystkie dane w systemie MonAliZa zostały wprowadzone przez PFR SA, a MR nie posiada informacji o szczegółowym wydatkowaniu środków.

⁵⁶ Por. przypis nr 24.

⁵⁷ Por. przypis nr 24.

PFR SA nie zwracał się do MPiT o przekazanie danych dotyczących wydatków związanych w ww. działaniami, ani MPiT nie podejmował działania, aby wyjaśnić kwoty wykazane w systemie MonAliZa przez Kierownika programu lub liderów projektów. Dyrektor DIN wyjaśnił, że zakres, częstotliwość i tryb przekazywania informacji o postępach realizacji programów określone były na podstawie dokumentu *Proces monitorowania projektów strategicznych* co dało podstawę, aby kierownicy programów wprowadzali do systemu MonAliZa informacje o postępach prac. Kierownikiem programu był przedstawiciel PFR SA.

(akta kontroli str. 321, 342, 844-850)

Monitorowanie Programu Polskie meble

Z informacji przedstawionych przez pracownika Biura Monitorowania Portfela w Biurze Ministra, który był odpowiedzialny za zarządzanie projektami w MPiT wynika, że zgodnie z *Procesem Projektowym dla projektów realizowanych w Ministerstwie Rozwoju*, akceptacja karty projektu kończyła fazę przygotowania projektu, czyli pierwszą fazę zarządzania projektem. Program *Polskie meble*, który w momencie wprowadzenia procesu projektowego w MR był już w fazie planowania i realizacji (fazy 2 i 3), nie wymagał karty projektu.

Odpowiedzialność za bieżące monitorowanie oraz uaktualnianie danych w systemie MonAliZa w odniesieniu do Programu *Polskie meble*, stosownie do postanowień *Procesu monitorowania projektów strategicznych*, została nałożona na przedstawiciela PFR SA. Ministerstwo nie uzyskało w tym zakresie dostępu do Systemu MonAliZa. Z korespondencji mailowej między pracownikiem Biura Monitorowania Portfela w MR a RBMP wynika, że projekty grupy PFR zostały oddane do prowadzenia przedstawicielowi PFR SA.

Wpisane informacje ogólne do systemu MonAliZa, według stanu na dzień 28 stycznia 2020 r., nie były zgodne ze stanem faktycznym, przede wszystkim w odniesieniu do poniesionych przez MPiT kosztów realizacji projektu, danych osób którym przypisano rolę w projekcie flagowym czy podmiotów uczestniczących w Programie.

Z systemu MonAliZa z zakładki „Działania konieczne” wynika, że wszystkie elementy programu zostały zainicjowane w 2017 r. i na początku 2018 r., lecz z opisu wprowadzonego w zakładce „Informacje ogólne” wynika, że w toku niniejszej kontroli NIK do programu zostały przypisane inne działania zainicjowane w 2019 r.

Z informacji przedstawionych przez MR oraz danych podanych na stronie internetowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Producentów Mebli wynika, że w 2019 r. został osiągnięty cel założony w Programie *Polskie meble* do osiągnięcia na koniec na 2020 r. Według przedstawionych prognoz Polska objęła pierwsze miejsce w eksporcie mebli w Europie (oraz drugie na świecie). Prognozowana wielkość eksportu w 2019 r. wyniosła 10,9 mld euro.

(akta kontroli str. 206-207, 319, 343, 747-759, 842)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z uwagi na zmiany stanu prawnego i faktycznego, jakie nastąpiły w wyniku reorganizacji centralnej administracji rządowej w styczniu 2018 r. - celowym było podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia dalszego funkcjonowania zespołu zadaniowego dla Programu *Polskie meble*, w szczególności KS. Kontynuowanie bowiem prac KS w dotychczasowej sformalizowanej formie, w składzie wynikającym ze zmian w centralnej administracji rządowej, znajdowało uzasadnienie w niezakończonym procesie realizacji projektów i zadań Programu *Polskie meble*. Zaprzestanie prac KS już po pierwszym posiedzeniu w marcu 2018 r. było sprzeczne z istotą zarządzania projektowego, przewidzianego dla projektów flagowych w SOR, oraz uniemożliwiało sprawowanie przez KS stałego nadzoru

nad realizacją tego Programu. Skierowanie wniosku do Przewodniczącego KERM o wydanie decyzji umożliwiającej dalsze formalne funkcjonowanie KS w Programie *Polskie meble*, spoczywało między innymi na dotychczasowym Zastępcy Przewodniczącego KS, pełniącym jednocześnie funkcję Sponsorem w tym Programie.

Skład oraz organizacja Zespołu zadaniowego do spraw programu *Polskie meble*, w tym KS, zostały określone w Decyzji nr 4. KS odbył tylko jedno posiedzenie w marcu 2018 r. (czyli już po reorganizacji centralnej administracji rządowej). Ponadto przed formalnym powołaniem KS, od czerwca 2017 r. do listopada 2018 r., miały miejsce cztery spotkania grupy roboczej. Z treści protokołu jedynego posiedzenia KS wynika, że kolejne posiedzenie zaplanowano na dzień 31 maja 2018 r. Posiedzenie to jednak nie odbyło się. Z wyjaśnień Dyrektora DIN⁵⁸ wynika, że po posiedzeniu KS realizowany był etap uruchamiania instrumentów służących wzmocnieniu pozycji branży. Wskazano, że wszystkie elementy programu zostały już zainicjowane w 2017 r. lub na początku 2018 r., a następnie „zostały zdefiniowane poszczególne instytucje oferujące konkretne instrumenty wsparcia branży meblarskiej”. NIK nie zgadza się z powyższym stanowiskiem, gdyż wskazany etap realizacji Programu *Polskie meble* na początku 2018 r. i w następnych miesiącach nadal wymagał wykorzystywania dotychczas przypisanej⁵⁹ KS roli zarządczej, polegającej na stałym nadzorze nad przebiegiem realizacji Programu, podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących jego realizacji, reagowaniu w przypadku odstępstw od zakładanych celów lub harmonogramu, czy podjęciu decyzji o zamknięciu Programu (do dnia zakończenia kontroli Program nie został zakończony). Z treści protokołu z posiedzenia KS wynika, że była zgłaszana przez uczestników konieczność podsumowania kierunku zmian i aktualizacji koncepcji Programu *Polskie meble* w odniesieniu do celów, działań, zadań, harmonogramu wdrożeń i liderów projektów. Realizację tego zadania powierzono Kierownikowi Programu (pracownikowi PFR SA) oraz liderom poszczególnych projektów, w terminie do czerwca 2018 r. Podjęto wówczas także decyzje o uruchomieniu trzech nowych projektów (kwestie te miały być przedmiotem następnego posiedzenia KS wyznaczonego na koniec maja 2018 r.).

Z uwagi na powyższe, w opinii NIK, było zasadne wystąpienie przez Minister Jadwigę Emilewicz z wnioskiem do Przewodniczącego KERM o zmianę Decyzji nr 4 w celu zapewnienia kontynuacji współpracy przedstawicieli podmiotów w ramach prac KS, w składzie wynikającym z reorganizacji centralnej administracji rządowej w styczniu 2018 r., a także w zakresie zmian personalnych.

2. Ministerstwo nie podejmowało starań w celu zapewnienia zgodności ze stanem faktycznym informacji i danych zamieszczonych przez PFR SA w systemie MonAliZa, w zakresie dotyczącym Ministerstwa.

Istotna niezgodność wystąpiła między kwotami faktycznie zaplanowanymi i poniesionymi z budżetu Ministerstwa w Programie *Polskie meble*, a kwotami wprowadzonymi przez PFR SA (jako „podmiot odpowiedzialny”⁶⁰) do karty monitoringu tego Programu w systemie MonAliZa. W karcie monitoringu, w arkuszu „Budżet” zostały wpisane przez PFR SA kwoty: zaplanowana, przyznana i wydatkowana w wysokości 28 tys. zł, dotyczące pozycji kosztowej projektu pn.

⁵⁸ Por. przypis nr 24.

⁵⁹ Zadania KS zostały określone w § 4 ust. 1 pkt 1-5 Decyzji nr 4.

⁶⁰ PFR został wskazany jako „podmiot odpowiedzialny” w Programie *Polskie meble* w wykazie stanowiącym portfel projektów strategicznych przyjętym uchwałą RMPPS.

„Polskie meble w szkołach”. Tymczasem z wyjaśnień Dyrektora DIN wynika⁶¹, że kwota wydana w całym Programie *Polskie meble* - poniesiona przez MPiT w 2018 r. i 2019 r. - wyniosła 1 500 zł. Wyjaśniono, że PFR SA nie zwracał się do MPiT o przekazanie danych dotyczących wydatków związanych w ww. działaniami. MPiT z kolei nie podjął działań, aby wyjaśnić niewłaściwe kwoty wykazane w systemie MonAliZa. Dyrektor DIN uzasadnił to tym, że na podstawie *Procesu monitorowania projektów strategicznych*, odpowiedzialność za wprowadzanie do systemu MonAliZa informacji o postępach prac w programach należała do kierowników projektów/programów. W zakresie Programu *Polskie meble* kierownikami projektów byli pracownicy PFR SA.

Ponadto w karcie monitoringu Programu *Polskie meble*, według stanu na dzień 28 stycznia 2020 r., nieaktualne pozostawały dane podmiotów uczestniczących w Programie oraz skład osobowy KS (widniały dane Przewodniczącego KS, pomimo że od września 2018 r. nie pracował już w administracji rządowej).

NIK nie kwestionuje obowiązku wynikającego z *Procesu monitorowania projektów strategicznych* do wprowadzania przez pracowników PFR SA rzetelnych danych w wyniku realizacji zadań, wynikającego z pełnienia funkcji kierowników projektów w Programie *Polskie meble*. Niezależnie jednak od powyższych zadań przedstawicieli PFR SA, Biuro Ministra MPiT, w którego strukturze zostało umiejscowione stanowisko do spraw zarządzania projektami, powinno przy udziale PFR SA oraz właściwych komórek Ministerstwa, zapewnić weryfikację danych prezentowanych w systemie MonAliZa. Kwestie konieczności zapewnienia wiarygodności oraz aktualizowania danych w systemie MonAliZa były kilkakrotnie sygnalizowane wobec przedstawicieli resortów na posiedzeniach RMPPS, mającej za zadanie utworzenie systemu efektywnego monitorowania projektów. Tym bardziej, że w posiedzeniach RMPPS nie uczestniczyli pracownicy PFR SA, a jedynie przedstawiciele centralnych organów administracji rządowej.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia dotychczasową realizację Programu *Polskie meble*, w tym osiągnięcie przez Polskę pierwszego miejsca w eksporcie mebli w Europie w 2019 r., które było istotnym celem tego programu. Izba zauważa jednak, że wynik ten biorąc pod uwagę wskaźniki wprowadzone do systemu MonAliZa (w połowie 2018 r.) nie daje odpowiedzi, czy i w jaki sposób zrealizowano założenia SOR dla tego Programu w zakresie wprowadzenia w przedsiębiorstwach sektora meblarskiego nowych technologii i eko-wzornictwa. Osiągnięcie przyjętego celu było uzależnione od wielu zdarzeń i czynników niezależnych od działań podejmowanych przez wykonawców Programu, zatem ustalenie wpływu realizacji Programu na osiągnięcie celu nie jest możliwe.

Izba negatywnie ocenia niepodjęcie przez przedstawicieli Ministerstwa działań w celu zapewnienia formalnej podstawy do zwoływania posiedzeń KS, polegającej na zmianie Decyzji nr 4. Wypełnianie zadań przez KS jest niezbędne ze względu na niezakończenie realizacji projektów, działań i zadań nałożonych na współuczestników Programu *Polskie meble*, w tym do przeprowadzenia aktualizacji celów i harmonogramu oraz podjęcie decyzji o zamknięciu Programu.

Ponadto Izba negatywnie ocenia niepodejmowanie przez Ministerstwo działań w zakresie uzgadniania i korygowania danych błędnie wprowadzonych do systemu MonAliZa przez inne podmioty, celem zapewnienia ich zgodności ze stanem faktycznym.

⁶¹ Por. przypis nr 24.

2. Program *Inteligentna kopalnia*

Zgodność założeń planów realizacji Programu *Inteligentna kopalnia* z celami określonymi w SOR

W Programie *Inteligentna Kopalnia*, wynikającym z SOR, nie zostały sformułowane cele – jak wyjaśnił Dyrektor DIN - prowadzenia dyskusji na ich temat. Dyrektor DIN wskazał, że „naturalnym gospodarzem” Programu *Inteligentna Kopalnia* był minister właściwy do spraw *gospodarki złożami kopalin* oraz do spraw *energii*. Minister właściwy do spraw *gospodarki* - według składającego wyjaśnienia - miał pełnić jedynie funkcję wspierającą, z uwagi na właściwość rzeczową w obszarze innowacji.

Dyrektor DIN wyjaśnił, że minister właściwy do spraw *energii* (wówczas Minister Energii) prowadził proces restrukturyzacji sektora, natomiast minister właściwy do spraw *gospodarki* (Minister Rozwoju) podjął wstępne działania w celu rozpoznania ambicji spółek wydobywczych w obszarze innowacji. W obszarze innowacji przyjęto wówczas, że najlepszym sposobem podniesienia produktywności pracowników dołowych będzie wzrost wydajności wydobywania przez automatyzację i inwestycje w środki trwałe oraz poprawę organizacji produkcji – było to wyjściowym założeniem prac nad Programem *Inteligentna Kopalnia*. Rozwiązania te miały zwiększyć odporność branży górniczej na wahania koniunkturalne na rynkach surowcowych, a jednocześnie pozwolić na zapewnienie najwyższych warunków bezpieczeństwa wszystkim pracownikom poprzez radykalne ograniczenie udziału pracowników w procesach, gdzie występuje zagrożenie życia i zdrowia.

Dyrektor DIN wskazał, że poza ograniczoną skłonnością przedsiębiorców do działań proinnowacyjnych, utrudnieniem przy formułowaniu celu Programu *Inteligentna Kopalnia* był brak wystarczającego zaangażowania przedstawicieli ówczesnego Ministerstwa Energii⁶². Według składającego wyjaśnienia, mogło to wynikać z przeprowadzania przez ME restrukturyzacji sektora górniczego, która miała przynieść możliwie najszybsze pożądane efekty związane z odwróceniem sytuacji na rynku wydobywczym. Założenia Programu *Inteligentna Kopalnia*, z uwagi na konieczność wypracowania rozwiązań od fazy badań i rozwoju, nie pozwalały natomiast na osiągnięcie szybkiego rezultatu. W opinii składającego wyjaśnienia, konsekwencją niewystarczającego zaangażowania ME w prace na rzecz Programu było także niewłączenie się w ten proces zarządów spółek znajdujących się ówczasie w nadzorze Ministra Energii.

(akta kontroli str. 175, 695-703, 1073-1076)

Zarządzanie Programem *Inteligentna kopalnia*

Dla Programu *Inteligentna Kopalnia* Przewodniczący KERM nie wydał decyzji o powołaniu zespołu zadaniowego⁶³, który określałaby m.in. rolę i skład KS oraz wyznaczałaby Kierownika Programu.

Dyrektor DIN stwierdził⁶⁴, że Program *Inteligentna Kopalnia*, do którego PFR SA założył kartę monitoringu w systemie monitorowania projektów MonAliZa (dalej: *Inteligentna Kopalnia MonAliZa*) nie jest tożsamy z projektem flagowym SOR o tej samej nazwie (dalej: *Inteligentna Kopalnia SOR*). Wyjaśnił, że w Program *Inteligentna Kopalnia MonAliZa* nie było zaangażowane Ministerstwo.

⁶² Dalej: ME.

⁶³ Uprawnienie do powołania Zespołu zadaniowego jest zawarte w §16 Zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z 30 września 2016 r. w sprawie *Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów* (M. P. poz. 946).

⁶⁴ Por. przypis nr 26.

Dyrektor DIN stwierdził, że do Programu *Inteligentna Kopalnia SOR* nie został przypisany sponsor pomimo, że w systemie MonAliZa w karcie dla projektu pod nazwą „(Flagowy) *Inteligentna Kopalnia*” w rubryce „Zespół zarządzania”, jako sponsor została wpisana Jadwiga Emilewicz (bez wskazania zajmowanego stanowiska). Z wyjaśnień Zarządu PFR SA⁶⁵ w tym zakresie wynika, że wpis został dokonany przez Departament Programów Sektorowych PFR SA. Departamenty nadzorowane przez Minister Jadwigę Emilewicz prowadziły działania celem identyfikacji potencjalnego produktu planowanego do uruchomienia Programu *Inteligentna Kopalnia SOR*, tak więc – jak stwierdzono - w tym kontekście wpis odpowiadał prawdzie. Ponieważ Program *Inteligentna Kopalnia SOR* nie został finalnie formalnie powołany, w opinii Departamentu Programów Sektorowych PFR SA osoba Minister Jadwigi Emilewicz powinna zostać wykreślona z roli sponsora.

(akta kontroli str. 175, 429-438, 695-703, 1073-1076)

Realizacja Programu *Inteligentna kopalnia SOR*

Dyrektor DIN wyjaśnił⁶⁶, że w systemie MonAliZa zamieszczono niezależne od Ministerstwa działania podjęte przez PFR SA, których celem było wsparcie działalności polskiej branży maszyn górnictwa. Opracowane przez polską branżę maszyny górnicze mogłyby być łatwo aplikowane na rynkach takich jak Indie czy Australia, gdzie głębokość wydobycia węgla to około 150 m, w przeciwieństwie do dużej głębokości wydobycia w Polsce (średnio poniżej 800 m).

W karcie monitoringu założonej w systemie MonAliZa dla *Inteligentnej Kopalni MonAliZa* wpisano następujących uczestników - podmioty administracji publicznej: Ministerstwo Infrastruktury⁶⁷, MPiT, ME (bez przypisania roli). Wskazano przedsiębiorców uczestniczących w projekcie: PFR SA (wiodący), Famur SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, Przedsiębiorstwo Budowy Kopalń PeBeKa SA. W arkuszach „Działania konieczne” i „Produkty” wskazano postęp prac polegających przede wszystkim na zawieraniu porozumień między przedsiębiorcami w sprawie współpracy na rynku indyjskim (wskazano auspicje ME) oraz w mniejszym stopniu na rynku australijskim (w związku z misją Prezydenta RP do Australii). Pięć z działań/produktów z siedmiu zaplanowanych ukończono, a zaawansowanie programu wykazane w systemie wynosiło 84% (dane z dnia 26 listopada 2019 r. i z dnia 28 stycznia 2020 r.). Dyrektor DIN wskazał, że przedsiębiorstwa wymienione w projekcie *Inteligentnej Kopalni MonAliZa* w części pokrywają się z przedsiębiorstwami, które brały udział we wstępnych pracach koncepcyjnych programu *Inteligentna Kopalnia SOR*.

W systemie MonAliZA wykazano dwa cele Programu *Inteligentna Kopalnia MonAliZA*: zwiększenie udziału eksportu produktów i usług firm z porozumienia na rynek indyjski oraz zwiększenie udziału eksportu produktów i usług firm z porozumienia na rynek australijski. Wskaźnikiem rezultatu dla każdego celu była jedna złożonych oferta handlowa.

Zarząd PFR SA wyjaśnił⁶⁸, że informacje do sprawozdań z realizacji SOR przekazywał Departament Programów Sektorowych PFR SA. Informacje zawierały dane na temat projektu, w którym uczestniczył PFR SA, dotyczącego ekspansji na rynek indyjski, wpisującego się w cele projektu flagowego *Inteligentna Kopalnia SOR*. Projekt ten stanowił koncepcję kilku firm zainicjowaną przez Sekretarza Stanu w ME Grzegorza Tobiszowskiego, ale nie był tożsamy z Programem *Inteligentna Kopalnia SOR*, podobnie jak jeszcze inny projekt również pod nazwą *Inteligentna Kopalnia*

⁶⁵ Pismo z dnia 9 marca 2020 r, znak PFR/KW/0009/03/2020.

⁶⁶ Por. przypis nr 26.

⁶⁷ Dalej: MI.

⁶⁸ Por. przypis nr 65.

realizowany przez JSW Innowacje SA, monitorowany przez MliR w ramach *Programu dla Śląska*⁶⁹.

(akta kontroli str. 695-743, 1074-1076)

Lista projektów flagowych i strategicznych ma charakter otwarty i może być modyfikowana przez Radę Ministrów na podstawie rekomendacji zawartych w rocznym sprawozdaniu z realizacji SOR. Projekty nie rokujące możliwości pomyślnego ukończenia, bądź takie których dalsza realizacja byłaby sprzeczna z założeniami SOR mogą być usuwane z listy projektów. Ponadto w Sprawozdaniu z realizacji SOR za luty – grudzień 2017 r. (pkt V.3. Wnioski końcowe) wskazano na możliwość modyfikacji projektów. W zawiązku z powyższym Zarząd PFR SA wyjaśnił⁷⁰, że projekt pod nazwą *Inteligentna Kopalnia* opisany w systemie MonAliZa powinien zostać wykreślony z portfela projektów strategicznych, gdyż nie odzwierciedla projektu flagowego określonego w SOR. Według wiedzy Zarządu PFR SA, kwestie te były przedmiotem ustaleń między KPRM a MR.

(akta kontroli str. 69, 102-103, 1074-1076)

Finansowanie projektu *Inteligentna kopalnia*

W systemie MonAliZa nie wykazano żadnych kosztów z zakładce dotyczącej budżetu projektu flagowego *Inteligentna Kopalnia*. Ministerstwo nie brało udziału w finansowaniu Programu *Inteligentna Kopalnia SOR* ponieważ program ten nie powstał.

(akta kontroli str. 432, 702)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez ówczesne MR, w ramach prac przygotowawczych nad Programem *Inteligentna Kopalnia SOR*, działań, których celem była identyfikacja potencjalnego produktu tego Programu. Faza przygotowawcza jednak nie została zakończona powołaniem zespołu zadaniowego do spraw Programu. Realizacja Programu *Inteligentna Kopalnia SOR* ostatecznie została zaprzestana. W konsekwencji dane zawarte w systemie MonAliZa prezentują inny program o takiej samej nazwie, prowadzony przez PFR SA. Ustalone okoliczności wskazują, że Ministerstwo nie było zaangażowane w jego realizację. Jednocześnie prowadzono ustalenia w sprawie wykreślenia Programu *Inteligentna Kopalnia MonAliZa* z portfela projektów strategicznych (i flagowych) przyjętego uchwałą RMPPS.

3. Program *Żwirko i Wigura*

Zgodność założeń planów realizacji Programu *Żwirko i Wigura* z celami określonymi w SOR

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami SOR celem projektu flagowego *Żwirko i Wigura*⁷¹ było stymulowanie rozwoju zintegrowanych systemów zarządczych pozyskujących dane z bezzałogowych statków powietrznych – usługi oparte na wykorzystaniu dronów⁷². Na mocy decyzji nr 3 Przewodniczącego KERM z dnia 19 września 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura*⁷³ KS Ze-

⁶⁹ Projekt strategiczny SOR.

⁷⁰ Por. przypis nr 65.

⁷¹ Dalej: Program *Żwirko i Wigura*.

⁷² SOR, str. 78.

⁷³ Dalej: Decyzja nr 3. Decyzja była zmieniana dwukrotnie w zakresie zmian osobowych w Zespole Zadaniowym.

społu Zadaniowego⁷⁴ został zobowiązany do określenia założeń oraz wstępnego zakresu Programu *Żwirko i Wigura*. Do dnia 28 lutego 2020 r.⁷⁵ KS nie zatwierdził dokumentacji zarządczej dla Programu *Żwirko i Wigura*, nie określił celów i wstępnego zakresu działań do jego realizacji.

Wprawdzie KS uznał założenia zawarte w dokumencie pn. *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* jako kierunkowe dla całego Programu *Żwirko i Wigura*, to wobec braku ich formalnego zatwierdzenia nie zapewniały kompletnych i spójnych ram, w oparciu o które realizowany jest Program ani nie były wiążące dla jego uczestników.

(akta kontroli str. 695-696, 1066-1068)

Zarządzanie Programem *Żwirko i Wigura*

Zarządzanie projektem oparto na zasadach określonych w Decyzji nr 3, a w toku dalszych prac wypracowano dokumentację zarządczą, którą stanowił dokument pn. *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* Decyzja nr 3 przypisała role i zadania w Programie *Żwirko i Wigura*. Na jej mocy powołano Zespół Zadaniowy do realizacji i koordynacji projektów w ramach Programu, określono role zarządcze, zakres odpowiedzialności oraz zadania i sposób raportowania ich realizacji przez członków Zespołu.

Decyzją nr 3 wyodrębniono następujące role zarządcze:

- KS - ciało kolegialne, w którego skład wchodziłi przedstawiciele ministerstw oraz instytucji będących interesariuszami Programu, tj. Podsekretarze Stanu w MliB, MR, MSWiA, MNiSW, MON, Minister Cyfryzacji, Prezes ULC, Prezes PAŻP, Prezes Urzędu Dozoru Technicznego, Zastępca Dyrektora NCBR, Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Wiceprezes Zarządu PFR SA, Zastępca Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Prezes Zarządu ARP SA,
- Kierownik Programu z PFR SA⁷⁶,
- Liderzy Projektów powoływani przez poszczególnych członków KS, po podjęciu decyzji o realizacji projektu.

Jako ciała monitorująco-doradcze powołano:

- Kierownika Biura Portfeli, Programów i Projektów z MR,
- Koordynatora Biura Portfeli, Programów i Projektów z MR,
- Kierownika Biura Strategii z PFR SA.

Pracami KS miał kierować jego Przewodniczący wraz ze swoim Zastępcą. Funkcję przewodniczącego KS na mocy kolejnych decyzji KERM sprawowali kolejno:

- Jerzy Szmit – Podsekretarz Stanu w MliB (od 19 września do 9 listopada 2017 r.),
- Marek Chodkiewicz – Podsekretarz Stanu w MI (od 10 listopada 2017 r. do 14 czerwca 2018 r.),
- Mikołaj Wild – Sekretarz Stanu w MI (od 15 czerwca 2018 r.)

Funkcję Zastępcy Przewodniczącego pełniła Jadwiga Emilewicz – obecnie Minister Rozwoju (w momencie powoływaniu KS Podsekretarz Stanu w ówczesnym MR).

⁷⁴ Dalej: KS.

⁷⁵ Zakończenie czynności kontrolnych w Ministerstwie.

⁷⁶ W Decyzji nr 3 jako Kierownika Programu wskazano Małgorzatę Darowską. W kolejnej decyzji Przewodniczącego KERM zawarto zapis, że Kierownikiem Programu będzie pracownik PFR SA wskazany przez Wiceprezesa PFR SA.

KS był odpowiedzialny za nadzór nad realizacją Programu oraz podejmowanie kluczowych decyzji, w szczególności co do uruchomienia, realizacji czy zakończenia Programu. Zobowiązany był do określenia celu oraz wstępnego zakresu działań na podstawie rekomendacji przygotowanych przez Kierownika Programu oraz za podejmowanie działań w przypadku odstępstw od założonych celów, czy harmonogramów. Odpowiadał również za zapewnienie zasobów, w tym finansowych, niezbędnych do jego realizacji. We współpracy z Kierownikiem Programu, KS miał zapewnić realizację zadań Zespołu poprzez podejście projektowe.

Decyzję o przyjęciu bądź rezygnacji z realizacji projektów w ramach Programu, KS podejmował kolegialnie w drodze uzgodnienia stanowisk. Zgodnie z zapisami Decyzji nr 3, członkowie KS ponosili również odpowiedzialność za rezultaty wdrożenia Programu.

(akta kontroli str. 1077-1080)

Dla Programu *Żwirko i Wigura* zostały określone następujące cele i podmioty odpowiedzialne:

- stworzenie środowiska dla rozwoju rynku dronów (U-space) – MI,
- legislacja dla usług bezzałogowych statków powietrznych (BSP) – MI,
- rozwój usług BSP w istniejących obecnie warunkach – MPiT (następnie MR).

Dla Programu *Żwirko i Wigura* zostały również wykazane w systemie MonAliZa oczekiwane korzyści, produkty oraz podmioty je wykonujące, a także działania konieczne. Jako oczekiwane korzyści zdefiniowano m.in.: otworzenie rynku dla usług BSP jako narzędzia efektywnego cenowo przy zapewnieniu wysokiej jakości danych, optymalizację kosztową działań operacyjnych spółek skarbu państwa i instytucji publicznych; rozwój rynku BSP i polskich firm; zmniejszone ryzyko operacyjne, większa skuteczność kontroli w ochronie środowiska, łatwiejsze szacowanie strat po wystąpieniu anomalii pogodowych oraz katastrof naturalnych; oraz szybsze i potencjalnie większe rezultaty w eliminowaniu procederu przestępczego poprzez większą dokładność i szybkość identyfikacji przekroczeń i nadużyć.

KS w dniu 27 września 2018 r. ustanowił podział Programu *Żwirko i Wigura* na dwa komponenty:

- *Infrastruktura U-Space*, za realizację którego odpowiada MI,
- *U-Space Usługi*, za realizację którego odpowiadał MPiT a następnie od 7 czerwca 2019 r. – PFR SA⁷⁷.

Jako produkty projektów realizowanych w ramach programu *Żwirko i Wigura* przez Ministerstwo wskazano m.in.:

- aktywizacja miast i administracji terytorialnej – warsztaty dla jednostek samorządu terytorialnego (Impact Mobility Revolution) – realizowane przez PFR SA;
- podpisanie we wrześniu 2018 r. pomiędzy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii⁷⁸ i PFR SA porozumienie o współpracy przy wdrożeniu pilotaży usług BSP w GZM – realizowane przez PFR SA,

⁷⁷ Zgodnie z uchwałami RMPPS nr 1/09/18 z dnia 25 września 2018 r. oraz nr 2/06/19 z dnia 7 czerwca 2019 r. Każda ze wskazanych instytucji realizujących Program *Żwirko i Wigura* tj. MI, MPiT oraz PFR SA była zobowiązana do samodzielnego sprawozdawania swoich zadań w systemie MonAliZa.

⁷⁸ Dalej: GZM.

- konsultacje PFR SA z branżą, identyfikacja potencjalnych produktów flagowych BSP (usług) i wsparcie przy budowie partnerstwa dla tych usług (wrzesień-październik 2019) – realizowane przez PFR SA,
- dialog branży BSP z ministerstwami – realizowany przez PFR SA i MPiIT,
- Raport „Kompendium wiedzy i dobrych praktyk dla jst” – realizowany przez PFR SA.

W poszczególnych częściach składowych Programu *Żwirko i Wigura* w systemie MonAliZa nie zostały udokumentowane i zgodny ze stanem faktycznych określone takie elementy określone w kryteriach dla projektów jak: budżet i harmonogram programu.

(akta kontroli str. 444, 888-894, 1081-1092)

Z wyjaśnień pracownika Biura Ministra MR⁷⁹ wynika m.in. że: w systemie MonAliZa projekty zostały podzielone na cztery fazy: przygotowania, planowania, realizacji i zakończenia.

- W fazie przygotowania wpisywane są wstępne dane w zakresie podstawowych informacji potrzebnych do stworzenia karty projektu tj. cele, korzyści, budżet, ryzyka.
- W fazie planowania wprowadzane są dane dotyczące całości projektu. W wyjaśnieniach wskazano, że np. daty realizacji poszczególnych działań są zaplanowane orientacyjnie.
- W fazie realizacji liderzy odnotowują kolejno realizację poszczególnych celów, korzyści, produktów, działań w harmonogramie i budżetu. W tej fazie odnotowywane są realne daty realizacji poszczególnych działań i produktów.
- W fazie zakończenia przygotowany jest raport zamknięcia oraz uzupełniany jest system o ostatnie dane, aby w pełni uzupełnić wiedzę o projekcie.

Dla Programu *Żwirko i Wigura* nie została wypełniona Karta Projektu, która po wypełnieniu powinna zawierać m.in. dane o: harmonogramie projektu oraz szkic finansowania projektu wraz ze źródłami finansowania.

Jak wyjaśnił Dyrektor DIN⁸⁰ w dokumencie *Proces projektowy w Ministerstwie Rozwoju* znajduje się zapis, że *w przypadku projektów, które już są w trakcie planowania lub realizacji – będą one stopniowo przenoszone do realizacji zgodnie z niniejszym procesem w zakresie, jaki jest konieczny do sprawnego nim zarządzania*. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIN zarządzanie Programem podzielone zostało na cztery fazy: przygotowania, planowania, realizacji oraz zakończenia. Akceptacja karty projektu kończyła fazę przygotowania, czyli pierwszą fazę. Te projekty, które w momencie wprowadzania procesu projektowego do poprzedniego MR były już w fazie planowania lub realizacji, zdaniem Dyrektora DIN, nie wymagały kart projektów.

NIK wskazuje, iż w Decyzji nr 3 zostały określone m.in. takie zadania KS jak sprawowanie stałego nadzoru nad realizacją Programu oraz podejmowanie kluczowych decyzji co do jego uruchomienia, realizacji czy zakończenia Programu oraz zadania Kierownika Programu, które dotyczyły m.in. przygotowania założeń programu na podstawie określonych przez KS celów i wstępnego zakresu oraz uzgodnienia ich z KS.

W przyjętym na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 162/2018 z dnia 29 października 2018 r. dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski* w sekcji Podejście

⁷⁹ Mail z dnia 18 lutego 2020 r. podpisany przez pracownika Sekretariatu Biura Ministra.

⁸⁰ Por. przypis nr 34.

projektowe wskazano, iż na poziomie operacyjnym, czyli w jednostkach administracji rządowej realizujących strategię rozwoju oraz w jednostkach podlegających administracji rządowej jest wdrażane podejście projektowe. Jego wdrożenie wymaga zmian w funkcjonowaniu administracji, w tym wprowadzenia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. W ramach podejścia projektowego przewidziano m.in. precyzyjnego określenia celów projektu, planowanych do osiągnięcia rezultatów oraz oczekiwanych korzyści z wykorzystaniem mierzalnych wskaźników, powołania struktur projektowych na poziomie operacyjnym oraz określenie obowiązków i odpowiedzialności, zarządzania ryzykiem.

W Programie *Żwirko i Wigura* nie ustalono wskaźników osiągania postępów w realizacji oraz końcowych celów, w tym dla projektów realizowanych, w wyniku dokonanego podziału przez KS w dniu 27 września 2018 r., przez Ministerstwo lub PFR SA z ramienia Ministerstwa.

Nie określono mierzalnych wskaźników, w tym określonych w czasie dla m.in. takich korzyści jak optymalizacja kosztowa działań operacyjnych spółek skarbu państwa i instytucji publicznych; rozwój rynku BSP i polskich firm oraz szybsze i potencjalnie większe rezultaty w eliminowaniu procederu przestępczego poprzez większą dokładność i szybkość identyfikacji przekroczeń i nadużyć – np. poprzez odpowiednio: określenie w perspektywie czasowej postulowanego zmniejszenia wydatków (ich odsetka) spółek Skarbu Państwa oraz instytucji publicznych w związku z zastosowaniem technologii BSP, wskazanie referencyjnej dynamiki rozwoju rynku BSP i polskich (wskazanie m.in. w czasie postulowanego zwiększania się obrotów rynku i polskich firm z tej branży), zakresu zastosowania technologii BSP przy wykrywaniu przekroczeń i nadużyć (jako odsetka spraw wykrytych przy zastosowaniu tej technologii).

W Programie *Żwirko i Wigura* nie określono również wskaźnika i jego wartości referencyjnych w czasie dla celu: rozwój usług BSP w istniejących obecnie warunkach – realizowanego przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 888-894, 1081-1097)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DI MR⁸¹ oraz przedłożonej dokumentacji dotyczącej Programu *Żwirko i Wigura* w maju 2018 r. ustanowiony został na podstawie uzgodnień ministerialnych podział zadań pomiędzy ówczesne MI i MPiT. Zgodnie z przyjętym wówczas podziałem zadań MI miało odpowiadać za działania długoterminowe – regulację i budowę, natomiast PFR SA, działający w imieniu Ministerstwa, za koordynację działań doraźnych tj. rozwój usług – poprzez aktywizację popytu oraz akcelerację podaży w istniejących obecnie warunkach⁸².

Jak wynika z przedłożonych informacji i wyjaśnień Dyrektora DIN⁸³ założono i realizowano cztery fazy Programu *Żwirko i Wigura*:

- w 2017 r. I faza inicjująca: polegała m.in. na: identyfikacji interesariuszy, otoczenia Programu, kwestii bezpieczeństwa i prywatności oraz głównych barier i luk hamujących rozwój branży BSP będących w fazie załączkowej zarówno w Polsce jak i na świecie – bez standardów prawnych, infrastrukturalnych i procesowych – poprzez proces dialogu interesariuszy;
- w 2018 r. II faza przygotowawcza, polegająca m.in. na: MPiT – Analiza oraz identyfikacja potencjału wykorzystania i zastosowania technologii BSP

⁸¹ Por. przypis nr 16.

⁸² Określone na podstawie tych kierunków działania cele realizowane przez MI oraz koordynującego w imieniu Ministerstwa PFR SA zostały zamieszczone we wcześniejszych partiach wystąpienia pokontrolnego.

⁸³ Por. przypis nr 16.

w administracji terytorialnej; PFR SA – aktywizacja miast i administracji terytorialnej, w tym edukacja administracji publicznej na temat zastosowań i wdrażania usług BSP jako efektywnego narzędzia realizacji ich zadań statutowych; PFR SA – Dialog. Identyfikacja barier wdrażania usług w zakresie geodezji, geologii, rolnictwa, środowiska, energetyki oraz wsparcie w ich usuwaniu poprzez aktywizację instytucji publicznych oraz Partnerstwa dla usług BSP. Wsparcie tworzenia flagowych produktów/usług BSP o wymiernych korzyściach komercyjnych dla gospodarki poprzez wykorzystanie potencjału BSP np. nadzorce inwestorskim dzięki nowej jakości danych;

- 2019-2023 III faza wdrożeniowa, realizacja projektów przez właściwe instytucje;
- 2024-2025 IV faza ewaluacja Programu.

Jako Sponsora Programu *Żwirko i Wigura* w systemie MonAliZa wskazano Jadwigę Emilewicz, zgodnie z Decyzją Nr 3.

Jak wyjaśnił Dyrektor DIN⁸⁴, od chwili powołania KS zgodnie z Decyzją nr 3, rolę wiodącą, poprzez powierzenie pełnienia funkcji przewodniczącego KS, miał od początku minister właściwy do spraw *infrastruktury*. Stąd też przypisanie w systemie MonAliZa roli sponsora Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, następnie Ministrowi Rozwoju Jadwidze Emilewicz, nie jest zgodne ze stanem faktycznym.

Jednocześnie, jak wyjaśnił Dyrektor DIN⁸⁵, od 2019 r. po powołaniu przez Ministra Infrastruktury pełnomocnika Ministra Infrastruktury ds. bezzałogowych statków powietrznych oraz Centralnoeuropejskiego Demonstratora Dronów⁸⁶, koordynację nad programem przejęło w pełni MI – w trakcie procedowania pomiędzy MI a MR jest zmiana Decyzji nr 3 sankcjonująca nowe cele oraz strukturę programu.

NIK wskazuje, iż w latach 2018-2020 (do dnia 28 lutego) do czasu zakończenia kontroli Ministerstwo nie podejmowało działań, by dokonać zmian w systemie MonAliZa w zakresie danych określających Sponsora czy czas realizacji Programu.

(akta kontroli str. 160-177, 844-850)

Finansowanie programu *Żwirko i Wigura*

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIN⁸⁷ projekty flagowe SOR, w tym Program *Żwirko i Wigura* nie posiadały dedykowanych budżetów. Budżety były wypadkową ilości środków dostępnych, często *ad hoc*, w ramach zaangażowanych instytucji. W praktyce większość wydatków na ich realizację ponosił minister właściwy do spraw *gospodarki* oraz PFR SA. Jednocześnie Dyrektor DIN wskazał, że wszelkie szczegóły odnośnie Programu *Żwirko i Wigura* dostępne są w MI oraz u Pełnomocnika Ministra Infrastruktury ds. BSP. Ponadto Dyrektor DIN wyjaśnił⁸⁸, iż Ministerstwo nie posiada całościowych danych o poniesionych wydatkach w ramach Programu *Żwirko i Wigura*, jednocześnie nie było innego narzędzia, poza systemem MonAliZa, do zarządzania kosztami projektów flagowych.

⁸⁴ Por. przypis nr 34.

⁸⁵ Por. przypis nr 34.

⁸⁶ Zarządzenie nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie ustanowienia i powołania Pełnomocnika Ministra Infrastruktury do spraw bezzałogowych statków powietrznych oraz programu Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów. Dalej: Pełnomocnik Ministra Infrastruktury ds. BSP.

⁸⁷ Por. przypis nr 34.

⁸⁸ Por. przypis nr 34.

W ramach realizacji Programu *Żwirko i Wigura* Ministerstwo poniosło m.in. następujące wydatki:

- 102,2 tys. zł brutto – opracowanie pt. *Zastosowanie usług świadczonych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych (usługi BSP) dla wzrostu skuteczności i efektywności oraz jakości świadczenia usług publicznych przez samorząd terytorialny* (sfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 2018 r.),
- 113,2 tys. zł brutto – opracowanie *Jak kupować drony i usługi dronowe w zamówieniach publicznych. Podręcznik o bezzałogowych statkach powietrznych (dronach) w jednostkach samorządu terytorialnego* (sfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 2019 r.)

(akta kontroli str. 160-176, 884-850, 888-894)

Realizacja programu *Żwirko i Wigura*

W Programie *Żwirko i Wigura* w ramach prac realizowanych i wspieranych przez PFR SA zrealizowano:

- PFR SA – Seminarium pn. *Możliwości zastosowania zaawansowanych usług BSP w energetyce* (20 luty 2019 r.);
- PFR SA i MPiT – Dialog branży BSP z Ministerstwami – podczas posiedzeń Zespołu ds. innowacyjności w dniach 19 grudnia 2018 r. oraz 9 stycznia 2019 r.;
- PFR SA – identyfikacja barier w rozwoju popytu na dojrzałe usługi dronowe (listopad-grudzień 2019 r.);
- PFR SA – podpisanie we wrześniu 2018 r. pomiędzy PFR SA i GZM Porozumienia o współpracy przy wdrożeniu pilotaży usług BSP w GZM oraz opracowanie na tej podstawie przewodników dla jst;
- PFR SA – dołączenie do wskazanego wyżej porozumienia miasta Toruń podczas *DroneTech* w Toruniu (wrzesień 2018 r.);
- PFR SA – raport *Wprowadzenie do wykorzystania usług BSP w jst* - opracowanie materiału edukacyjnego dla jst dotyczącego potencjału zastosowań BSP;
- PFR SA – warsztaty dla jst na temat usług BSP (2018 r.)
- PFR SA – konsultacje PFR SA z branżą, identyfikacja potencjalnych produktów flagowych BSP (usług) i wsparcie przy budowie partnerstw dla tych usług m.in. w obszarze nadzoru i monitorowania inwestycji budowlanych.

Jednocześnie Ministerstwo, oprócz działań realizowanych bezpośrednio przez PFR SA, zamówiło, opłaciło i odebrało dwie publikacje tj. w 2018 r. raport pn. *Zastosowanie usług świadczonych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych (usługi BSP) dla wzrostu skuteczności i efektywności oraz jakości świadczenia usług publicznych przez samorząd terytorialny* oraz w 2019 r. podręcznik rekomendacji przeznaczonych dla jst. W ramach podręcznika *Jak kupować drony i usługi dronowe w zamówieniach publicznych. Podręcznik o bezzałogowych statkach powietrznych (dronach) w jednostkach samorządu terytorialnego* opisywano wraz z rekomendacjami i dobrymi praktykami m.in. obowiązujący stan prawny w zakresie użytkowania dronów w przestrzeni publicznej; potencjalne korzyści z inwestycji w usługi BSP m.in. w zakresie teledetekcji, studia przypadku dotyczące wykorzystania dronów przez służby medyczne, zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo publiczne, zastosowanie dronów w sferze geoinformacji.

MPiT brało również udział w warsztatach w trakcie wydarzenia pn. *Impact Mobility Revolution 18* prezentując wyniki opracowania pn. *Zastosowanie usług świadczo-*

nych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych (usługi BSP) dla wzrostu skuteczności i efektywności oraz jakości świadczenia usług przez samorząd terytorialny.

MPiT, we współpracy z PFR SA, monitorowało oraz gromadziło dane dotyczące barier prawnych i funkcjonalnych w wykorzystaniu dronów dla świadczenia usług (np. w zakresie ortofotomap tworzonych przy użyciu BSP). Zidentyfikowane bariery były m.in. raportowane bezpośrednio Ministrowi PiT. MPiT zlecając i akceptując publikacje prowadziło bieżące konsultacje z przedstawicielami PFR SA.

(akta kontroli str. 876-887, 897-1065)

Monitorowanie Programu Żwirko i Wigura oraz nadzór nad działaniami jednostek realizujących Program Żwirko i Wigura

W latach 2017-2020 (do dnia zakończenia kontroli) instrumentami monitorowania oraz nadzoru przez MPiT realizacji i uczestnictwa w Programie Żwirko i Wigura stanowiły: udział m.in. w KS Programu Żwirko i Wigura oraz w Międzyresortowym Zespole do spraw Innowacyjności przy Radzie do spraw Innowacyjności; aktualizacja i wymiana informacji w systemie MonAliZa oraz współdziałanie z innymi podmiotami realizującymi zadania w ramach Programu tj. MI oraz PFR SA.

Zakres, częstotliwość i tryb przekazywania informacji o postępach realizacji Programu do systemu MonAliZa określane były na podstawie dokumentu *Proces monitorowania projektów strategicznych*.

Kierownikiem programu Żwirko i Wigura był przedstawiciel PFR SA. W latach 2018-2020 (do dnia 28 lutego) wpływ Ministerstwa na zamieszczanie danych w systemie MonAliZa był ograniczony. Jak wyjaśnił Dyrektor DIN⁸⁹, Biuro Ministra w ramach współpracy z RBMP zainterweniowało w 2018 r. w sprawie podjęcia decyzji przez KPRM dotyczącej monitoringu projektów flagowych w systemie MonAliZa. Jednocześnie Dyrektor DIN wyjaśnił⁹⁰, iż Biuro Ministra było w stałym kontakcie z pracownikami RBMP m.in. w zakresie przygotowania posiedzeń RMPPS.

Zgodnie z ustaleniami pomiędzy KPRM a MPiT za monitoring projektów w systemie MonAliZa odpowiedzialny był PFR SA. Od stycznia 2018 r. MPiT nie miało faktycznego nadzoru nad wykonywaniem zadań w ramach projektów flagowych realizowanych przez PFR SA. Jak wyjaśnił Dyrektor DIN⁹¹ wynikało to z braku uprawnień, które umożliwiałyby dostęp do systemu MonAliZa i tym samym możliwość kontroli nad wprowadzanymi do tego systemu informacjami w zakresie projektów flagowych. Dopiero po interwencji MPiT dotyczącej strategii RBMP w zakresie projektów flagowych, MPiT uzyskał wgląd do załączek tych projektów. Jednocześnie Dyrektor DIN wskazał, że liderzy projektów flagowych wyznaczeni w PFR SA do realizacji projektów flagowych byli i są odpowiedzialni za wprowadzanie danych do systemu MonAliZa. MPiT nie uzyskał po MR nadzoru nad PFR SA.

(akta kontroli str. 450-455, 844-850)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

NIK ocenia jako nierzetelne niepodjęcie przez Ministerstwo działań na rzecz zapewnienia zgodności danych w systemie MonAliZa ze stanem faktycznym oraz dostosowanie zawartych w tym systemie danych dotyczących budżetu i terminów do wymogów podejścia projektowego w zakresie zadań realizowanych przez PFR SA w imieniu Ministerstwa.

⁸⁹ Por. przypis nr 34.

⁹⁰ Por. przypis nr 34.

⁹¹ Por. przypis nr 34.

Z ustaleń kontroli wynika, że Pani Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju (uprzednio m.in. Minister PiT) została oznaczona jako sponsor Programu, niezgodnie m.in. z pełnioną rolą w KS Programu *Żwirko i Wigura* oraz przypisaną i faktyczną rolą Ministerstwa w realizacji tego programu.

Dyrektor DIN wyjaśnił m.in., że zasadnym się wydaje postawienie pytania czy funkcja ta nie wygasła wraz ze zmianami w Radzie Ministrów datowanymi na 9 stycznia 2018 r. tj. likwidacją MR i powołaniem MPiT oraz MliR. Zdaniem Dyrektora DIN, świadczy to o potrzebie określenia struktur zarządczo-monitorujących dla projektów flagowych w randze dedykowanej ustawy. W ocenie NIK w istniejącej sytuacji formalno-prawnej wystarczające byłoby dokonanie stosownej zmiany – aktualizacji Decyzji nr 3.

Jednocześnie, mimo istniejących odpowiednich zakładki w systemie MonAliZa, nie zostały tam zamieszczone informacje dotyczące podejścia projektowego określonego m.in. w dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski takie*. Nie podano mierzalnych w zdefiniowanej perspektywie czasowej wskaźników dla założonych celów i korzyści – także dla celu projektu flagowego realizowanego w imieniu MPiT przez PFR SA. Nie został określony budżet dla Programu. Nie aktualizowano danych dotyczących wydatków ponoszonych w ramach realizacji Programu *Żwirko i Wigura*. Dyrektor DIN wyjaśnił, że za prowadzenie monitoringu Programu *Żwirko i Wigura* w zakresie części programu realizowanej w imieniu Ministerstwa – odpowiedzialny był pracownik PFR SA pełniący rolę kierownika i lidera programu. NIK wskazuje na niepodejmowanie przez MPiT wystarczających i udokumentowanych działań na rzecz dostosowania informacji zawartych w systemie MonAliZa do stanu faktycznego oraz wymogów podejścia projektowego.

(akta kontroli str. 444-448, 888-894, 1077-1091, 1069-1072, 1100-1101)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo w sposób inicjatywny i zgodny ze zdiagnozowanymi potrzebami podejmowało i prowadziło działania w ramach realizowanego celu *rozwój usług BSP w istniejących obecnie warunkach*. W wyniku podejmowanych przez Ministra działań zarówno Ministerstwo jak działający z jego ramienia PFR SA zorganizowały szereg działań o charakterze informacyjnym i promującym usługi BSP, w tym w szczególności opracowano materiały dla jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zarówno praktycznych zastosowań dronów i opartych na nich usług oraz możliwości i trybu ich nabywania.

Jednak, zdaniem NIK, barierą w skuteczniejszych działaniach Ministerstwa w tym zakresie był ograniczony zakres monitoringu projektów realizowanych przez PFR SA, który, zgodnie z postanowieniami KS, realizował projekty Programu *Żwirko i Wigura* z ramienia Ministerstwa. Ponadto utrudnieniem w ocenie stopnia skuteczności, a więc także właściwego monitoringu zarządczego, realizowanych i współrealizowanych przez Ministerstwo projektów w Programie *Żwirko i Wigura*, był brak określenia wskaźników i ich wartości referencyjnych.

Jako nierzetelne NIK ocenie niepodjęcie przez Ministerstwo wystarczających i udokumentowanych działań na rzecz między innymi prawidłowego oznaczenia roli sponsora w systemie MonAliZa oraz informacji o planowanym i zrealizowanym budżecie Programu.

4. Program Cyberpark Enigma

Zgodność założeń planów realizacji Programu Cyberpark Enigma z celami określonymi w SOR

W SOR Program *Cyberpark Enigma* został określony jako ośrodek dysponujący potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT. Zakładano wypracowanie innych rozwiązań wspierających rozwój polskiego potencjału sektora IT. Przed umieszczeniem Programu w SOR nie dokonano jego oceny *ex ante*.

(akta kontroli str. 695-696, 1066-1068)

Zarządzanie Programem Cyberpark Enigma

Dla Programu *Cyberpark Enigma* Przewodniczący KERM nie wydał decyzji o powołaniu zespołu zadaniowego⁹², który określałaby m.in. rolę i skład KS oraz wyznaczałaby Kierownika Programu.

Program znajdował się w fazie koncepcyjnej. Rozpoczęcie realizacji przewidziano na I kwartał 2017 r. W dniu 9 listopada 2017 r., z inicjatywy ówczesnego MR, odbyło się posiedzenie inicjujące grupy roboczej⁹³, w trakcie którego zidentyfikowano pięć projektów:

- *CyberAkcelerator* (mechanizm akceleracji dla polskich produktów z branży bezpieczeństwa teleinformatycznego);
- *CyberMikro* (linia produkcyjna dla polskich produktów z rodziny półprzewodników);
- *CertiSecPI* (System oceny i certyfikacji bezpieczeństwa produktów i usług IT);
- *Centrum Mistrzostwa Teleinformatycznego* (System szkół wiodących, realizujących program dodatkowych warsztatów informatycznych dla młodzieży);
- *Fundusz Rozwoju Technologii Podwójnego Zastosowania* (Fundusz celowy dla przemysłu).

W efekcie podjętych decyzji, przygotowano projekt decyzji KERM powołującej Zespół Zadaniowy do spraw programu *Cyberpark Enigma*. Jednak decyzja nie została wydana.

W konsekwencji nie określono m.in. w systemie MonAliZa celów Programu, a dwa projekty (*CyberAkcelerator* oraz *CertiSecPI*) realizowano indywidualnie, niezależnie od programu. Nie określono również ryzyk oraz działań koniecznych dla projektu *CyberMikro* z powodu braku decyzji o jego uruchomieniu. Od grudnia 2018 r. projekt *CyberMicro* ma w systemie MonAliZa status projektu zawieszono. Dyrektor DIN wyjaśnił, że projekty te są realizowane oddzielnie przez instytucje w ramach grupy roboczej Programu *Cyberpark Enigma*, ramach ich zadań i obowiązków. Kumulatywnie realizują one cel w postaci podniesienia kompetencji Państwa w obszarze cyberbezpieczeństwa i zdolności IT. Jednak bezpośrednio nie przyczyniają się do realizacji zadania w postaci „powstanie ośrodka *Cyberpark Enigma*, który dysponowałby potencjałem zdolnym do konkurowania na europejskim rynku specjalistycznych usług IT”.

⁹² Uprawnienie do powołania Zespołu zadaniowego jest zawarte w §16 Zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z 30 września 2016 r. w sprawie *Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów* (M. P. poz. 946).

⁹³ W spotkaniu wzięli udział m.in. naukowcy ze Szkoły Głównej Handlowej, przedstawiciele Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, NCBR, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Komendy Głównej Policji.

W grudniu 2017 r. utworzono grupę roboczą projektu *CyberMikro* – grupującą specjalistów m.in. z Instytutu Technologii Elektronowej, Centrum Zaawansowanych Materiałów i Technologii CEZAMAT⁹⁴, Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych, Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA, Exatel SA, Akademii Górniczo-Hutniczej, Politechniki Warszawskiej, pod przewodnictwem dyrektora DIN. Grupa funkcjonowała w okresie grudzień 2017 r. - kwiecień 2018 r. Efektem jej prac jest raport *Analiza celowości i możliwości budowy linii produkcyjnej układów scalonych dla potrzeb strategicznych interesów Państwa*. Zawiera on rekomendacje odnośnie celów, sposobu realizacji, przewidywanych kosztów i harmonogramu prac nad projektem *CyberMikro*.

W sierpniu 2018 r., na podstawie ustaleń z raportu opracowano notkę decydencką, z przeznaczeniem do prezentacji na posiedzeniu Rady Ministrów. We wskazanej notatce zawarto trzy sposoby realizacji projektu *CyberMikro*:

- zakup zagranicznej spółki produkującej układy scalone;
- partnerstwo z podmiotem zagranicznym i wspólna budowa linii produkcyjnej w Polsce;
- licencjonowanie technologii produkcji od wybranego podmiotu zagranicznego i budowa linii oraz spółki w Polsce (potencjalnie z wykorzystaniem CEZAMAT).

(akta kontroli str. 160-177)

Finansowanie Programu Cyberpark Enigma

Ministerstwo nie prowadziło konsultacji dotyczących finansowania zarówno Programu *Cyberpark Enigma* jak projektu *CyberMicro*. W przypadku projektu *CyberMicro* przyczyną było niewyżycie tego projektu poza wstępną fazę analityczną.

(akta kontroli str. 844-845)

Realizacja Programu Cyberpark Enigma

Ze zidentyfikowanych i przyjętych projektów przez grupę roboczą, *CyberAkcelerator* był realizowany indywidualnie (poza programem) przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i zakończył się. Finansowanie było zapewnione poprzez Działanie 2.5 Programy Akceleryjnej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Po realizacji programu akceleryjnego *Scale Up*⁹⁵ postanowiono kontynuować tę formę wspierania MŚP poprzez opracowanie działania Programu akceleryjnej 2.5 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój.

Projekty *CertiSecPI* oraz *Centrum Mistrzostwa Teleinformatycznego* (w zmienionej postaci) były realizowane przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa - Państwowy Instytut Badawczy.

Nie był realizowany projekt: *Fundusz Rozwoju Technologii Podwójnego Zastosowania*, który został zarzucony w związku z brakiem dalszego zainteresowania ze strony MON i Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA. Projekt *CyberMikro* był przedmiotem prac koncepcyjnych, aczkolwiek nie podjęto wobec niego decyzji kierunkowej.

⁹⁴ Konsorcjum dziewięciu ośrodków naukowych: instytuty Polskiej Akademii Nauk (Instytut Chemii Fizycznej PAN, Instytut Fizyki PAN, Instytut Wysokich Ciśnień PAN i Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN), Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych, Instytut Technologii Elektronowej, Uniwersytet Warszawski, Wojskowa Akademia Techniczna oraz Politechnika Warszawska. Dalej: CEZAMAT.

⁹⁵ Program realizowany przez PARP od 2017 r. jego celem było wsparcie eksperckie i finansowe dla start-upów, w tym umożliwienie im kontaktu z dużymi przedsiębiorstwami m.in. spółkami Skarbu Państwa.

Projekt *CyberMikro* był kontynuowany w Ministerstwie we współpracy z innymi partnerami projektu i środowiskiem naukowym. Natomiast wskazane w *Raporcie grupy roboczej* z kwietnia 2018 r. rekomendacje dotyczyły i wskazywały m.in. że:

- potrzeba stworzenia w kraju możliwości samodzielnej, niezależnej produkcji układów scalonych dla zastosowań specjalnych będzie stanowiła nowe otwarcie dla krajowego przemysłu elektronicznego, zaspokojenia nowych potrzeb, nowych zastosowań, wdrożenia innowacyjnych rozwiązań dedykowanych układów;
- potencjał linii technologicznej o wymiarze charakterystycznym 90-180 nm umożliwi wytwarzanie ilości układów scalonych, wystarczającej dla potrzeb Państwa (armii, administracji i obywateli), co najmniej w obszarze zabezpieczenia dokumentów, bezpiecznej komunikacji, elektroniki wojskowej;
- podpisane umowy i działania muszą zapewnić stabilne finansowanie. Jest to niezbędne do wzmocnienia istniejących i utworzenia nowych, niezbędnych w kraju zespołów projektujących układy scalone. Szacunkowa ilość projektów do uruchomienia w pierwszym okresie to dwa lub trzy;
- działania na rzecz budowy i rozwoju ekosystemu zastosowań mikroelektroniki będą skutkowały stopniowym zwiększeniem liczby inicjatyw podejmowania innowacyjnych projektów przemysłowych, wykorzystujących rozwiązania z dziedziny mikroelektroniki;
- konieczne są działania na szczeblu rządowym (MPiT/MR, MIR, MNiSW, MON) i innych instytucji np. NCBR, dotyczące uznania projektowania i produkcji układów jako priorytetowego kierunku finansowania wynikającego z wizji strategicznego rozwoju kraju.

W dniu 24 września 2019 r. projekt *CyberMikro* został omówiony na V posiedzeniu RMPPS m.in. ze względu na zdiagnozowane zagrożenia dla jego realizacji. Przedstawiono dotychczasowe działania projektowe. MPiT zaproponowało koncepcję kontynuacji prac na bazie ogólnych, kierunkowych wytycznych wypracowanych przez grupę ekspertów przy MPiT, w formule zespołu międzyresortowego. Ostateczną propozycją przyjętą przez RMPPS było stworzenie zespołu w MPiT, w którym zasiadać mieli przedstawiciele innych resortów.

Przedłożone przez działającą w MPiT grupę roboczą rekomendacje nie były dotychczas przedmiotem dalszych weryfikacji oraz konsultacji z ekspertami międzynarodowymi. Dyrektor Departamentu DIN wyjaśnił⁹⁶, iż weryfikacja tez zawartych w raporcie oraz określenie szczegółowych parametrów technologii, licencji jak i przeprowadzenie badania otoczenia rynkowego miały być przedmiotem dalszych prac, po zabezpieczeniu źródła finansowania na ten cel. Ten etap nie został osiągnięty. Jednocześnie Dyrektor DIN poinformował, że w ramach prac przygotowawczych w projekcie *CyberMikro* sondowano możliwość zakupu technologii licencji produkcji układów scalonych w USA. Jednak te działania również nie przyniosły efektów.

Wyjaśniając przyczyny niezakończenia prac nad projektem *CyberMikro* z powodu braku możliwości wdrożenia rekomendacji Dyrektor DIN wyjaśnił m.in. że prace nad wznowieniem projektu trwają. Analizie poddawane są w szczególności źródła pozyskania technologii, jak i formuła realizacji projektu (uczestnicy, sponsor etc.)

(akta kontroli str. 160-177, 844-850, 1077-1088)

Monitorowanie Programu Cyberpark Enigma

Ze względu na nie rozpoczęcie realizacji Programu *Cyberpark Enigma* oraz projektu *CyberMicro* nie był on również monitorowany. Natomiast do realizacji Programu

⁹⁶ Por. przypis nr 34.

odnoszono się w informacjach o realizacji Planu Odpowiedzialnego Rozwoju oraz SOR. W *Informacji Ministra Rozwoju i Finansów o realizacji Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (za okres luty 2016 r. – luty 2017 r.)* z marca 2017 r. wskazano, iż rozpoczęto pracę nad modelem realizacji tzw. projektów flagowych. W ramach projektów flagowych został wymieniony Program *Cyberpark Enigma* tj. odtworzenie i rozbudowa kompetencji państwa w obszarze budowy zdolności do wytwarzania urządzeń i oprogramowania wykorzystywanych we wszystkich gałęziach przemysłu. Według powyższego *Sprawozdania* projekt znajdował się w fazie koncepcyjnej. Rozpoczęcie realizacji przewidziano na I kwartał 2017 r. W *Sprawozdaniu z realizacji „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” w 2018 r.* wskazano m.in., że w 2018 r. wszystkie projekty flagowe weszły już w fazę realizacji. Obejmują one szereg działań w różnych etapach rozwoju produktu – od momentu badań, komercjalizacji, produkcji po wyjściu na rynki międzynarodowe⁹⁷.

(akta kontroli str. 444-448)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Nie zapewniono realizacji Programu *Cyberpark Enigma* jako zintegrowanego systemu realizacji kilku projektów, który miał przyczynić się do powstania w Polsce założonego w SOR ośrodka dysponującego potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT. Zdaniem NIK rezygnacja z tej formuły może znacznie utrudnić osiągnięcie tego założenia zarówno poprzez brak integracji działań jak i komplementarności ewentualnych efektów.

Działania Ministerstwa w zakresie weryfikacji możliwości realizacji projektu *CyberMikro*, w tym jego referencyjnych parametrów technicznych oraz potencjalnego potencjału ekonomicznego, były opieszale. Przez ponad półtora roku od przedstawienia raportu *Analiza celowości i możliwości budowy linii produkcyjnej układów scalonych dla potrzeb strategicznych interesów Państwa* zawarte w nim rekomendacje i analizy nie zostały w sposób udokumentowany zweryfikowane lub zoperacjonalizowane (np. poprzez sporządzenie uszczegółowionych analiz kosztów i potencjalnego popytu).

Zdaniem NIK taka praca analityczna powinna i mogłaby poprzedzać znalezienie źródła finansowania.

(akta kontroli str. 160-177, 450-455)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK krytycznie ocenia niewdrożenie Programu *Cyberpark Enigma* do realizacji zgodnie z założeniami SOR. W konsekwencji poprzez brak integracji i komplementarności realizowanych przedsięwzięć, osiągnięcie przyjętego efektu w postaci powstania ośrodka dysponującego potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT będzie utrudnione. Jednocześnie NIK ocenia jako opieszale działania Ministerstwa w zakresie weryfikacji możliwości realizacji projektu *CyberMicro*. Pomimo przeprowadzenia do połowy 2018 r. wstępnych prac analitycznych, projekt nie został ostatecznie zaakceptowany do dalszej realizacji lub nie rozstrzygnięto o zaniechaniu jego realizacji.

⁹⁷ Zgodnie z Uchwałą nr 2/06/2018 RMPPS z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie określenia portfela projektów strategicznych program/projekt ośrodek *Cyberpark Enigma* był przypisany do realizacji MPiT według stanu na dzień 12 czerwca 2018 r. (uprzednio MR).

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 realizowanych i inicjowanych programów do wymogów podejścia projektowego, określonych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz w standardach rekomendowanych dla administracji rządowej;
 - 2) podjęcie działań w celu skutecznego wykonywania przez Komitet Sterujący w Programie *Polskie meble* zadań określonych w decyzji Przewodniczącego KERM, w tym stałego nadzoru nad realizacją Programu;
 - 3) podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności danych w systemie MonAliZa ze stanem faktycznym wynikającym z realizacji programów i projektów;
 - 4) rozważenie przyjęcia Programu *Cyberpark Enigma* w zintegrowanej formule oraz intensyfikacja działań weryfikacyjnych wobec koncepcji projektu *CyberMicro*.

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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 5 maja 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba



