



LWA.430.004.2022

Nr ewid. 140/2022/P/21/096/LWA

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE
SYSTEMU MONITOROWANIA
PROJEKTÓW STRATEGICZNYCH

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych

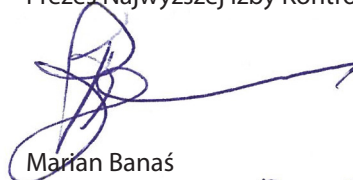
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie



Michał Musioł

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07. 12. 2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 14 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 16 |
| 4. WNIOSKI..... | 36 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 37 |
| 5.1. Prawdliwość zaplanowania i wdrożenia <i>Systemu monitorowania projektów strategicznych</i> | 37 |
| 5.2. Prawdliwość funkcjonowania <i>Systemu monitorowania projektów strategicznych</i> | 51 |
| 5.3. Prawdliwość realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. | 85 |
| 5.4. Efekty wdrożenia <i>Systemu monitorowania projektów strategicznych</i> | 106 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI..... | 113 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 113 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 115 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności..... | 118 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 119 |
| 6.5. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli | 120 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|---|
| IŁ-PIB lub Instytut | Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, jednostka nadzorowana przez ministra właściwego ds. informatyzacji; |
| KPRM lub Kancelaria | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; |
| KPRM-MC | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji, od 6 października 2020 r. zapewnia obsługę ministra właściwego ds. działu informatyzacja; |
| MC | Ministerstwo Cyfryzacji, zapewniało obsługę ministra właściwego ds. działu informatyzacja w okresie od 16 listopada 2015 r. do 6 października 2020 r. (tj. od utworzenia do jego likwidacji); |
| MF | Ministerstwo Finansów; |
| MFiPR | Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, od 15 listopada 2019 r. zapewnia obsługę ministra właściwego ds. działu rozwój regionalny (utworzone w drodze przekształcenia MliR); |
| MiIR | Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, zapewniało obsługę ministra właściwego ds. działu rozwój regionalny w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r. (tj. od jego utworzenia w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju w MFiPR); |
| MR | Ministerstwo Rozwoju, zapewniało obsługę ministra właściwego ds. działu rozwój regionalny w okresie od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r. (tj. od utworzenia do jego likwidacji); |
| MRiRW | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; |
| Portfel projektów strategicznych lub Portfel | zbiór programów i projektów wybranych przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); |
| Prawidłowość | przestrzeganie formalnych kryteriów takich, jak stosowne przepisy prawa, regulacje i umowy (wg pkt 13 standardów ISSAI 400); |
| Projekt lub program strategiczny | projekt lub program (zbiór projektów) włączony przez RMPPS do Portfela projektów strategicznych; |
| Rada lub RMPPS | Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247, ze zm.); |
| RBMP | Rządowe Biuro Monitorowania Projektów, komórka organizacyjna KPRM, utworzona zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 39 z 15 marca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 287); |
| Skuteczność | realizacja ustalonych celów i osiąganie zamierzonych wyników (wg pkt 11 standardów ISSAI 300); |

- SMPS** System monitorowania projektów strategicznych;
- SOR** Dokument pt. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 8 z 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260);
- System MonAliZa (MonAliZa 1.0) lub MonAliZa 2.0** systemy teleinformatyczne wspomagające prowadzenie monitoringu projektów strategicznych oraz zarządzanie tymi przedsięwzięciami w podmiotach administracji rządowej. Jego administratorem jest RBMP;
- SZRP** Dokument pt. *System zarządzania rozwojem Polski*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 162/2018 z 29 października 2018 r.;
- Ustawa o NIK** Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy System monitorowania projektów strategicznych został wdrożony i czy funkcjonuje prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy System monitorowania projektów strategicznych został zaplanowany i wdrożony zgodnie z założeniami?
2. Czy System monitorowania projektów strategicznych funkcjonuje prawidłowo?
3. Czy zadanie polegające na przygotowaniu, wytworzeniu, wdrożeniu i utrzymaniu systemu MonAliZa 2.0. zrealizowano w sposób prawidłowy?
4. Czy działanie Systemu monitorowania projektów strategicznych zapewni oczekiwane rezultaty?

Jednostki kontrolowane

KPRM,
KPRM-MC,
MF,
MFiPR,
MRiRW,
IŁ-PIB.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

13 ministerstw

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2022
(do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń, mających wpływ na kontrolowaną działalność.

Przyjęcie przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) zainicjowało w Polsce tworzenie **Systemu monitorowania projektów strategicznych**. Wprowadzenie systemu realizacji i monitorowania projektów, według międzynarodowych standardów zarządzania projektowego, miało zapewnić realizatorom projektów narzędzia dla **zwiększenia efektywności ich realizacji**, a decydentom możliwości **monitorowania i rozliczania** podejmowanych działań. Zgodnie z *Chaos Report 2015*¹ oraz publikacjami opracowanymi na podstawie doświadczeń firmy Microsoft², zastosowanie metod zarządzania projektami zwiększa szanse na powodzenie przedsięwzięć (osiągnięcie zakładanych celów) o około 30%.

Zarządzanie i realizacja przedsięwzięć w ujęciu projektowym (**podejście projektowe**) ma swoje początki w sektorze prywatnym, w którym służy m.in. dostosowaniu produktów do indywidualnych wymagań klienta (tzw. orientacja działań na klienta), jak również jest sposobem wprowadzania zmian o charakterze organizacyjnym, nowych rozwiązań infrastrukturalnych, organizacji szkoleń i przygotowania inwestycji. Szerokie zastosowanie podejścia projektowego oraz zarządzania projektami w przedsiębiorstwie wiąże się z nakierowaniem działalności na nowe, kompleksowe rozwiązania i technologie, służy doskonaleniu kompetencji i procesów oraz pozwala na wyprzedzenie konkurencji w dopasowaniu się do zmian otoczenia. Z oczywistych względów, wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań podejścia projektowego stosowanych w sektorze prywatnym wymaga ich dostosowania do celów publicznych oraz zadań i warunków organizacyjno-prawnych konkretnych jednostek.

Centralny punkt podejścia projektowego stanowi **projekt**. W literaturze fachowej funkcjonują różne definicje tego pojęcia. Project Management Institute³ traktuje projekt jako tymczasowe przedsięwzięcie podjęte w celu stworzenia unikanego produktu lub usługi. Nieco inna definicja funkcjonuje w ramach metodologii PRINCE2®, zgodnie z którą projekt to tymczasowa organizacja powołana na czas określony w celu dostarczenia jednego lub wielu produktów biznesowych wynikających z uzgodnionego uzasadnienia biznesowego. Natomiast według międzynarodowej normy ISO 10006⁴ projekt to niepowtarzalny proces składający się z zestawu skoordynowanych i kontrolowanych działań z datą rozpoczęcia i zakończenia, podejmowanych w celu osiągnięcia celu zgodnie z określonymi wymaganiami, w tym z ograniczeniami czasowymi, kosztami i zasobami.

Z definicją projektu wiążą się ściśle dwa inne pojęcia, tj. **program** i **portfel projektów**. Według metodologii PMI **programy** to zbiory powiązanych ze sobą projektów, które zarządzane są w skoordynowany sposób, tak aby

¹ *Chaos Report 2015*, Standish Group, s. 7, https://www.standishgroup.com/sample_research_files/CHAOSReport2015-Final.pdf. Raport dotyczy w szczególności wyników badań projektów informatycznych, w których metodyki zarządzania projektami stosowane są na szeroką skalę.

² G. Pitagorsky, *Prawidłowe zarządzanie projektami: kluczowe zasady udanych projektów*, Microsoft Corporation, wrzesień 2004 r., s. 22.

³ Międzynarodowe stowarzyszenie zrzeszające kierowników projektów. Dalej: PMI.

⁴ Norma pt. *Systemy zarządzania jakością – Wytyczne dotyczące zarządzania jakością w projektach*. Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO).

możliwe stało się osiągnięcie wspólnego celu nadrzędnego, który bez powyższej koordynacji byłby niemożliwy do osiągnięcia przez poszczególne projekty osobno. Natomiast w ujęciu prezentowanym przez International Project Management Association⁵ realizacja programów związana jest najczęściej z osiągnięciem strategicznych celów organizacji, wprowadzeniem fundamentalnej zmiany w sposobie jej działania, zmianą obszaru lub modelu biznesowego organizacji. **Portfel** (ang. *portfolio*), według metodologii PMI, to zbiór projektów i programów realizowanych w jednym czasie, niekoniecznie powiązanych ze sobą jednym celem, zgrupowanych dla umożliwienia kontroli, koordynacji i optymalizacji realizowanych przedsięwzięć. Zarządzanie przedsięwzięciami z poziomu portfela umożliwia m.in. optymalizację wykorzystania zasobów, koordynację z poziomu jednostki odpowiedzialnej za realizację oraz bilansowanie poziomu ryzyka portfela.

W Polsce, w centralnej administracji rządowej, co roku realizowane są setki projektów i programów strategicznych o różnym charakterze. Przed 2017 r. realizowano je zazwyczaj bez uporządkowanego systemu zarządzania i monitorowania oraz bez dostępu do przejrzystej, zintegrowanej informacji zarządczej, pozwalającej na optymalizację zasobów. Zasadniczą zmianę w powyższym zakresie, w lutym 2017 r., wprowadziła *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, w której ustalono, iż będzie ona realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Tym samym **SOR wprowadziła obowiązek stosowania podejścia projektowego** przy realizacji 173 wskazanych projektów strategicznych. Jednocześnie zastrzeżono, iż ww. lista projektów strategicznych ma charakter otwarty i istnieje możliwość uzupełnienia jej o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania.

Strategia przewidywała możliwość łączenia projektów w programy, jeśli ich wspólna realizacja przyczyni się do ułatwienia koordynacji działań lub zwiększy efekt synergii w stosunku do sytuacji, gdyby projekty realizowane były oddzielnie. Wdrożenie podejścia projektowego miało opierać się na budowaniu struktur projektowych i portfeli projektów. W celu monitorowania, przygotowania i realizacji projektów miał zostać powołany zespół monitoringu projektów SOR (pełniący funkcję biura portfeli, programów i projektów), funkcjonujący przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów. W ramach tak zbudowanej struktury, w oparciu o jasno zdefiniowane obowiązki, przewidziano stosowanie precyzyjnej i ekonomicznej struktury raportowania, dającej organom nadrzędnym możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania informacji, a realizatorom projektów – możliwość uzyskania wytycznych i przekazania do decyzji organów nadrzędnych kwestii bardziej złożonych i wykraczających poza ich kompetencje.

W wyniku realizacji jednego z projektów ujętych w SOR, *pn. Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem*, Rada Ministrów w październiku 2018 r. uchwaliła dokument pt. **System zarządzania rozwojem Polski**,

⁵ Międzynarodowa federacja stowarzyszeń zmierzająca do popularyzacji wiedzy na temat zarządzania projektami oraz integrująca środowisko projekt managerów na świecie. Dalej: IPMA.

nakreślający główne założenia zasad wdrażania i monitorowania krajowych strategii rozwojowych. W SZRP m.in. wyróżniono dwa poziomy zarządzania i monitorowania projektów: strategiczny i operacyjny.

Zgodnie z SZRP **monitoring strategiczny** dotyczył stopnia osiągnięcia przyjętych celów strategicznych i miał stanowić istotny element systemu zarządzania strategicznego. W celu zapewnienia efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji utworzono Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju⁶. Opis monitoringu strategicznego został ujęty w dokumencie pn. *System monitorowania Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju*⁷, przyjętym uchwałą KK PR z grudnia 2018 r. Zgodnie z tym dokumentem, monitoring strategiczny miał koncentrować się przede wszystkim na obserwowaniu i analizowaniu efektów realizacji projektów strategicznych i flagowych oraz ich wpływu na osiągnięcie celów założonych w SOR. Monitoringowi strategicznemu miały podlegać projekty zdefiniowane (określone) w dokumentach strategicznych, takich jak SOR i dziewięć strategii rozwoju. Mimo, iż System monitorowania Strategii koncentrował się przede wszystkim na monitoringu strategicznym, to w jego treści znalazły się również zapisy dotyczące monitoringu operacyjnego, w szczególności w kontekście wzajemnych relacji pomiędzy monitoringiem strategicznym i operacyjnym. Oba rodzaje monitoringu różnił m.in. typ odbiorców, do których przekazywane są pozyskane w ramach monitoringu informacje. W przypadku monitoringu strategicznego jest to przede wszystkim odbiorca zewnętrzny (potrzeby informacyjne i komunikacyjne), a w przypadku monitoringu operacyjnego – odbiorca wewnętrzny (bieżąca informacja dla Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów, bieżące reagowanie na pojawiające się problemy). Do potrzeb monitoringu strategicznego służył, wykorzystywany również przy monitoringu operacyjnym, system MonAliZa.

Natomiast, zgodnie z Systemem monitorowania Strategii, **monitoring operacyjny** miał być prowadzony równolegle do monitoringu strategicznego i służyć zarządzaniu bieżącą działalnością projektową jednostek odpowiedzialnych za realizację określonych projektów. Monitoringowi operacyjnemu miały podlegać programy i projekty objęte Portfelem projektów strategicznych zarządzanym przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Prowadzenie monitoringu operacyjnego miało odbywać się m.in. poprzez raportowanie postępu prac, walidowanie korzyści dostarczanych przez programy, projekty oraz bieżące identyfikowanie zagrożeń i szans związanych z ich realizacją. Zakres monitoringu operacyjnego miał obejmować w szczególności określenie struktury zarządczej projektu i jej zmiany mogące mieć wpływ na terminowość i jakość realizacji projektu, wskaźników realizacji celów projektu, wskaźników realizacji korzyści programów, terminowość realizacji harmonogramu projektu, budżet, szanse i ryzyka.

⁶ Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów utworzony postanowieniami art. 35a ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057). Dalej: KK PR.

⁷ Dalej: System monitorowania Strategii.

Infografika nr 1

Wybrane różnice między monitoringiem strategicznym a monitoringiem operacyjnym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zgodnie z Systemem monitorowania Strategii, **oba rodzaje monitoringu były od siebie zależne**, bowiem informacje operacyjne z systemu MonAliZa dotyczące realizacji danego projektu strategicznego czy flagowego ujętego w SOR (lub jednej z dziewięciu strategii rozwoju), stanowiły istotną przesłankę do właściwych rekomendacji w ramach sprawozdawczości rocznej. Z kolei zmiany zachodzące w projektach strategicznych i flagowych ujętych w SOR (lub w jednej z dziewięciu strategii rozwoju) mogły przekładać się na zmiany w Portfelu projektów strategicznych, m.in. w zakresie selekcji, priorytetyzacji, przydzielania zasobów czy modyfikacji zakresów projektów.

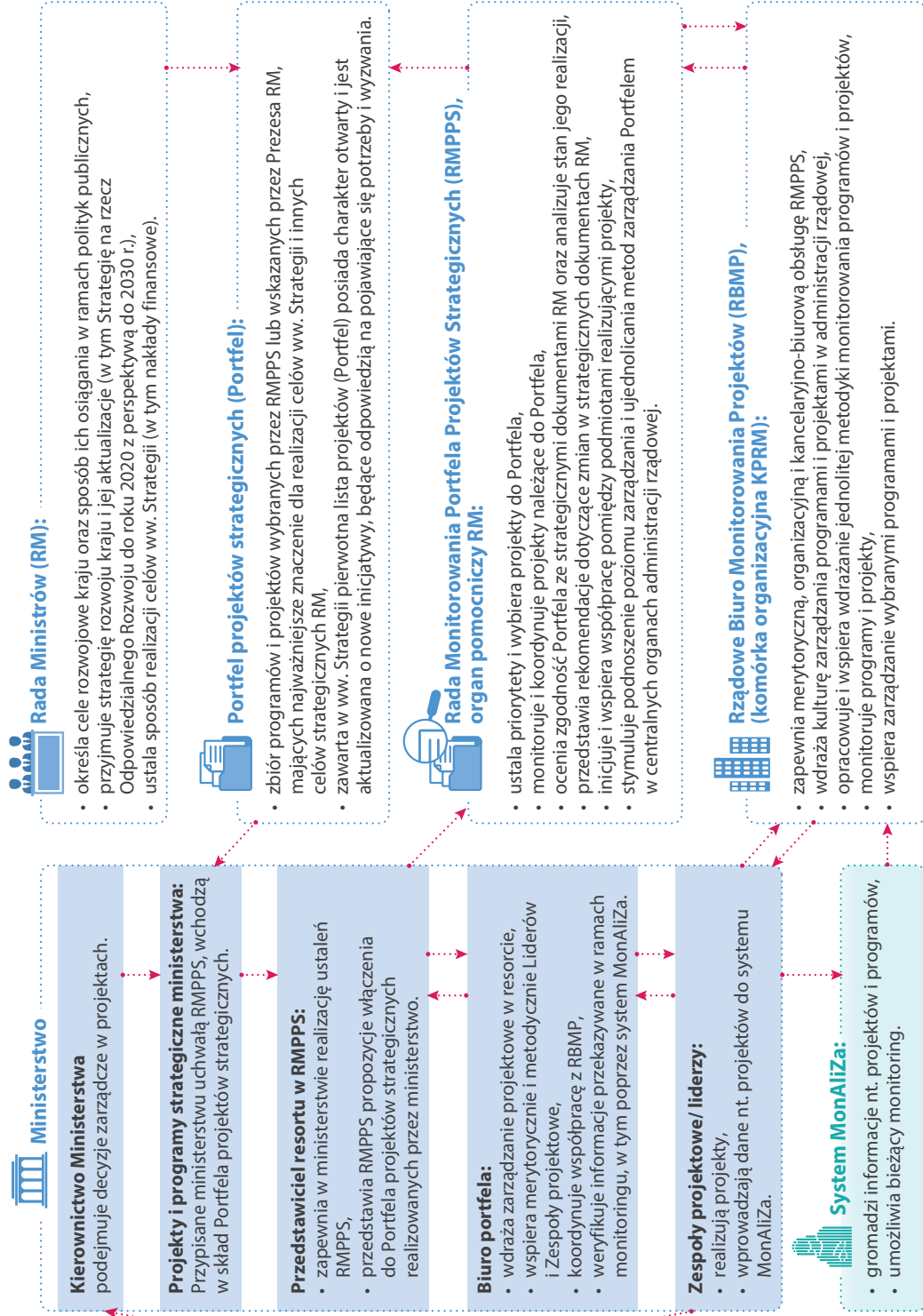
Zgodnie z SZRP, **podejście projektowe** miało być wykorzystywane w ramach **monitoringu operacyjnego** projektów i programów ujętych w dokumentach strategicznych, w tym m.in. w SOR. Miało ono służyć również uporządkowaniu i uspoźnieniu dotychczas stosowanych metod zarządzania projektami i sposobów ich monitorowania operacyjnego, m.in. w celu umożliwienia kierownictwom poszczególnych resortów dostępu do zintegrowanej informacji zarządczej, pozwalającej na sprawne zarządzanie projektami, w tym optymalizację zasobów. Podejście projektowe miało zostać wdrożone na poziomie operacyjnym, tj. w jednostkach administracji rządowej realizujących strategię rozwoju oraz w jednostkach podlegających administracji rządowej. Natomiast monitoring operacyjny miał dotyczyć programów i projektów przewidzianych w dokumentach strategicznych i miał odbywać się m.in. przez raportowanie postępu prac oraz walidowanie korzyści dostarczanych przez programy, projekty oraz bieżące identyfikowanie zagrożeń i szans związanych z ich realizacją.

Zgodnie z SZRP koordynacja realizacji i monitorowania programów i projektów została powierzona **Radzie Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych**, organowi pomocniczemu Prezesa Rady Ministrów wspieranemu przez usytuowane w **KPRM Rządowe Biuro Monitorowania Projektów**. Monitorowaniu miały podlegać programy i projekty wybrane przez Radę lub wskazane przez Prezesa Rady Ministrów, wynikające ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności z SOR, zwanych **Portfelem projektów strategicznych**. Zgodnie z SZRP za koordynację monitoringu operacyjnego odpowiadało Rządowe Biuro Monitorowania Projektów, któremu powierzono m.in. określenie standardów w odniesieniu do zarządzania programami i projektami; monitorowanie i raportowanie stanu realizacji projektów, postępów prac oraz pojawiających się w projektach ryzyk; budowę bazy wiedzy; zapewnianie szkoleń specjalistycznych; dostarczanie informacji zarządczej (syntetycznej i analitycznej z monitoringu operacyjnego) podmiotom strategicznym, w tym w szczególności Prezesowi Rady Ministrów oraz RMPPS; pomoc w odpowiednim ukształtowaniu zakresów realizowanych programów i projektów oraz stworzeniu sprzyjających warunków i odpowiedniego otoczenia dla ich realizacji.

W jednostkach realizujących strategię rozwojową (a w ich ramach projekty strategiczne) zalecono utworzenie jednostek (komórki organizacyjnej lub samodzielnego stanowiska) zajmujących się zarządzaniem operacyjnym projektami, tzw. **Biura portfela (Biura monitorowania projektów)**, którego zadaniem powinno być m.in. dbanie o właściwy ład w środowisku projektowym jednostki, pomoc zespołom projektowym w zakresie identyfikacji zasobów, zagrożeń i szans, dbanie o kompletność i spójność dokumentacji, dostarczanie wiedzy zespołom projektowym w zakresie zarządzania projektami, w tym przeprowadzanie szkoleń z tematyki projektowej. Powyższe działania RBMP i Biura portfela miały służyć wprowadzaniu kultury myślenia i działania projektowego, poszerzaniu wiedzy projektowej oraz pogłębianiu doświadczenia, co miało sprzyjać budowaniu dobrze wyszkolonej kadry projektowej i efektywnej realizacji założonych celów.

Infografika nr 2

Struktura Systemu monitorowania projektów strategicznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W SZRP ustalono, że monitoring operacyjny będzie prowadzony przy pomocy **systemu teleinformatycznego MonAliZa** (Monitoring, Analizy, Zarządzanie). System ten został zakupiony w maju 2017 r., na podstawie umowy zawartej między przedstawicielami **ówczesnego Ministerstwa Rozwoju** i dostawcą z rynku komercyjnego. Umowa przewidywała dostawę na potrzeby Ministerstwa Rozwoju 150 niewyłącznych i nieograniczonych czasowo uprawnień dostępowych (licencji) do Systemu⁸ oraz usługi wdrożenia i wsparcia technicznego. Na podstawie kolejnej umowy z kwietnia 2018 r. System został rozbudowany o dodatkowe funkcjonalności (m.in. dodano raport jakości dokumentacji zarządczej, raport zmian i raport aktualizacji). Łączne wydatki poniesione z tytułu realizacji ww. umów wyniosły 297,8 tys. zł. Przyczyną zakupu Systemu była potrzeba zapewnienia temu ministerstwu wsparcia działań projektowych, usprawnienia i skoordynowania procesu oraz umożliwienia monitorowania realizacji SOR. W ocenie Dyrektora Generalnego MFiPR wdrożenie Systemu **traktowano, jako rozwiązanie pilotażowe przeznaczone do stosowania wyłącznie na potrzeby tego ministerstwa**, a liczbę jego użytkowników do zarządzania projektami określiła komórka merytoryczna ówczesnego Ministerstwa Rozwoju, na podstawie liczby projektów przypisanych temu ministerstwu.

Co istotne zarówno w SOR, jaki i w SZRP nie użyto nazwy *System monitorowania projektów strategicznych* oraz nie zdefiniowano pełnego zakresu tego pojęcia. W dokumentach tych nie znalazły się również szczegółowe zasady wdrożenia SMPS. Informacje w tym zakresie potwierdza również treść broszury informacyjnej IPMA Polska z 2019 r. w której m.in. podkreślono, iż podjęte w 2018 r. w KPRM działania miały na celu wypracowanie kształtu polskiej metodyki zarządzania projektami, ponieważ poza publikacjami naukowymi oraz standardami zarządzania projektami wydanymi przez organizacje międzynarodowe, **nie istniały jednolite zasady ani przepisy regulujące realizację zadań przez polską administrację z zastosowaniem metodyk monitorowania oraz zarządzania projektami i portfelami projektów.**

W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/19/019 – *Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, którą objęto zagadnienia zarówno z zakresu monitoringu strategicznego, jak i operacyjnego. Kontrola wykazała m.in., że dotychczasowa realizacja projektów flagowych zaplanowanych w SOR wskazywała, że mechanizm systemu rozwoju nie był skuteczny. Główną tego przyczyną było nierzetelne przygotowanie do realizacji poszczególnych działań. Wbrew założeniom SOR w części programów nie zapewniono podejścia projektowego lub zastosowano je w sposób niezgodny z zasadami zarządzania projektami. W efekcie nie określono potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji programów, nie ustalono także harmonogramów i budżetów, nie dokonano analizy ryzyka i przewidywanych skutków, w tym proponowanego sposobu reakcji na ryzyko. Sposób działania administracji nie został uporządkowany

⁸ W wymaganiach funkcjonalności Systemu określono ponadto możliwość rozbudowy Systemu dla jednoczesnego dostępu 400 osób.

i skoncentrowany wokół wspólnych celów. Nie było też skutecznej współpracy i koordynacji działań pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w dany program, a poszczególni ministrowie skupiali się jedynie na wąsko rozumianych zadaniach własnych, bez angażowania się w tworzenie warunków skutecznej realizacji wspólnych celów administracji rządowej. W żadnym z programów nie zapewniono finansowania niezbędnego do ich realizacji. Nie opracowano budżetu ani nie wskazano i nie zabezpieczono źródeł finansowania. Pozytywnie oceniono stworzenie w administracji rządowej systemu monitorowania realizacji strategicznych projektów, składającego się z informatycznego narzędzia MonAliZa, RMPPS oraz zasad monitorowania i zarządzania projektami. W odniesieniu do projektów flagowych system MonAliZa nie był jednak skutecznym narzędziem oceny realizacji oraz sygnalizowania o występujących ryzykach, ponieważ nie zapewniono mechanizmów weryfikacji przekazywanych informacji i danych. Powyższa kontrola koncentrowała się przede wszystkim na prawidłowości realizacji konkretnych programów i projektów lub ich pakietów, traktując zastosowane metody monitorowania i zarządzania nimi jako kontekst (tło) realizowanych zadań.

Natomiast niniejsza kontrola nr P/21/096 – Funkcjonowanie *Systemu monitorowania projektów strategicznych* koncentrowała się przede wszystkim na przebiegu i prawidłowości wdrażania opracowanych w KPRM zasad monitorowania i metodyk zarządzania projektowego w administracji rządowej, a szczegółowe badania projektów służyły weryfikacji stosowania tych zasad w praktyce. Celem tej kontroli było ustalenie czy zapoczątkowany w SOR w 2017 r. *System monitorowania projektów strategicznych*, po upływie pięciu lat, został wdrożony w administracji rządowej oraz czy jego poszczególne elementy, zlokalizowane zarówno na poziomie centralnym (w KPRM), jak i u bezpośrednich realizatorów projektów (tj. w trzech wybranych do kontroli ministerstwach), funkcjonowały prawidłowo.

2. OCENA OGÓLNA

System monitorowania projektów strategicznych nie został w pełni wdrożony i nie funkcjonował prawidłowo

Nie wdrożono na potrzeby administracji rządowej, zakładanej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, precyzyjnej i ekonomicznej struktury raportowania, dającej organom nadrzędnym, w tym Prezesowi Rady Ministrów, możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania informacji o realizowanych projektach strategicznych, pomimo iż działania związane z wdrożeniem *Systemu monitorowania projektów strategicznych (SMPS)* prowadzone były od ponad 5 lat⁹.

Wypracowane dotychczas elementy *Systemu*, z uwagi na niepełne ich zdefiniowanie i wdrożenie oraz wadliwość działania, nie zapewniały decydom rzetelnych i wiarygodnych danych, mogących stanowić podstawę podejmowania decyzji zarządczych. Ponadto w KPRM nie były znane założenia (oczekiwania), dokładny stan zaawansowania i skutki wdrożenia *SMPS*, ponieważ nie określono harmonogramu i zasad wdrożenia oraz funkcjonowania i monitorowania jego efektów, a także nie dokonywano jego ewaluacji. Skontrolowane ministerstwa prezentowały zróżnicowany stopień dojrzałości projektowej. Prowadzone w nich działania w celu zapewnienia rzetelnego monitoringu operacyjnego projektów strategicznych były nieskuteczne.

Powołana w 2018 r. do koordynacji realizacji i monitorowania projektów strategicznych *Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych* nie zawsze funkcjonowała prawidłowo, a jej oddziaływanie na realizację projektów w praktyce było niewielkie. Przez okres ponad roku nie organizowano posiedzeń Rady, przez co nie wykonywała ona przypisanych jej zadań. Natomiast zadanie dotyczące priorytetyzacji projektów Rada zrealizowała nierzetelnie. Także nierzetelne przygotowanie uchwał Rady, dotyczących aktualizacji Portfela projektów strategicznych spowodowało, iż błędy i braki występujące w przyjętych przez nią uchwałach znacząco utrudniały ustalenie aktualnej zawartości Portfela. Odpowiedzialne w tym zakresie było utworzone w 2018 r. w KPRM *Rządowe Biuro Monitorowania Projektów* (m.in. zapewniające obsługę Rady). Inne przypisane do Biura zadania, w tym monitorowanie Portfela projektów strategicznych oraz działania szkoleniowe i informacyjne realizowano prawidłowo.

Opracowane i przekazane przez Biuro ministerstwom wytyczne i podręczniki metodyczne dotyczące podejścia projektowego (za wyjątkiem jednego), nie zostały przekazane Radzie w celu ich przyjęcia, w związku z czym nie miały wiążącego charakteru. W rezultacie jednostki administracji rządowej w sposób zróżnicowany stosowały podejście projektowe. Było to niezgodne z postanowieniami SOR i SZRP, które wprost nakładały obowiązek wdrożenia w administracji rządowej podejścia projektowego.

Niepełne wdrożenie i nieprawidłowe funkcjonowanie *SMPS* potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzonych w czterech jednostkach (MF, MFiPR, MRiRW i KPRM). Spośród próby 10 projektów, przypisanych przez Radę ww. jednostkom, monitoring operacyjny siedmiu był nierzetelny, a jeden (przypisany KPRM) nie był realizowany z zastosowaniem podejścia projektowego i nie był monitorowany. W trzech skontrolowanych ministerstwach zidentyfikowano też trudności w prawidłowym zdefiniowaniu celów i korzyści projektów oraz określeniem ich mierzalnych wskaźników. Nieprawidłowe określenie tych parametrów miało istotny wpływ na możliwość dokonania oceny postępu realizacji projektów oraz skuteczności podejmowanych działań. Ponadto moni-

⁹ Od przyjęcia przez Radę Ministrów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* w dniu 14 lutego 2017 r.

toring operacyjny projektów znacząco utrudniały błędy i braki, udostępnionego przez Biuro, systemu teleinformatycznego MonAliZa, a zbyt mała liczba uprawnień dostępowych skutkowała niedopełnianiem przez ministerstwa obowiązku comiesięcznej aktualizacji danych o projektach w tym Systemie, a także korzystaniem z niego przez osoby nieuprawnione. Z uwagi na powyższe nieprawidłowości system MonAliZa, w ocenie NIK, nie był narzędziem zapewniającym rzetelny monitoring projektów strategicznych, co mogło skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu realizacji projektów na poziomie całego Portfela projektów strategicznych.

W celu wyeliminowania wad użytkowanego systemu MonAliZa, od grudnia 2019 r. realizowano zadanie budowy nowego systemu MonAliZa 2.0. Zadanie po stronie wykonawcy (Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy) i zleceńodawcy (Minister Cyfryzacji) realizowano nieprawidłowo, a sprawowany nad nim nadzór był nierzetelny i niezgodny z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. W efekcie zaniedbań na etapie przygotowania zadania ustalono nieprawidłową czasochłonność i koszty. Skutkiem tego wydłużono termin realizacji zadania o około 2 lata i do dnia zakończenia kontroli budowa systemu MonAliZa 2.0. nie została zakończona, a dotychczas ustalone koszty, dotyczące 2 z 3 planowanych modułów, wzrosły ponad 3-krotnie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Utworzenie ram organizacyjnych dla SMPS

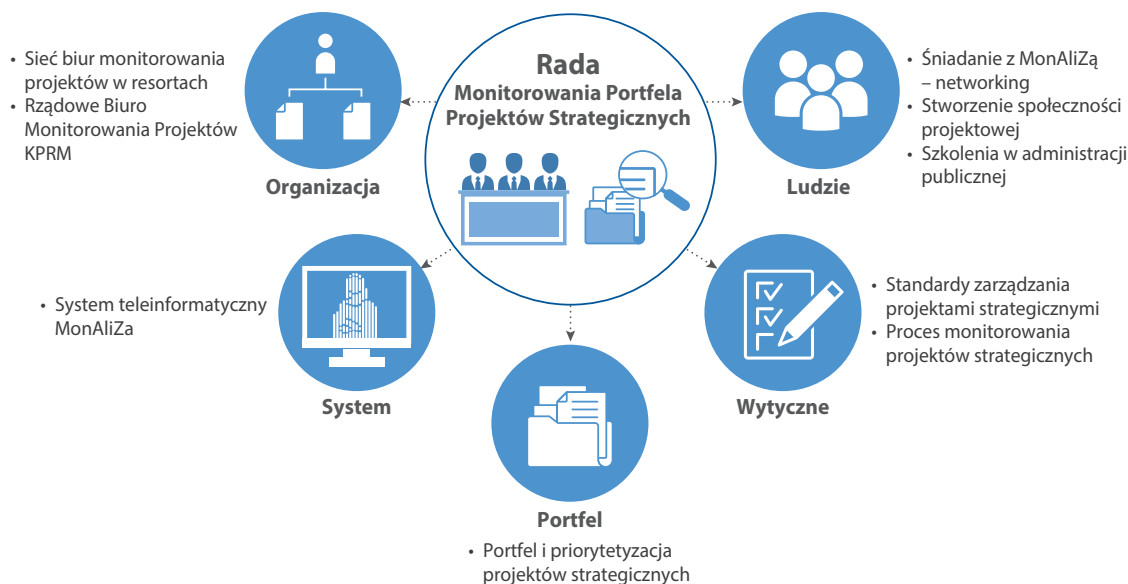
W KPRM rozpoczęto wdrażanie podejścia projektowego i monitoringu operacyjnego poprzez utworzenie w marcu 2018 r. Rządowego Biura Monitorowania Projektów¹⁰. Następnie w celu koordynowania realizacji i monitorowania programów i projektów, w kwietniu 2018 r. Prezes Rady Ministrów powołał Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych¹¹, ponadresortowy organ pomocniczy, obsługiwany przez RBMP. Zadania i funkcje przypisane RMPPS i RBMP były zgodne z ogólnymi założeniami określonymi w SOR i SZRP. [str. 37]

Nieokreślenie zasad funkcjonowania i wdrażania SMPS

W okresie objętym kontrolą, w KPRM nie opracowano i nie przyjęto do stosowania kompleksowych, usystematyzowanych zasad wdrażania i funkcjonowania *Systemu monitorowania projektów strategicznych* oraz monitorowania efektów jego wdrożenia w administracji rządowej. Zadania Rady i Biura oraz częściowe, ogólne założenia monitoringu operacyjnego i podejścia projektowego zostały ujęte w sposób rozproszony w wielu różnych dokumentach, w tym m.in. w: SOR, SZRP, zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady, regulaminach organizacyjnych KPRM, wewnętrznych regulaminach organizacyjnych RBMP i Departamentu Analiz w KPRM¹², uchwałach i protokołach RMPPS oraz dokumentach wewnętrznych i publikacjach opracowanych przez pracowników RBMP. W ocenie NIK nie były one jednak kompletne. W żadnym dokumencie nie zdefiniowano stosowanego w praktyce przez RBMP od I kw. 2019 r., pojęcia *Systemu monitorowania projektów strategicznych*.

Infografika nr 3

Elementy Systemu monitorowania projektów strategicznych według RBMP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 39 z 5 marca 2018 r. zmieniającego zarządzenie ws. nadania statutu KPRM (M.P. poz. 287).

¹¹ RMPPS powołano zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247, ze zm.). Dalej: zarządzenie w sprawie Rady.

¹² Dalej: DA.

W KPRM nie było dokumentacji ustalającej szczegółowy zakres tego przedsięwzięcia, tj. takiej z której wynikałyby m.in. struktura organizacyjna, zakres i kluczowe założenia wdrażania SMPS oraz jego cele, produkty, korzyści z mierzalnymi wskaźnikami, harmonogram, budżet i rejestr ryzyk. Dla SMPS nie określono również sposobu zarządzania realizacją i raportowania z przebiegu programu¹³ (umożliwiających m.in. weryfikację postępów we wdrażaniu SMPS w ministerstwach i Kancelarii). [str. 37–42]

W latach 2018–2022 (do marca) pracownicy KPRM nie planowali i nie przeprowadzali ewaluacji, kontroli ani audytów dotyczących rzeczywistego poziomu wdrożenia SMPS w poszczególnych jednostkach zaangażowanych w realizację projektów strategicznych (w tym w samej KPRM) oraz ich dojrzałości projektowej, a także nie weryfikowali efektów podjętych działań, skuteczności zaimplementowanych mechanizmów oraz zasadności dalszego angażowania zasobów administracji rządowej w to zadanie. **W rezultacie, w Kancelarii nie dysponowano zweryfikowanymi informacjami o efektach trwającego ponad 5 lat wdrażania SMPS w administracji rządowej oraz skuteczności prowadzonych w tym zakresie działań.** [str. 106–108]

Nieprzeprowadzenie w KPRM ewaluacji, kontroli i audytów w zakresie wdrożenia SMPS i jego efektów

Prawidłowość powyższych ustaleń oraz potrzebę określenia wskazanych powyżej zasad wdrożenia i funkcjonowania SMPS oraz monitorowania jego efektów potwierdzają przekazane przez Szefa KPRM informacje na temat stanu realizacji wniosków pokontrolnych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne stwierdził on, że zgodnie z rekomendacją NIK zostaną określone zasady dalszego wdrażania SMPS, tj. m.in. dla Rady będzie przygotowana rekomendacja dotycząca opracowania planu wdrożenia SMPS w całej administracji rządowej, uwzględniająca wyniki zaplanowanych do przeprowadzenia badań tzw. dojrzałości projektowej w ministerstwach. Zaznaczono przy tym, że dla zapewnienia największej skuteczności działania te powinny zostać podjęte po pełnym wdrożeniu systemu MonAliZa 2.0. [str. 108]

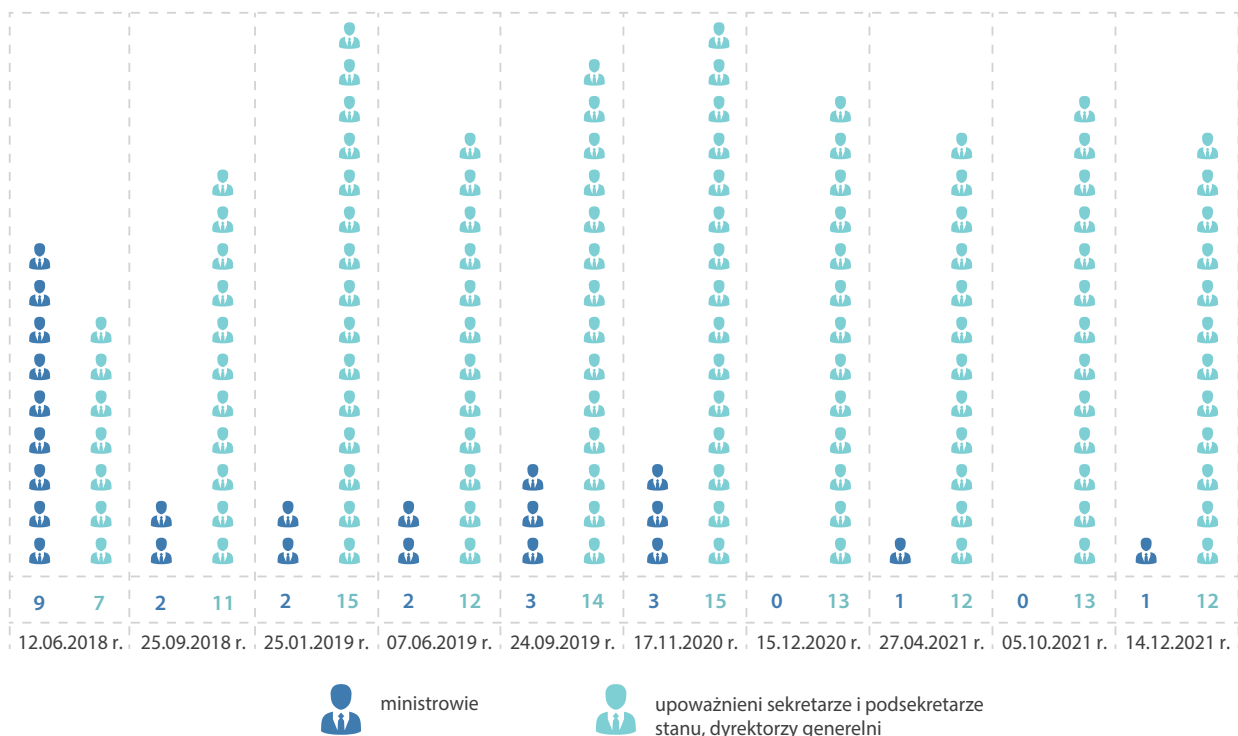
W skład RMPPS, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady, wchodził ministrowie, Przewodniczący Rady i Szef KPRM pełniący funkcje zastępcy Przewodniczącego Rady. W praktyce jednak ministrowie bardzo rzadko uczestniczyli w posiedzeniach Rady, a Szef KPRM nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu. Członków Rady zastępowali upoważnieni sekretarze stanu, podsekretarze stanu lub dyrektorzy generalni, co zdaniem NIK, mimo iż było to zgodne z przepisami prawa, świadczy o ograniczonym prestiżu i znaczeniu tego organu. [str. 42]

Nieuczestniczenie ministrów w posiedzeniach Rady

¹³ Według wyjaśnień Szefa KPRM i Zastępcy Dyrektora DA w KPRM, wdrażanie SMPS stanowiło program i odbywało się przy użyciu podejścia projektowego.

Infografika nr 4

Udział Ministrów w posiedzeniach RMPPS od 12 czerwca 2018 r. do 14 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieobsadzenie stanowiska Przewodniczącego Rady

W okresie od 15 listopada 2019 r. do 8 czerwca 2020 r. stanowisko Przewodniczącego Rady było nieobsadzone, co wynikało z ustalenia w zarządzeniu w sprawie Rady, iż funkcję Przewodniczącego Rady pełni Minister Inwestycji i Rozwoju (zamiast np. wskazania ministra kierującego konkretnym działem administracji rządowej¹⁴) oraz nieuzasadnioną zwłoką pracowników KPRM w przygotowaniu projektu nowelizacji tego zarządzenia, po przekształceniu z dnia 15 listopada 2019 r. MliR w MFiPR, i w związku z tym, zaprzestaniem pełnienia funkcji Przewodniczącego Rady przez Ministra Inwestycji i Rozwoju. Nowy Przewodniczący został powołany dopiero zarządzeniem z 5 czerwca 2020 r., obowiązującym od dnia 9 czerwca 2020 r. [str. 42]

Przerwy w realizacji zadań przez Radę

W okresie objętym kontrolą posiedzenia RMPPS nie odbywały się z częstotliwością określoną w Regulaminach Funkcjonowania Rady (raz na kwartał¹⁵), nie zostały bowiem zwołane w IV kw. 2018 r., IV kw. 2019 r. oraz w I i II kw. 2020 r. Jedną z przyczyn niezwoływania posiedzeń Rady w okresie od 25 września 2019 r. do 16 listopada 2020 r. było nieobsadzenie stanowiska Przewodniczącego Rady.

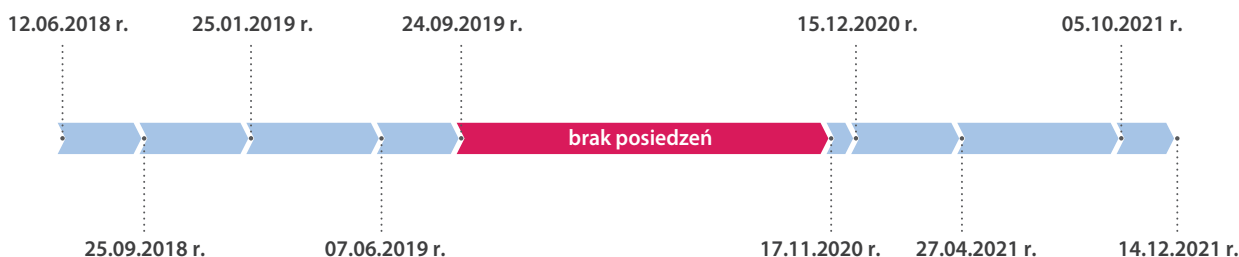
¹⁴ Np. minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

¹⁵ § 4 pkt 1 Regulaminu Funkcjonowania Rady (wszedł w życie z dniem uchwalenia), załącznik do uchwały Nr 1/06/2018 Rady z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Funkcjonowania Rady.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Częstotliwość organizacji posiedzeń RMPPS w okresie od 12 czerwca 2018 r. do 14 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie tym, tj. przez okres ponad roku, Rada nie funkcjonowała i nie realizowała przypisanych jej zadań, tj.: nie sprawowała monitoringu i koordynacji projektów strategicznych, nie aktualizowała Portfela projektów strategicznych, nie podejmowała decyzji o priorytetyzacji projektów i nie analizowała Portfela pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac. W efekcie Rada m.in. nie objęła monitoringiem 36 nowych inicjatyw zgłoszonych przez ministerstwa w I kw. 2020 r. oraz nie dokonała wyłączenia z monitorowania ponad 30 projektów zakończonych. Pomimo wprowadzonej od 17 listopada 2020 r.¹⁶ zmiany Regulaminu Funkcjonowania Rady, dotyczącej zmniejszenia liczby posiedzeń do trzech w ciągu roku kalendarzowego, w 2020 r. odbyły się jedynie dwa posiedzenia tego organu. [str. 43, 52]

Projekty 15 (z 16 skontrolowanych) uchwał Rady dotyczących aktualizacji Portfela projektów strategicznych pracownicy Biura sporządzili w sposób nierzetelny. W efekcie Rada przyjęła uchwały o treści przygotowanej przez pracowników Biura, tj. do siedmiu z nich nie załączono zaktualizowanego wykazu projektów wchodzących w skład Portfela, do czterech – wykazu projektów włączonych, a do dziesięciu – wykazu projektów wyłączonych z Portfela tymi uchwałami. Ponadto w siedmiu uchwałach, projektem włączanym do Portfela nie przypisano kategorii A lub B, a osiem uchwał nie posiadało uzasadnienia faktycznego i prawnego ich podjęcia. W uchwałach nie dokumentowano również przypadków połączenia kilku projektów w jeden lub ich podziału na kilka odrębnych. Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy w systemie MonAliZa brakowało funkcjonalności pozwalającej na wygenerowanie wykazu projektów aktualnie znajdujących się w Portfelu oraz danych archiwalnych (np. wg stanu na zadany dzień), powyższe braki w uchwałach Rady znacząco utrudniały ustalenie faktycznego zakresu zmian dokonywanych w kolejnych aktualizacjach Portfela oraz jego rzeczywistej zawartości. [str. 52–54]

**Błędy i braki
w uchwałach Rady**

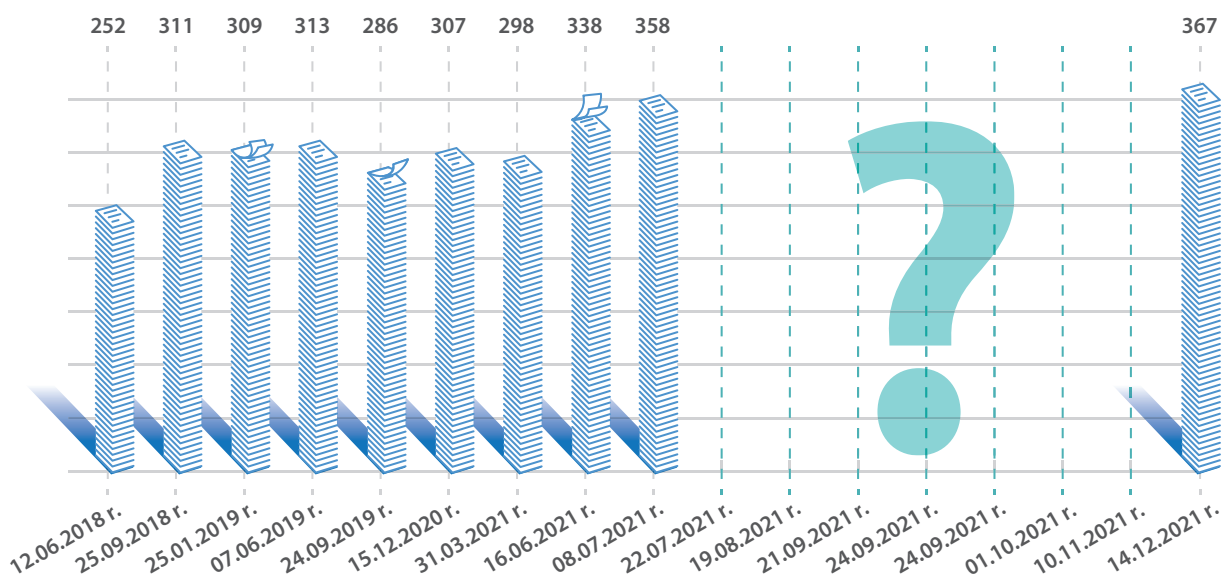
¹⁶ § 1 pkt 1 uchwały Rady Nr 1/11/2020 z 17 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu Funkcjonowania Rady (uchwała weszła w życie z dniem podjęcia).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W czasie organizowanych posiedzeń Rada realizowała zadania dotyczące monitoringu i koordynacji Portfela głównie poprzez prezentację statusów projektów znajdujących się w Portfelu, w tym również pod kątem zagrożeń związanych z postępowaniem prac, przy czym dotyczyło to tylko wybranych projektów lub były to dane zbiorcze. [str. 54–55]

Infografika nr 6

Liczba projektów ujętych w Portfelu projektów strategicznych, wynikająca z uchwał Rady podjętych w okresie 12 czerwca 2018 r. – 14 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie uchwał RMPPS.

Brak różnic w zasadach realizacji i monitoringu projektów kategorii A i B

Rada w sposób nierzetelny ustaliła zasady priorytetyzacji projektów włączonych do Portfela projektów strategicznych. Pomimo ustalenia dwóch kategorii projektów, tj. A lub B¹⁷, nie określiła różnic w zakresie ich realizacji i monitorowania. Pomimo próby podjętej przez ówczesnego Dyrektora RBMP, polegającej na zaproponowaniu na posiedzeniu Rady w dniu 24 września 2019 r. projektu uchwały wprowadzającej odrębne zasady monitoringu projektów kategorii A i B, z powodu sprzeciwu kilku członków Rady (m.in. Ministra Edukacji Narodowej i Sekretarza Stanu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii) projekt ten został zdjęty z porządku obrad i do dnia zakończenia kontroli nie wznowiono prac w jego zakresie. Ponadto 90 spośród 240 projektów z nadaną kategorią B, nie wynikało z zapisów SOR, a powodem włączenia ich do Portfela był wniosek ministra lub ich wskazanie w *expose* Premiera. Było to niezgodne z § 1 ust. 2 uchwały Rady nr 3/06/2018 z 12 czerwca 2018 r., zgodnie z którym kategoria B mogła być nadana wyłącznie pozostałym projektom objętym SOR (którym nie nadano kategorii A). W sytuacji, kiedy nie była przestrzegana określona w uchwale Rady, zasada kategoryzacji projektów oraz nadanie kategorii

¹⁷ Do kat. A zaliczono projekty i programy objęte SOR lub wynikające z innych strategicznych dokumentów RM, wskazane przez Prezesa RM lub wybrane jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu. Natomiast do kat. B zaliczono pozostałe projekty wynikające z SOR.

nie różnicowało działań w zakresie ich realizacji i monitorowania, priorytetyzacja projektów była działaniem jedynie formalnym, niemającym żadnego znaczenia dla ich realizacji. [str. 55–58]

Po zakończeniu czynności kontrolnych, w związku z ustaleniami niniejszej kontroli, Rada w dniu 9 sierpnia 2022 r. podjęła uchwałę, którą przyjęto do stosowania nowy dokument *pt. Proces monitorowania projektów z portfela Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych*, w którym m.in.:

- określono różnice w częstotliwości monitorowania projektów z nadaną kategorią A i B, tj. odpowiednio nie rzadziej niż raz w miesiącu lub raz na kwartał;
- ustalono, iż dla projektów kategorii A rolę Przewodniczącego Komitetu Sterującego lub Sponsora pełnią wyznaczeni członkowie kierownictwa danego ministerstwa;
- skorygowano zasady nadawania projektom strategicznym kategorii B, tj. miały być do niej zaliczane pozostałe projekty włączone do Portfela i monitorowane przez RMPPS (poprzednio dotyczyło to pozostałych projektów wynikających z SOR);
- wprowadzono kategorię C, dotyczącą projektów monitorowanych za pomocą systemu MonAliZa, ale niewchodzących w skład Portfela.

[str. 58–59]

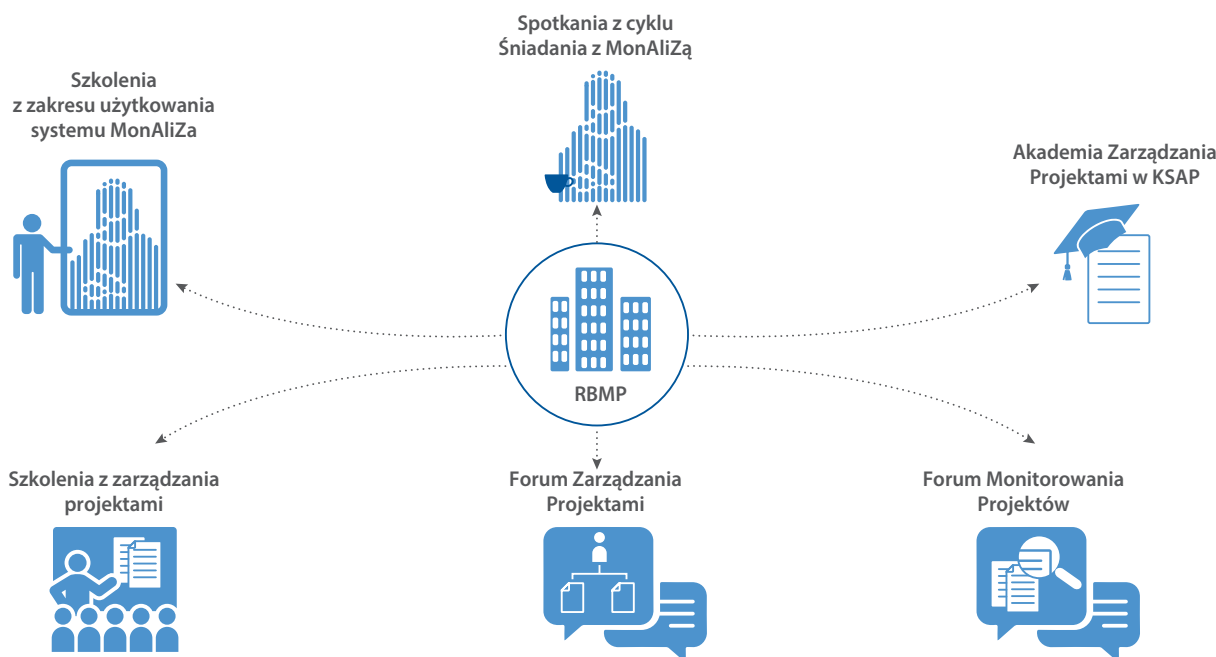
Pracownicy RBMP prawidłowo realizowali większość przypisanych im zadań, w tym monitorowali Portfel projektów strategicznych i podejmowali działania mające na celu zapewnienie wsparcia i doskonalenia procesów monitorowania i zarządzania portfelami poszczególnych ministerstw. W tym zakresie brali czynny udział w opracowaniu wytycznych, rekomendacji i podręczników metodycznych w zakresie podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów włączonych do Portfela. Na podstawie danych znajdujących się w systemie MonAliZa, dokonywali okresowych przeglądów projektów ujętych w SOR. W celu zapewnienia wsparcia dla Liderów projektów i Kierowników programów pracownicy RBMP organizowali spotkania robocze z pracownikami ministerstw oraz organizowali lub współorganizowali wydarzenia, warsztaty i szkolenia wspierające wdrażanie podejścia projektowego w administracji rządowej, w tym m.in. osiem spotkań z cyklu pn. *Śniadanie z MonAliZą*, w których udział wzięło ponad 1,1 tys. pracowników ministerstw. W wyniku działań pracowników Biura, w Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. Kaczyńskiego¹⁸ uruchomiono cykl specjalistycznych szkoleń pn. *Akademia Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej*. Pracownicy Biura prowadzili ponadto obsługę organizacyjną i kancelaryjno-biurową prac Rady. [str. 59–63]

Prawidłowa realizacja większości zadań przez RBMP

¹⁸ Dalej: KSAP.

Infografika nr 7

Przykładowe działania RBMP w zakresie wspierania i doskonalenia procesów monitorowania i zarządzania Portfelem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieobowiązkowy charakter dokumentów metodycznych opracowanych w KPRM

W okresie objętym kontrolą w Kancelarii, oprócz powołania Rady i utworzenia RBMP, opracowano oraz przekazano do ministerstw wytyczne, rekomendacje i podręczniki metodyczne dotyczące podejścia projektowego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych 10 z 11 ww. opracowań (tj. za wyjątkiem dokumentu pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, przyjętego uchwałą Rady) nie zostało przedłożonych Radzie w celu ich przyjęcia w trybie określonym w Regulaminie Funkcjonowania Rady. W konsekwencji, dokumenty te nie miały charakteru obligatoryjnego, a fakt i zakres ich stosowania był uzależniony od indywidualnej decyzji każdego z ministrów. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora DA, nieobowiązkowy charakter ww. dokumentów nadaje wdrażaniu podejścia projektowego element fakultatywności. W ocenie NIK, jest to niezgodne z postanowieniami SOR i SZRP, które wprost nakładają obowiązek wdrożenia w administracji rządowej podejścia projektowego. [str. 45–46, 61]

Niejednolite podejście ministrów do terminu i zakresu wdrożenia podejścia projektowego

Z uwagi na komunikowaną przez KPRM fakultatywność ww. wytycznych i rekomendacji, kierownicy skontrolowanych jednostek w różny sposób podchodzili do SMPS. W szczególności dotyczyło to terminu, sposobu i zakresu wdrożenia podejścia projektowego, a także sposobu funkcjonowania lokalnego Biura portfela. W dwóch z trzech skontrolowanych ministerstw działania te rozpoczęto już w I pół. 2017 r., a ich podstawą było przyjęcie SOR przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. Przy czym w jednym z nich metody zarządzania projektowego wykorzystywano już od 2009 r. przy realizacji projektów informatycznych. W ww. dwóch ministerstwach przyjęto i zaktualizowano wewnętrzne, szczegółowe procedury dotyczące zarządzania projektami, które były kierunkowo zgodne z wytycznymi

i rekomendacjami opracowanymi przez RBMP. W jednym z nich w procedurach ustalono jednak wyłączenia stosowania ze względu na rodzaj projektu (tj. procedury nie dotyczyły m.in. projektów o charakterze legislacyjnym za wyjątkiem tych, które ujęto w SOR). W trzecim ministerstwie działania związane z rozpoczęciem wdrażania podejścia projektowego podjęto dopiero w maju 2018 r. w związku z utworzeniem RMPPS i rozpoczęciem działalności przez RBMP. W ministerstwie tym, a także w KPRM nie ustalono wewnętrznych procedur zarządzania projektami. [str. 46–49]

Mimo iż funkcjonowanie Biura portfela w jednostkach administracji rządowej realizujących projekty włączone do Portfela było przewidziane w przyjętym przez RMPPS dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, to w Kancelarii, odpowiedzialnej w okresie objętym kontrolą za 26 projektów strategicznych, nie utworzono takiego Biura. Natomiast w trzech skontrolowanych ministerstwach Biura portfela utworzono, stosując w każdym z nich inną, dopuszczoną przez RBMP, formę jego działalności, tj. w jednym z ministerstw działalność Biura portfela przypisano jako jedno z wielu zadań wyodrębnionemu stanowisku lub wydziałowi, w drugim w tym celu utworzono wydział, a w trzecim zadania Biura portfela realizowali indywidualnie wyznaczeni pracownicy jednego z departamentów. Brak jednolitości w ustaleniu ram organizacyjnych i proceduralnych dotyczących wdrożenia podejścia projektowego w jednostkach administracji rządowej wynikał z faktu, iż żadne z zaleceń, wytycznych i rekomendacji RBMP w tym zakresie nie zawierało obowiązku podjęcia określonych działań w określonym terminie, a na posiedzeniach RMPPS jedynie zalecano ich stosowanie. [str. 49–51]

Ze względu na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nie obowiązywały obligatoryjne, ustalone przez RMPPS lub RBMP zasady dokumentowania projektów strategicznych, w każdej ze skontrolowanych jednostek (trzy ministerstwa i KPRM) działania te realizowano w inny sposób. Badaniem w tym zakresie objęto łącznie 10 projektów strategicznych, dla których ww. cztery skontrolowane jednostki zostały przez Radę wskazane jako podmioty odpowiedzialne (wiodące). W przypadku jednego projektu realizowanego w KPRM brak było dokumentacji z etapu realizacji lub jego monitorowania, natomiast dokumentację pozostałych dziewięciu zbadanych projektów prowadzono w różnych formach, tj. częściowo w formie papierowej i częściowo w systemach teleinformatycznych. Było to uzależnione zarówno od terminu rozpoczęcia realizacji poszczególnych inicjatyw (np. przed rozpoczęciem wdrażania podejścia projektowego lub rozpoczęciem wykorzystywania systemu MonAliZa od października 2017 r. na własne potrzeby MR lub przed udostępnieniem systemu MonAliZa przez RBMP pozostałym jednostkom w lipcu 2018 r.), jak też od ustalonych wewnętrznych procedur zarządzania projektami (bądź ich braku). [str. 70–72]

Analiza istniejącej dokumentacji dziewięciu z ww. 10 projektów wykazała, iż utworzono dla nich struktury zarządcze obejmujące co najmniej Lidera projektu i Sponsora. Jednak nie zawsze dokumentacja projektowa prowadzona była prawidłowo, a nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono we wszystkich czterech skontrolowanych jednostkach (ministerstwa

Niejednolite
i nieprawidłowe
prowadzenie
dokumentacji
projektowej
w ministerstwach

i KPRM). Największą trudność we wszystkich ministerstwach stanowiło określenie mierzalnych wskaźników do pomiaru celów lub/i korzyści wynikających z realizacji projektów lub/i ustalenia ich wartości bazowych i docelowych. Konieczność ich ustalenia wynikała z SZRP, z dokumentu pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, a także innych opracowań RBMP przekazanych ministerstwom. Nieprawidłowe ustalenie ww. elementów skutkowało brakiem lub znacznym utrudnieniem dokonania oceny czy i w jakim stopniu realizacja projektów oddziaływała na obszary, w odniesieniu do których prowadzono działania, a także dokonania pomiaru stopnia zaawansowania realizacji projektów i oceny ich długofalowych skutków. Powyższe wskazuje na celowość zintensyfikowania przez RMBP działań szkoleniowych w tym zakresie. [str. 72–73]

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w dwóch ministerstwach w zakresie prowadzenia dokumentacji projektowej dotyczyły: nierzetelnego określenia zakresu niektórych zadań projektowych, w ramach jednego projektu przypisanego ministerstwu, jednak realizowanego przez niezależne (organizacyjnie i finansowo) podmioty zewnętrzne, wskazania jedynie niektórych podmiotów faktycznie zaangażowanych w realizację analizowanych trzech projektów, nierzetelnego określenia ryzyk dla dwóch projektów, zmiany harmonogramu w jednym z projektów bez formalnego zatwierdzenia przez Sponsora (tj. z naruszeniem procedur wewnętrznych ministerstwa) oraz zamieszczenia nierzetelnych danych w Raporcie zamknięcia jednego z projektów. [str. 73–76]

Niejednolite podejście do realizacji przez Biura Portfela działań wspierających decyzje kierownictw ministerstw

Funkcjonujące w ww. trzech ministerstwach Biura portfela, w odmienny sposób realizowały zadania w zakresie wspierania procesów decyzyjnych kierownictw. Zróżnicowanie to wynikało m.in. z braku ustalenia przez RMPPS ogólnie obowiązujących w administracji rządowej zasad w tym zakresie, a także liczby udostępnionych jednostce przez RBMP uprawnień dostępowych do systemu MonAliŻa, z posiadania własnego systemu teleinformatycznego służącego do zarządzania i raportowania o projektach, istnienia wewnętrznych zasad w zakresie wspierania procesów decyzyjnych kierownictw tych ministerstw, a także zaangażowania samego kierownictwa ministerstwa. [str. 83]

Spośród trzech skontrolowanych ministerstw tylko w MF funkcjonował usystematyzowany, uwzględniony w procedurach wewnętrznych, system bieżącego, cyklicznego monitorowania projektów realizowanych w tym ministerstwie. Opierał się on na przygotowywaniu i przekazywaniu Ministrowi oraz Radzie Portfela Programów i Projektów w MF comiesięcznych, zbiorczych informacji zarządczych w postaci sprawozdań z realizacji programów i projektów. Podstawą ich opracowania przez Biuro portfela od 2017 r. były miesięczne raporty¹⁹ sporządzane przez Liderów poszczególnych projektów (na udostępnionych przez Biuro portfela formularzach), a od 2019 r. raporty z postępów w realizacji prac projektowych generowane

¹⁹ W okresie od maja 2017 r. do lutego 2020 r. w MF, zgodnie z procedurami wewnętrznymi, dane o projektach Liderzy raportowali do piątego dnia miesiąca następnego miesiąca. Natomiast od marca 2020 r., w związku z nowymi ustaleniami Biura portfela, raporty z postępu prac projektowych Liderzy projektów generowali z systemu EPM do końca danego miesiąca.

w stosowanym wyłącznie w MF systemie. Dodatkowo wybrane projekty podlegały monitorowaniu w cyklach tygodniowych. Ustalony i funkcjonujący w MF system raportowania i monitorowania przez kierownictwo tego ministerstwa, zdaniem NIK, należy uznać za dobrą praktykę. [str. 83–84]

W MFiPR działania w zakresie monitoringu wewnętrznych realizowanych projektów ograniczały się do zapewnienia członkom kierownictwa (w tym pełniącym role Sponsorów), pracownikom Biura portfela w MFiPR oraz Kierownikom programów i Liderom projektów bieżącego dostępu do informacji o projektach poprzez nadanie uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa. Jednak, jak wykazała niniejsza kontrola NIK, zamieszczone w nim dane w wielu przypadkach nie odpowiadały stanowi faktycznemu lub były nieaktualne, zatem nie mogły stanowić wiarygodnego źródła informacji do celów zarządczych. Natomiast realizowane przez Biuro portfela w MFiPR działania z zakresu wspierania procesów decyzyjnych kierownictwa polegały przede wszystkim na organizowaniu raz w roku przeglądów strategicznych portfela ministerstwa z udziałem kierownictwa oraz dyrekcji departamentu, w którym znajdowało się Biuro portfela. W okresie objętym kontrolą odbyły się zaledwie trzy takie przeglądy. [str. 84]

W MRiRW, w okresie objętym kontrolą, departament, w którym zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania Biura portfela przygotowywał kierownictwu tego ministerstwa zbiorcze informacje o realizacji projektów strategicznych, opracowane w oparciu o informacje otrzymane od poszczególnych Liderów, przy czym odbywało się to nieregularnie. Do października 2021 r. opracowano i przekazano kierownictwu MRiRW łącznie 30 takich informacji. Częstotliwość i forma opracowywanych informacji uzależnione były m.in. od podejmowanych w różnych okresach, przez kolejne kierownictwa MRiRW, decyzji w sprawie zasad pracy w tym ministerstwie oraz decyzji kierownictwa o organizacji jego posiedzeń, które nie odbywały się cyklicznie. W ocenie NIK, brak cyklicznej organizacji ww. spotkań, w sytuacji nieudzielenia przez RBMP uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa wszystkim członkom kierownictwa MRiRW, w znaczącym stopniu utrudniał dostęp do bieżącej informacji zarządczej. [str. 84–85]

W okresie objętym kontrolą w trzech skontrolowanych ministerstwach, w których utworzono Biura portfela stwierdzono, że ich pracownicy w prawidłowy sposób realizowali większość z rekomendowanych zadań, przypisanych do realizacji przez Biuro portfela w opracowaniach RBMP pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz pt. *Organizacja biura portfela. Rekomendacje*.

Tylko w jednym ze skontrolowanych trzech ministerstw (MF) realizowano zadanie dotyczące stworzenia i prowadzenia bazy (repozytorium) wiedzy dotyczącej m.in. sposobu realizacji i monitorowania programów i projektów z wykorzystaniem podejścia projektowego, zawierającej zbiór doświadczeń (dobrych i złych praktyk) z dotychczas realizowanych projektów (tzw. *Lessons learned*). Powyższą bazę wiedzy udostępniono na stronach intranetowych w MF. Prowadzona była w sposób szczegółowy, podlegała uzupełnieniom i aktualizacji oraz była dostępna dla wszystkich pracowników. Utworzenie i opisany powyżej sposób prowadzenia ww. bazy wiedzy, zdaniem NIK, należy uznać za dobrą praktykę. [str. 82–83]

Prawidłowa realizacja przez Biura portfela zadań wynikających z rekomendacji RBMP

Zróźnicowanie działań
w zakresie pomiaru
stopnia dojrzałości
projektowej i efektów
wdrożenia SMPS
w ministerstwach

W skontrolowanych trzech ministerstwach w różny sposób podchodzono do realizacji zadania dotyczącego oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego (poprzez ustalenie i pomiar kluczowych wskaźników efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w danej jednostce, w tym dotyczących efektywności Biura portfela) oraz dojrzałości projektowej danej jednostki. Potrzebę realizacji i określenie sposobu wykonania tego zadania wskazano w opracowanym przez RBMP i przekazanym ministerstwom w lutym 2021 r. dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*. [str. 108]

W tym obszarze pozytywnie wyróżniało się MF, gdzie już od 2017 r. w dokumentach planistycznych dotyczących działalności tego ministerstwa uwzględniano zagadnienia związane z wdrażaniem zasad zarządzania portfelem programów i projektów oraz ich monitorowania, a poziom wykonania tych planów był weryfikowany. W powyższych dokumentach ustalano cele, określano dla nich mierzalne wskaźniki oraz planowane do osiągnięcia w ustalonym czasie wartości docelowe. Poszczególnym celom przypisywano również szczegółowe zadania. Wszystkie wskaźniki były weryfikowane i zostały osiągnięte. Ponadto w latach 2019 i 2020 z inicjatywy Biura portfela w MF przeprowadzono dwa badania opinii Liderów projektów, których celem była m.in. identyfikacja ich potrzeb, ocena współpracy z Biurem portfela oraz przydatności poszczególnych usług tego Biura. Na podstawie wyników badania opracowano raporty, które stały się m.in. podstawą uruchomienia sesji *Lessons learned* oraz programu szkoleń wewnętrznych. W ocenie NIK, działania podejmowane w MF w powyższym zakresie należy uznać za dobrą praktykę. [str. 108–109]

Natomiast w MRiRW i MFiPR w okresie objętym kontrolą (do końca października 2021 r.) nie zaplanowano²⁰ i nie przeprowadzono formalnych ocen skuteczności zarządzania projektami oraz zawansowania wdrożenia podejścia projektowego (dojrzałości projektowej) z wykorzystaniem rekomendowanych przez RBMP rozwiązań.

W MRiRW jedynym działaniem podjętym w zakresie analizy efektów wdrożenia podejścia projektowego i monitoringu operacyjnego projektów strategicznych było opracowanie, na podstawie bieżącego przeglądu, notatki zawierającej spostrzeżenia dotyczące m.in. niestosowania metod realizacji projektów strategicznych oraz braku rzetelności danych gromadzonych w systemie MonAliZa. Notatkę zaprezentowano na posiedzeniu kierownictwa MRiRW w czerwcu 2021 r. [str. 108–110]

Natomiast w MIiR (którego następcą jest MFiPR) w okresie IV kw. 2018 r. – styczeń 2019 r. przeprowadzono czynności doradcze, których celem było zidentyfikowanie obszarów do rozwoju w zakresie funkcjonowania SMPS oraz monitorowania SOR. Wyniki analiz dotyczące m.in. organizacji i funkcjonowania całego SMPS nie zostały przekazane ani RBMP ani Radzie. Powyższe zaniechanie zostało przez NIK ocenione jako nie-

²⁰ W tym m.in.: nie określono ram i zasad realizacji zadań w powyższym zakresie, nie ustalono wskaźników i metod pomiaru oraz zasad zbierania i analizy informacji zwrotnych o efektach realizowanych działań, tj. o postępie realizacji i faktycznie osiągniętych w tych jednostkach korzyściach, wynikających z SMPS, w tym wdrożenia podejścia projektowego.

rzetelność. Zdaniem NIK, przekazanie KPRM informacji w tym zakresie na początku 2019 r. mogłoby wpłynąć na wprowadzenie usprawnień w SMPS już na wczesnym etapie jego wdrażania i zapobieżenie powielaniu występujących przez kolejne lata błędów, np. dotyczących możliwości pozyskiwania i weryfikacji danych od podmiotów zewnętrznych faktycznie realizujących projekty. [str. 110–112]

Wyniki kontroli NIK wskazują, że skontrolowane jednostki prezentowały różny stopień dojrzałości projektowej, jednocześnie nie podejmowały one (za wyjątkiem MF) skutecznych działań w celu jego ustalenia. Powyższe wynikało m.in. z faktu, że jednostki odmiennie traktowały zalecenia ujęte w opracowaniach RBMP z uwagi na ich niewiążący charakter. Ponadto nie ustalono ani wskaźników ani wartości docelowych, których osiągnięcie wskazywałoby na pełne wdrożenie SMPS. [str. 112]

O zidentyfikowanej przez NIK potrzebie ustandaryzowania zasad monitorowania programów i projektów strategicznych oraz współpracy ministerstw z Biurem świadczy rozszerzenie o nowy obszar zapisów przyjętego uchwałą Rady w dniu 9 sierpnia 2022 r. ww. dokumentu *pt. Proces monitorowania projektów z portfela RMPPS*. Do dokumentu tego włączono zagadnienia dotyczące wymaganego zakresu informacji o projektach w celu ich monitorowania z wykorzystaniem systemu MonAliZa. Poprzednio dokument w tym zakresie *pt. Minimalny zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* został przekazany przez RBMP ministerstwom do wykorzystania, jednak nie był przyjęty uchwałą RMPPS.

Ponadto trafność ustaleń dotyczących dostrzeżonej przez NIK potrzeby wprowadzenia do obligatoryjnego stosowania pozostałych, opracowanych w RBMP wytycznych i rekomendacji potwierdzają przekazane przez Szefa KPRM informacje o stanie realizacji wniosków pokontrolnych. Poinformował on m.in., iż Radzie zostanie przedstawiony projekt uchwały dotyczący stworzenia i przyjęcia w każdym resorcie standardów zarządzania projektami opartych na materiałach przygotowanych przez RBMP. [str. 58–59, 62]

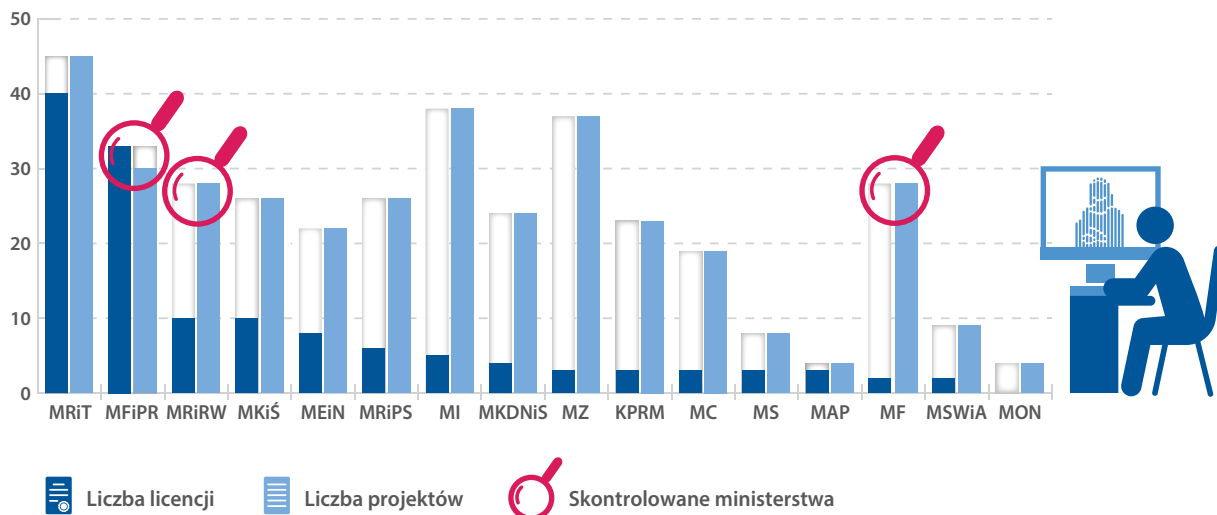
Od połowy 2018 r. pracownicy Biura administrowali, przejętym od ówczesnego MliR, a następnie udostępnionym wszystkim ministerstwom systemem MonAliZa, który zgodnie z postanowieniami SZRP stanowił narzędzie do monitoringu operacyjnego projektów strategicznych. Zgodnie z ustaleniami Rady dokonanymi na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r., we wszystkich skontrolowanych trzech ministerstwach od lipca 2018 r. rozpoczęto użytkowanie systemu MonAliZa oraz wprowadzanie do niego danych o projektach strategicznych.

Działania Biura i Rady w zakresie standaryzacji zasad zarządzania i monitorowania projektów w ministerstwach

Niewystarczająca liczba uprawnień dostępnych do systemu MonAliZa

Infografika nr 8

Podział licencji dostępowych uprawniających do wprowadzania danych do systemu MonAliZa w stosunku do liczby projektów przypisanych KPRM i ministerstwom (wg stanu na 23 września 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W związku z faktem, iż przejęty przez RBMP system MonAliZa został zakupiony w maju 2017 r. wyłącznie na potrzeby wewnętrzne ówczesnego MR, pracownicy RBMP dysponowali zaledwie 183 imiennymi uprawnieniami dostępowymi do systemu MonAliZa (licencjami). Nadawanie i odbieranie uprawnień dostępowych poszczególnym pracownikom jednostek administracji rządowej odbywało się w oderwaniu od liczby realizowanych projektów strategicznych. Użytkownikom udostępniono 158 z tych uprawnień, przy czym wg stanu na 21 września 2021 r. jedynie trzy ministerstwa (MF i PR, Ministerstwo Rozwoju i Technologii i Ministerstwo Aktywów Państwowych) posiadały uprawnienia dostępowe, pozwalające na wprowadzanie danych do Systemu, w liczbie zbliżonej do liczby realizowanych projektów. W przypadku KPRM i 12 pozostałych ministerstw, na jedno uprawnienie dostępowe przypadało w przybliżeniu od trzech do 14 projektów. [str. 63–64]

Jednym ze skutków przyznania pracownikom Biur portfela zbyt małej liczby uprawnień dostępowych było m.in. niedopełnienie ustalonego przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. obowiązku dotyczącego comiesięcznej aktualizacji danych o projektach w systemie MonAliZa i przekazywania do RBMP potwierdzeń wykonania tego obowiązku w terminie do końca każdego miesiąca. W 2018 r. jedynie osiem z 18 ministerstw zrealizowało go w pełnym zakresie, pięć z 18 – w 2019 r., cztery z 20 – w 2020 r. i cztery z 19 – w 2021 r. (do sierpnia). Z obowiązków tych nie wywiązały się m.in. dwa skontrolowane ministerstwa (MF i MRiRW).

Ponadto w związku z niewystarczającą liczbą uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa w MRiRW z jednego, imiennego uprawnienia korzystało trzech pracowników wykonujących zadania Biura portfela. Praktyka ta była stosowana nawet po odejściu tego pracownika z ministerstwa, co mogło stanowić zagrożenie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa użytkownika tego Systemu. [str. 64–66]

Wykorzystanie danych zgromadzonych w systemie MonAliZa oraz prowadzenie działań w zakresie monitoringu operacyjnego zarówno przez RMPPS i RBMP, jak i przez ministerstwa utrudnione było również z uwagi na liczne braki oraz błędy w działaniu tego Systemu. Nie zawierał on m.in. funkcjonalności pozwalających na wygenerowanie raportu potwierdzającego obowiązek dokonywania przez ministerstwa comiesięcznej aktualizacji danych w tym Systemie oraz na automatyczne wygenerowanie wykazu programów i projektów strategicznych znajdujących się w Portfelu (aktualnie lub według wskazanej daty). Nie miał również możliwości: wyświetlenia danych archiwalnych, np. wg stanu na wskazany dzień (dane były nadpisywane), wygenerowania raportu zamknięcia projektu, zgłoszenia potrzeby korekty lub uzupełnienia danych oraz weryfikacji i zatwierdzenia danych o stanie realizacji projektów. [str. 66–67]

Błędy i braki systemu MonAliZa i jego ograniczone wykorzystanie przez ministerstwa

Wszystkie z trzech skontrolowanych ministerstw w okresie objętym kontrolą zgłaszały do RBMP problemy z funkcjonowaniem systemu MonAliZa. Dotyczyły one zarówno błędów systemowych (m.in. generowanie pustych wykresów, raportów i kart projektów, mimo wprowadzenia odpowiednich danych do Systemu lub brak przyjęcia przez System wprowadzonych zmian), jak i problemy związane z brakiem dostępu do Systemu (w tym w szczególności trwający w okresie epidemii COVID-19 od marca 2020 r. do kwietnia 2021 r. problem z dostępem do Systemu przez pracowników ministerstw wykonujących pracę zdalnie). Większość ze zgłaszanych awarii i problemów była przez RBMP na bieżąco usuwana. [str. 67–69]

Z uwagi na opisane powyżej błędy i braki funkcjonalne, spośród trzech skontrolowanych ministerstw, tylko w MFiPR (jako następcy MliR, które nabyło ten System w 2017 r.) system MonAliZa wykorzystywano na wewnętrzne potrzeby. W pozostałych dwóch ministerstwach System wykorzystywany był jedynie pomocniczo. W MF do zarządzania i monitorowania realizacji projektów wykorzystywano własny system teleinformatyczny, który m.in. umożliwiał wszystkim Liderom wprowadzanie danych o projektach oraz generowanie comiesięcznych raportów o stanie realizacji każdego z realizowanych projektów. Zapewniono także dostęp do tego systemu dla pracowników Biura portfela oraz członków kierownictwa tego ministerstwa. [str. 69–70]

Spośród badanej próby 10 projektów w przypadku jednego, za który odpowiadał KPRM, nie wprowadzono do systemu MonAliZa żadnych danych. Projekt nie został objęty monitoringiem operacyjnym pracowników Kancelarii, mimo iż był on przypisany KPRM jako podmiotowi odpowiedzialnemu zarówno w SOR, jak i uchwałą Rady z 12 czerwca 2018 r. tworzącą Portfel projektów strategicznych. Było to niezgodne z SOR, SZRP, a także z przyjętym przez RMPPS dokumentem pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. [str. 74–75]

Wprowadzanie do systemu MonAliZa nierzetelnych i nieaktualnych danych o monitorowanych projektach

W odniesieniu do pozostałych dziewięciu projektów do systemu MonAliZa wprowadzono dane, przy czym we wszystkich czterech skontrolowanych jednostkach (trzy ministerstwa i KPRM) stwierdzono wiele przypadków ujęcia informacji nieaktualnych i niezgodnych z posiadaną dokumentacją lub braku spójności pomiędzy danymi zamieszczonymi w tym Systemie w różnych zakładkach. Niespójność informacji zamieszczonych w Systemie

dotyczyła trzech projektów, tj. jednego przypisanego przez Radę MRiRW i dwóch, za które odpowiadało MFiPR (w tym jednego realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne). Natomiast zamieszczenie danych niezgodnych ze stanem faktycznym dotyczyło pięciu projektów: po jednym projekcie przypisanym przez Radę KPRM, MF i MRiRW oraz dwóch, za które odpowiadało MFiPR (w tym jednego realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły różnych obszarów, w tym kluczowych dla monitorowania projektów, tj. m.in. zakresu projektu, harmonogramu, poziomu realizacji zadań projektowych oraz budżetu i wykonanych kosztów. [str. 75–76]

Kontrole przeprowadzone w trzech ww. ministerstwach i KPRM wykazały m.in. że nierzetelność danych ujętych w systemie MonAliZa w większości wynikała z dokonywania ich aktualizacji przez Liderów w cyklach rzadszych niż ustalone przez Radę (co miesiąc). Dotyczyło to pięciu z dziewięciu analizowanych projektów, które zostały objęte monitoringiem. Projekty nie były aktualizowane nawet przez dwa lata (KPRM), aktualizowano je raz na kwartał lub w nieregularnych odstępach czasu (MRiRW i MFiPR). Największą liczbę i wagę nieprawidłowości dotyczących prowadzenia dokumentacji projektowej i aktualizacji danych w systemie MonAliZa stwierdzono w odniesieniu do dwóch projektów realizowanych przez podmioty zewnętrzne, za które odpowiedzialność Rada przypisała dwóm skontrolowanym ministerstwom. [str. 76–79, 80–82]

NIK zwraca uwagę, że przekazywanie nierzetelnych danych może skutkować dokonaniem przez Radę i Biuro nieprawidłowej oceny postępu realizacji projektów na poziomie całego Portfela. Nierzetelność danych stwarza również ryzyko podejmowania błędnych decyzji zarządczych. [str. 79]

Ograniczona skuteczność weryfikacji danych przez Biura portfela

Mimo, iż we wszystkich skontrolowanych ministerstwach pracownicy wykonujący zadania Biura portfela (określone w dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*) dotyczące weryfikacji danych wprowadzonych do Systemu, zwracali się do Liderów o ich korektę lub uzupełnienie, to analiz takich dokonywano jedynie okresowo. Dodatkowo zalecenia otrzymane przez Liderów od pracowników realizujących zadania Biura portfela nie zawsze były respektowane.

Zdaniem NIK, część ze stwierdzonych nieprawidłowości (w szczególności w zakresie wzajemnej spójności danych zamieszczonych w Systemie w różnych zakładkach) mogłaby zostać wychwycona i skorygowana już na etapie wprowadzania danych. Warunkiem byłaby jednak częstsza i rzetelna weryfikacja danych, a ułatwieniem w tym zakresie byłoby wprowadzenie odpowiednich funkcjonalności do stosowanego systemu teleinformatycznego. W tym przypadku system MonAliZa nie posiadał opcji umożliwiających wymuszenie zatwierdzenia przez Biura portfela lub Sponsorów danych wprowadzonych przez Liderów lub pracowników Biura portfela (zachowanie tzw. zasady dwóch par oczu). [str. 80]

Nieprawidłowe oszacowanie kosztów i pracochłonności zadania dot. budowy systemu MonAliZa 2.0.

Z uwagi na braki i błędy systemu MonAliZa w I kw. 2019 r. w Kancelarii podjęto rozmowy i rozpoczęto współpracę z MC w zakresie uwzględnienia potrzeb SMPS w realizowanym już przez to ministerstwo innym projekcie dotyczącym budowy nowego systemu teleinformatycznego do monitorowania i nadzoru projektów. Nowy system otrzymał nazwę MonAliZa 2.0. Zadanie to w grudniu

2019 r. Minister Cyfryzacji zlecił IŁ-PIB na podstawie umowy dotacji celowej²¹. Na etapie przygotowania do realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu MonAliZa 2.0. pracownicy IŁ-PIB nie dokonali rzetelnych analiz, co skutkowało nieprawidłowym oszacowaniem kosztów i pracochłonności tego zadania. W powyższym zakresie również pracownicy MC nie przeprowadzili rzetelnych analiz i weryfikacji ww. szacunków sporządzonych przez IŁ-PIB (kosztów i pracochłonności) oraz nie uwzględnili przekazywanych przez ten podmiot informacji o ograniczeniach istniejącego już systemu SIMBA²² oraz o braku możliwości wykorzystania zastosowanych w nim rozwiązań technicznych i programistycznych w pracach nad nowym Systemem. Zadań w tym zakresie nie zlecono również wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu, mimo iż w MC, w II pół. 2019 r., istniała możliwość skorzystania z usług wsparcia ekspertów IT. Analiz takich nie przeprowadzono również na etapie ustalania warunków (terminu i kosztów) ujętych w dwóch aneksach do tej umowy zawartych przez Ministra w czerwcu i grudniu 2020 r. Przyjęcie nierealnego harmonogramu projektu (w odniesieniu do: liczby wymagań, skali problemu, planowanych zasobów ludzkich, stanu realizacji zidentyfikowanych wymagań i funkcjonalności) potwierdziły wyniki przeprowadzonego na zlecenie KPRM-MC w maju 2021 r. (tj. na trzy miesiące przed planowanym zakończeniem realizacji zadania) przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. [str. 85–92, 96–97]

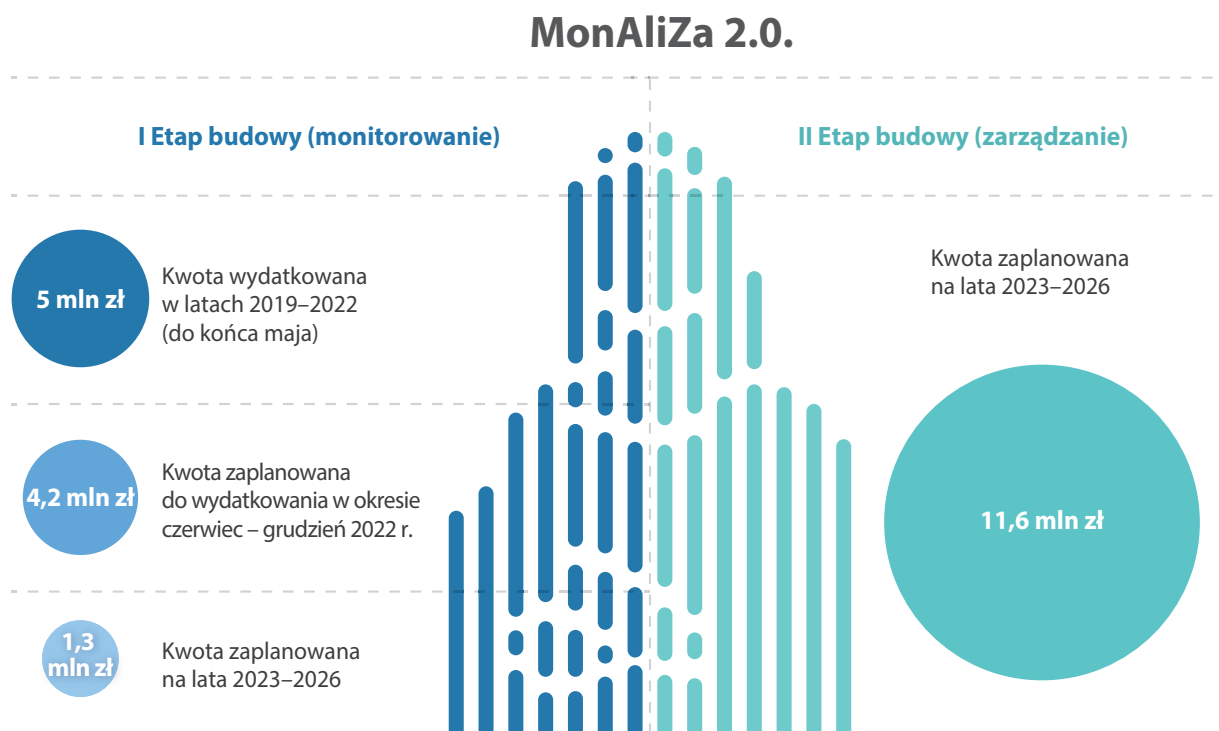
W ocenie NIK, zlecenie tego typu przeglądu na etapie przygotowania do realizacji zadania (przy braku możliwości wykorzystania własnych zasobów MC w tym zakresie) umożliwiłoby Ministerstwu weryfikację przyjętych w MC i przez IŁ-PIB, błędnych założeń (m.in. w zakresie terminów i kosztów realizacji zadania oraz możliwości wykorzystania stworzonych uprzednio funkcjonalności systemu SIMBA) jeszcze przed jego rozpoczęciem. Przyczyną opisanej powyżej nieprawidłowości był brak rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania ze strony zarówno Ministra Cyfryzacji, jak i Dyrektora IŁ-PIB. Na skutek powyższego zaniechania, w umowie dotacji z grudnia 2019 r., ustalono nierealne terminy i koszty budowy systemu MonAliZa 2.0. W związku z tym IŁ-PIB nie dotrzymał ani pierwotnie ustalonego terminu realizacji zadania, jakim był 31 grudnia 2020 r., ani zaplanowanego budżetu w kwocie 2016,4 tys. zł. Zadanie nie zostało w pełni zrealizowane również po wydłużeniu terminu jego realizacji do 31 lipca 2021 r. (o 7 miesięcy) i zwiększeniu budżetu do 2871,6 tys. zł (tj. o 855,2 tys. zł). [str. 86–92, 96–97]

²¹ Umowa nr 10/BAiPS/2019 z 30 grudnia 2019 r., dalej: umowa z grudnia 2019 r.

²² System SIMBA został zbudowany przez IŁ-PIB w latach wcześniejszych i służył do monitoringu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, sprawowanego przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

Infografika nr 9

Wydatki na budowę systemu MonAliZa 2.0.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niezrealizowanie pełnego zakresu zadania objętego umową z 2019 r.

Pomimo wykorzystania prawie całej zaplanowanej pracochłonności (łącznie 29,6 tys. godzin z 29,8 tys. godzin zaplanowanych), IŁ-PIB nie zrealizował pełnego zakresu zadania, objętego umową z grudnia 2019 r. W efekcie we wrześniu 2021 r. pracownicy KPRM-MC dokonali odbioru systemu MonAliZa 2.0. zrealizowanego w niepełnym zakresie. Z czterech podzadań w całości zrealizowano tylko podzadanie pierwsze, polegające na przygotowaniu systemu MonAliZa 2.0. Podzadania drugie i trzecie, dotyczące odpowiednio wytworzenia i wdrożenia pilotażowego Systemu, zrealizowano częściowo. Stopień realizacji podzadania drugiego oszacowano na 84,84%, a wykonane elementy odnosiły się głównie do modułu *Projekty*, natomiast w marginalnym zakresie do modułów *Programy* i *Portfele*. Realizację podzadania trzeciego oszacowano na 50%, ze względu na nieukończenie implementacji Systemu. Niepełna realizacja tego podzadania uniemożliwiła rozpoczęcie prac w zakresie podzadania czwartego, obejmującego końcowe wdrożenie Systemu (roll-out i stabilizację). W związku z niepełną realizacją zadania Instytut został zobowiązany do zwrotu 320,9 tys. zł dotacji, jako pobranej w nadmiernej wysokości. [str. 100]

W dniach 30 i 31 grudnia 2021 r. Instytutowi udzielono dwóch kolejnych dotacji celowych na kontynuację prac w zakresie budowy modułów pn. *Projekty* i pn. *Programy*, w łącznej kwocie 4147,7 tys. zł, co po uwzględnieniu kwoty wydatkowanej w ramach zakończonej umowy z grudnia 2019 r., zwiększyło całkowity koszt zadania do 6389,4 tys. zł. [str. 101–102]

We wszystkich trzech umowach dotacji Minister Cyfryzacji (lub jego umocowani przedstawiciele) nie zawarli postanowień zabezpieczających w sposób należyty interes Skarbu Państwa, ani też dyscyplinujących i motywujących Instytut do terminowej realizacji zadania. W umowach tych nie przewidziano odbiorów częściowych, nie powiązano wypłaty środków i rozliczenia dotacji z efektami wykonanych prac oraz nie przewidziano kar finansowych z tytułu niezrealizowania przedmiotu umowy w zakładanym terminie lub zakresie. Wypłata kolejnych transz dotacji w terminach określonych w ww. trzech umowach była uzależniona od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków, natomiast nie powiązano jej np. z koniecznością zatwierdzenia miesięcznych lub kwartalnych informacji dotyczących realizacji zadania, do których przedkładania IŁ-PIB był zobowiązany. Oznaczało to *de facto* powiązanie wypłaty środków z dotacji z wykorzystaną przez Instytut pracochłonnością, a nie ze stanem realizacji zadania. W związku z tym, w zakresie umowy z grudnia 2019 r. IŁ-PIB wykorzystał prawie całą zaplanowaną pracochłonność i wypłacono mu niemal całą kwotę dotacji, mimo niepełnej realizacji zadania w terminie ustalonym w umowie. [str. 102–103]

Nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu państwa w umowach dotacji

W MC, a następnie w KPRM-MC, obowiązywała *Metodyka zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*, wprowadzona zarządzeniem Ministra Cyfryzacji z 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji. Zarządzeniem tym m.in. utworzono, działającą pod przewodnictwem Ministra Cyfryzacji, Radę portfela Ministra Cyfryzacji²³, ustalono szczegółowy sposób i zasady zarządzania projektami. Jednak stworzone przez Ministra Cyfryzacji ww. mechanizmy i narzędzia w odniesieniu do objętego niniejszą kontrolą projektu MonAliZa 2.0. nie były przez niego wykorzystywane lub korzystano z nich w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami. Minister Cyfryzacji nie wywiązał się z obowiązku zwoływania co miesiąc posiedzeń Rady portfela MC. Na 40 miesięcy jej funkcjonowania²⁴ nie odbyło się 14 posiedzeń, w związku z czym Rada nie realizowała powierzonych jej zadań, w szczególności w zakresie monitorowania statusu realizacji portfela projektów i programów, ustalania priorytetów dla projektów oraz wydawania wytycznych ich komitetom sterującym. Kwestie związane z projektem MonAliZa 2.0. poruszano jedynie na dziewięciu posiedzeniach Rady portfela MC, przy czym ostatniego omówienia statusu projektu MonAliZa 2.0. dokonano w dniu 24 września 2020 r., mimo iż projekt ten był w trakcie realizacji. Oprócz udziału w posiedzeniach Rady portfela MC, nadzór Ministra Cyfryzacji (lub reprezentujących go przedstawicieli) nad projektem MonAliZa 2.0. ograniczał się do spotkań z dyrektorami Departamentu Architektury Informacyjnej Państwa w MC²⁵ i IŁ-PIB, zatwierdzania wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego, umów dotacji celowej, aneksów

Nieprawidłowy monitoring projektu MonAliZa 2.0. i niedostateczny nadzór Ministra Cyfryzacji

²³ Organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu informatyzacja. Dalej: Rada portfela MC.

²⁴ W okresie marzec 2019 r. – czerwiec 2022 r., tj. od jej powstania z końcem lutego 2019 r. do końca pełnego miesiąca przed zakończeniem czynności kontrolnych (15 lipca 2022 r.).

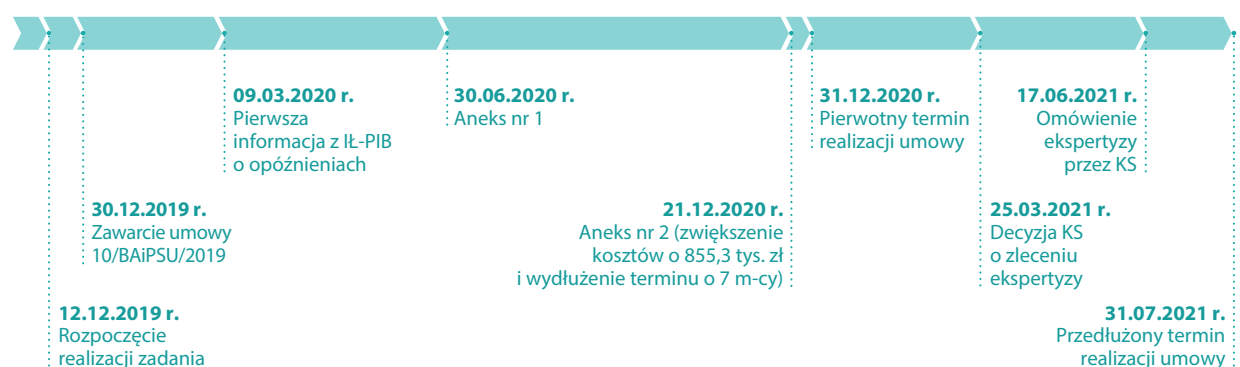
²⁵ Departamentowi w Regulaminie organizacyjnym MC przypisano odpowiedzialność za projekt MonAliZa 2.0.

i rozliczenia umowy z grudnia 2019 r., przekazania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji²⁶ opisu założeń projektu oraz zatwierdzenia zmiany składu Komitetu Sterującego²⁷. [str. 104–106]

Infografika nr 10

Częstotliwość prezentacji informacji o projekcie MonAliZa 2.0. podczas posiedzeń Rady portfela MC na tle ważniejszych wydarzeń w projekcie

• Spotkania Rady portfela MC, na których omawiano realizację projektu MonAliZa 2.0.



• Ważniejsze wydarzenia w projekcie MonAliZa 2.0.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieskuteczny i nierzetelny nadzór Komitetu Sterującego i Kierownika Projektu MonAliZa 2.0.

Zgodnie z zasadami określonymi w ww. *Metodyce zarządzania projektami*, bieżący, bezpośredni nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0. Rada portfela MC powierzyła powołanemu w tym celu w sierpniu 2019 r. KS, składającemu się z przedstawicieli wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację projektu (w tym zarówno ze strony MC, IŁ-PIB, jak i RBMP), a Przewodniczący KS powołał Kierownika tego projektu²⁸. Nadzór nad projektem MonAliZa 2.0. sprawowany przez KS i KP był jednak nierzetelny i nieskuteczny oraz niezgodny z zasadami określonymi w ww. *Metodyce zarządzania projektami*. O braku zachowania tych zasad przez KS świadczy m.in. fakt, iż dwa kluczowe dokumenty (*Dokument Inicjujący Projekt* i stanowiący jego część *Plan Projektu*), dotyczące realizacji projektu MonAliZa 2.0., zostały przez KS ostatecznie uzgodnione i zatwierdzone dopiero w grudniu 2020 r., tj. po upływie blisko roku od zawarcia umowy dotacji celowej i rozpoczęciu realizacji tego zadania przez IŁ-PIB, chociaż projekty tych dokumentów sporządzono już w marcu 2020 r. Mimo, iż pierwsze informacje w zakresie ograniczeń lub braku możliwości wykorzystania funkcjo-

²⁶ Dalej: KRMC.

²⁷ Dalej: KS.

²⁸ Dalej: KP.

nalności systemu SIMBA Instytut przekazywał już w IV kw. 2018 r. i były one przez Instytut ponawiane, to decyzję o rezygnacji z rozwiązania umożliwiającego wykorzystanie istniejących formularzy systemu SIMBA Komitet Sterujący podjął dopiero na posiedzeniu w dniu 9 marca 2020 r. Ostatecznie wpłynęło to na zwiększenie pracochłonności zadania i było jednym z kluczowych powodów zawarcia aneksu nr 2 w grudniu 2020 r. Mimo narastających opóźnień w realizacji zadania, decyzja o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. została przez KS podjęta dopiero pod koniec marca 2021 r., a uzyskane w maju 2021 r. wyniki tego przeglądu omówiono i podjęto decyzje kierunkowe na posiedzeniu zorganizowanym dopiero około miesiąc później. Zdaniem NIK, podjęte w tym okresie przez KS ewentualne decyzje naprawcze, z uwagi na bliski termin zakończenia realizacji zadania, nie mogły już zapobiec niepowodzeniu projektu na tym etapie. Jedną z przyczyn nieskutecznego nadzoru KS nad projektem był brak systematycznej organizacji jego spotkań, na których omawiano by kluczowe kwestie związane z projektem i podejmowano decyzje kierunkowe. [str. 92–99]

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (15 lipca 2022 r.), system MonAliZa 2.0. był w trakcie budowy. Zakończenie budowy modułów pn. *Projekty* i pn. *Programy* przewidziano do końca października 2022 r., natomiast realizację prac w zakresie modułu pn. *Portfele* zaplanowano, według wstępnych deklaracji, na 2023 r. [str. 104]

4. WNIOSKI

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, warunkiem wdrożenia i prawidłowego funkcjonowania *Systemu monitorowania projektów strategicznych*, jako skutecznego narzędzia do monitorowania i zarządzania projektami strategicznymi, jest podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Cyfryzacji działań mających na celu:

- | | |
|------------------------------|--|
| Prezes Rady Ministrów | 1) Opracowanie i zapewnienie stosowania kompleksowych, usystematyzowanych zasad wdrożenia i funkcjonowania <i>SMPS</i> oraz monitorowania jego efektów w jednostkach administracji rządowej. |
| Minister Cyfryzacji | 2) Niezwłoczne wdrożenie funkcjonalnego i sprawnie działającego narzędzia teleinformatycznego do monitorowania i zarządzania projektami strategicznymi. |

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Prawidłowość zaplanowania i wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

System monitorowania projektów strategicznych to, mający swoje początki w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), zbiór rozwiązań organizacyjno-proceduralnych, zakładający wdrożenie w polskiej administracji publicznej tzw. podejścia projektowego²⁹. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów dokumentem pt. System zarządzania rozwojem Polski, podejście projektowe miało być wykorzystywane w ramach monitoringu operacyjnego projektów i programów ujętych w dokumentach strategicznych, w tym m.in. w SOR. Podejście projektowe i monitoring operacyjny miały służyć uporządkowaniu i uspołnieniu dotychczas stosowanych metod zarządzania projektami i sposobów ich monitorowania operacyjnego, m.in. w celu umożliwienia kierownictwom poszczególnych resortów dostępu do zintegrowanej informacji zarządczej, pozwalającej na sprawne zarządzanie projektami, w tym optymalizację zasobów.

W KPRM rozpoczęto wdrażanie podejścia projektowego i monitoringu operacyjnego poprzez utworzenie w marcu 2018 r. Rządowego Biura Monitorowania Projektów. Następnie w celu koordynowania realizacji i monitorowania programów i projektów, w kwietniu 2018 r. Prezes Rady Ministrów powołał RMPPS, ponadresortowy organ pomocniczy, obsługiwany przez RBMP. Zadania i funkcje przypisane RMPPS i RBMP były zgodne z ogólnymi założeniami określonymi w SOR i SZRP.

W okresie objętym kontrolą, w KPRM nie opracowano i nie przyjęto do stosowania usystematyzowanych zasad wdrażania i funkcjonowania SMPS oraz monitorowania efektów jego wdrożenia w administracji rządowej. Zadania Rady i Biura (szczegółowo opisane w rozdziale 5.2. niniejszej Informacji) oraz częściowe, ogólne założenia monitoringu operacyjnego i podejścia projektowego zostały ujęte w sposób rozproszony w wielu różnych dokumentach w tym m.in. w: SOR, SZRP, zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady, regulaminach organizacyjnych KPRM, wewnętrznych regulaminach organizacyjnych RBMP i DA, uchwałach i protokołach RMPPS oraz dokumentach wewnętrznych i publikacjach opracowanych przez pracowników RBMP.

Przyjęta w 2017 r. SOR miała być realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Ujęto w niej listę 173 projektów strategicznych, z możliwością uzupełnienia o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania. Strategia przewidywała możliwość łączenia projektów w programy, jeśli ich wspólna realizacja przyczyni się do ułatwienia koordynacji działań lub zwiększy efekt synergii w stosunku do sytuacji, gdyby projekty realizowane były oddzielnie. Wdrożenie podejścia projektowego miało opierać się na budowaniu struktur projektowych i portfeli projektów. W celu monitorowania, przygotowania i realizacji projektów miał zostać powołany zespół monitoringu projektów SOR (pełniący funkcję

SMPS

– podejście projektowe i monitoring operacyjny

Rozpoczęcie wdrażania SMPS w KPRM

Brak kompleksowych zasad wdrażania i funkcjonowania SMPS

Zarys założeń SMPS w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

²⁹ Zgodnie z dokumentem pt. Organizacja Biura portfela. Rekomendacje. podejście projektowe to systemowe podejście do zarządzania ukierunkowane na zapewnienie warunków sprawnej realizacji programów i projektów, jako narzędzi służących do osiągnięcia określonych w strategii długofalowych efektów rozwojowych.

biura portfeli, programów i projektów), funkcjonujący przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów. W ramach tak zbudowanej struktury, w oparciu o jasno zdefiniowane obowiązki, przewidziano stosowanie precyzyjnej i ekonomicznej struktury raportowania, dającej organom nadrzędnym możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania informacji, a realizatorom projektów – możliwość uzyskania wytycznych i przekazania do decyzji organów nadrzędnych kwestii bardziej złożonych i wykraczających poza ich kompetencje.

Zarys założeń SMPS w Systemie Zarządzania Rozwojem Polski

Zgodnie z SZRP, przyjętym w 2018 r., podejście projektowe miało zostać wdrożone na poziomie operacyjnym tj. w jednostkach administracji rządowej realizujących strategię rozwoju oraz w jednostkach podlegających administracji rządowej. Natomiast monitoring operacyjny miał dotyczyć programów i projektów przewidzianych w dokumentach strategicznych i miał odbywać się m.in. przez raportowanie postępu prac, walidowanie korzyści dostarczanych przez programy, projekty oraz bieżące identyfikowanie zagrożeń i szans związanych z ich realizacją. Ponadto zakres monitoringu operacyjnego miał obejmować m.in. określenie struktury zarządczej projektu i jej zmiany mogące mieć wpływ na terminowość i jakość realizacji projektu, wskaźniki realizacji celów projektu, wskaźniki realizacji korzyści programów, terminowość realizacji harmonogramu projektu, budżet, szanse i ryzyka. W SZRP przewidziano również określenie standardów odnośnie do zarządzania programami i projektami, w szczególności dotyczące: precyzyjnego określenia celów projektu, planowanych do osiągnięcia rezultatów oraz oczekiwanych korzyści z wykorzystaniem mierzalnych wskaźników; powołania struktur projektowych na poziomie operacyjnym oraz określenie obowiązków i odpowiedzialności; zarządzania ryzykiem; monitorowania postępów realizacji projektu.

Zgodnie z SZRP koordynacja realizacji i monitorowania programów i projektów została powierzona RMPPS, organowi pomocniczemu Prezesa Rady Ministrów, wspieranej przez usytuowane w KPRM Rządowe Biuro Monitorowania Projektów. Monitorowaniu miały podlegać programy i projekty wybrane przez Radę lub wskazane przez Prezesa Rady Ministrów, wynikające ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności z SOR, zwane Portfelem projektów strategicznych. Rada miała możliwość przedstawiania propozycji międzyministerialnych struktur zarządczych dla programów i projektów powoływanych na podstawie porozumień między ministrami.

Ponadto jednostką koordynującą monitoring operacyjny, zgodnie z SZRP, było Rządowe Biuro Monitorowania Projektów, które odpowiadało za: określenie standardów w odniesieniu do zarządzania programami i projektami; stworzenie mechanizmów współpracy między poszczególnymi ministerstwami, w tym w zakresie monitoringu i sprawozdawczości; monitorowanie i raportowanie stanu realizacji projektów, postępów prac oraz pojawiających się w projektach ryzyk; budowę bazy wiedzy; zapewnianie szkoleń specjalistycznych; dostarczanie informacji zarządczej (syntetycznej i analitycznej z monitoringu operacyjnego) podmiotom strategicznym, w tym w szczególności Prezesowi Rady Ministrów oraz RMPPS; pomoc w odpo-

wiednim ukształtowaniu zakresów realizowanych programów i projektów oraz stworzeniu sprzyjających warunków i odpowiedniego otoczenia dla ich realizacji; opracowanie jednolitego systemu sprawozdawczości i pomoc w nawiązaniu współpracy między jednostkami zajmującymi się zarządzaniem operacyjnym projektami w poszczególnych ministerstwach. Monitoring operacyjny prowadzony przez RBMP miał się odbywać poprzez: monitoring okresowy statusu projektu – wykonywany w odstępach czasowych ustalanych w zależności od wagi i złożoności projektu, monitoring postępów projektu – dotyczący terminowej i jakościowej realizacji produktów oraz monitoring kontrolny – prowadzony na polecenie członków Rady.

Monitoring operacyjny miał być prowadzony przy pomocy systemu teleinformatycznego MonAliZa (Monitoring, Analizy, Zarządzanie). W SZPR założono, iż docelowo monitoring operacyjny i monitoring strategiczny będą prowadzone w sposób skoordynowany i za pomocą jednego systemowego narzędzia teleinformatycznego (MonAliZa) tak, aby prowadzenie monitoringu na obydwu poziomach nie generowało dodatkowych obowiązków dla zespołów wdrażających poszczególne projekty strategiczne.

Należy podkreślić, iż w SZRP zarówno Rada, jak i Biuro zostały wskazane jako odpowiedzialne za koordynację działań prowadzonych w ramach monitoringu projektów strategicznych, **nie określono jednak, który z podmiotów pełni w tym zakresie rolę wiodącą i ponosi odpowiedzialność za efekty prowadzonych działań.**

W jednostkach realizujących strategię rozwojową (a w ich ramach projekty strategiczne) zalecono w SZRP utworzenie jednostek (komórki organizacyjnej lub samodzielnego stanowiska) zajmujących się zarządzaniem operacyjnym projektami, tzw. Biura monitorowania projektów (Biura portfela), którego zadaniem miało być dbanie o właściwy ład w środowisku projektowym jednostki (zgodnie ze standardami zarządzania projektami ustalonymi przez RBMP) poprzez m.in. katalizowanie tworzenia struktur projektowych, pomoc zespołom projektowym w zakresie identyfikacji zasobów, zagrożeń i szans, dbanie o kompletność i spójność dokumentacji. Zadaniem tych jednostek miało być również dostarczanie wiedzy zespołom projektowym w zakresie zarządzania projektami, w tym przeprowadzanie szkoleń z tematyki projektowej, we współpracy z RBMP. Powyższe działania RBMP i biur monitorowania projektów (Biur portfela) miały służyć wprowadzaniu kultury myślenia i działania projektowego, poszerzaniu wiedzy projektowej oraz pogłębianiu doświadczenia, co miało sprzyjać budowaniu dobrze wyszkolonej kadry projektowej i efektywnej realizacji założonych celów.

Zarówno w SOR, jak i w SZRP nie użyto nazwy *System monitorowania projektów strategicznych*. Pojęcia SMPS zaczęto używać od I kw. 2019 r. w dokumentach opracowanych przez pracowników RBMP, tj. m.in.: w sprawozdaniach pt. *Projekty SOR. Stan realizacji ze stycznia i października 2019 r.*, w artykule pt. *Od diagnozy do rozwiązania* autorstwa ówczesnego Dyrektora i pracownika RBMP (opublikowanym w czerwcu 2019 r. w kwartalniku i na portalu internetowym o zarządzaniu projektami pn. *Strefa PMI*, w broszurze Stowarzyszenia IPMA Polska wydanej w połowie 2019 r.) oraz

Definicja SMPS

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w materiałach ze szkoleń i warsztatów prowadzonych przez pracowników RBMP. Nazwa SMPS została użyta również na oficjalnej stronie internetowej administracji rządowej³⁰. **Powyższe publikacje pełniły wyłącznie rolę informacyjną.** Podstawą ich opracowania nie był żaden oficjalny dokument zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów, Radę lub Kierownictwo KPRM.

We wszystkich ww. materiałach pracownicy RBMP definiowali SMPS poprzez określenie jego sześciu elementów składowych: Rady (stanowiącej centralny punkt tego Systemu); Portfela (wraz z zasadami priorytetyzacji projektów); Organizacji (obejmującej RBMP oraz sieć Biur monitorowania projektów w ministerstwach); Systemu teleinformatycznego MonAliZa (umożliwiającego prowadzenie monitoringu i zarządzanie projektami strategicznymi); Wytycznych (dotyczących zarządzania projektami); Ludzi (stworzenie tzw. społeczności projektowej, organizację szkoleń w administracji rządowej i spotkań pn. *Śniadanie z MonAliZą*).

W przywołanym powyżej artykule pt. *Od diagnozy do rozwiązania* wskazano, iż SMPS powstał na bazie zapisów ujętych w SOR w okresie kwiecień 2018 r. – kwiecień 2019 r. Zgodnie z treścią artykułu, wprowadzenie SMPS miało dawać realizatorom programów i projektów konkretne narzędzia dla zwiększenia efektywności realizacji przedsięwzięć, a także do przełamywania barier dla sprawnej współpracy pomiędzy organizacjami oraz umożliwiać decydentom bieżące monitorowanie i rozliczanie podejmowanych przez instytucje działań. Stwierdzono również, że najważniejszymi miernikami działalności RBMP jest wdrożenie SMPS w powiązaniu z ciągłym podnoszeniem jakości danych do raportowania zarządczego oraz zwiększanie satysfakcji decydentów i przyspieszanie postępu realizacji projektów. Z wyjaśnień Szefa KPRM wynika, iż autorami artykułu w Broszurze stowarzyszenia IPMA Polska byli ówczesny Dyrektor RBMP oraz zatrudniony w RBMP Radca Szefa KPRM. Według wyjaśnień ww. artykuł powstał w oparciu o wiedzę pracowników RBMP i zawierał informacje o stanie wdrożenia elementów SMPS wg stanu na maj 2019 r.

Działania RBMP w zakresie zdefiniowania SMPS

W okresie objętym kontrolą, prace w zakresie zdefiniowania SMPS zostały podjęte przez pracowników RBMP w prezentacji z warsztatów pt. *Strategia działań 2019. RBMP* i w dokumencie pt. *Wdrożenie systemu zarządzania projektami*. W ww. prezentacji m.in. określono korzyści wynikające z działań realizowanych przez Biuro. Dla Przewodniczącego Rady miały to być: wiedza o stanie projektów, lepsza komunikacja zarządcza, bardziej wiarygodne plany projektów i przyspieszenie ich realizacji. Dla Prezesa Rady Ministrów wskazano te same korzyści i dodatkowo: pewniejsze i szybsze decyzje projektowe oraz pozyskanie wiedzy o kompetencjach ludzi przydatnych w projektach.

Dokument pt. *Wdrożenie systemu zarządzania projektami strategicznymi*³¹ zawierał niektóre elementy właściwe dla karty programu lub projektu (zgodnie z opracowaniami RBMP), przy czym dokument ten nie zawierał ani daty ani podpisu autora. Pracownicy Biura określili w nim m.in. konieczne decy-

³⁰ <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami> <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/system-monitorowania-projektow-strategicznzych>

³¹ Z jego zapisów wynika, iż został opracowany na przełomie 2018 i 2019 r.

zje kierunkowe (np. ustalenie zadań dla RMPPS lub mapy drogowej jej integracji z innymi ciałami decyzyjnymi oraz połączenie systemu zarządzania projektami strategicznymi z systemem Oceny Skutków Regulacji), zidentyfikowali ryzyka wraz z proponowanymi sposobami przeciwdziałania im (przykładowo: dla ryzyk dotyczących niezrealizowania projektów strategicznych i przeciążenia bieżącymi zadaniami, jako działanie zapobiegawcze wskazano priorytetyzację projektów, portfele projektów w ministerstwach oraz połączenie procesowe pracowników RBMP i analityków Centrum Analiz Strategicznych³²). W dokumencie tym określono również harmonogram obejmujący realizację sześciu grup zadań (zaplanowaną od stycznia 2020 r. do września 2021 r.)³³; cel główny (tj. zapewnienie spójnego systemu zbierania i prezentowania danych na temat stopnia realizacji najważniejszych inicjatyw rządowych, który usprawni realizację podejmowanych zobowiązań oraz ustalenie poziomów i zakresów odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, np. w zakresie merytorycznej oceny inicjatyw); trzy cele szczegółowe³⁴ i siedem podcelów wraz ze wskaźnikami ich realizacji, wartościami oczekiwanymi i planowanymi terminami ich osiągnięcia. Przykładowo: dla podcelu dotyczącego określenia modelu docelowego i planu działań w zakresie wdrażania podejścia projektowego dla każdego resortu ustalono wskaźniki (tzw. zero-jedynkowe), którymi miały być: przeprowadzenie badania dojrzałości projektowej w administracji rządowej w co najmniej połowie funkcjonujących ministerstwach, przygotowanie raportu końcowego z badania, określającego bieżącą sytuację w sferze dojrzałości projektowej, wskazującego rekomendacje dotyczące dalszych działań oraz przeprowadzenie badania wdrożenia rekomendacji z ww. raportu i przekazania go Prezesowi Rady Ministrów, Szefowi KPRM i Szefowi Służby Cywilnej (w terminie 1 roku od przygotowania ww. raportu).

Mimo iż jednym z zadań przypisanych RBMP³⁵ było wdrażanie kultury projektowej w centralnej administracji rządowej, to w okresie objętym kontrolą, pracownicy Biura nie opracowali i nie przekazali do oficjalnego zatwierdzenia przez podmioty decyzyjne (np. RMPPS lub Prezesa RM) dokumentu określającego definicję, sposób wdrażania i zasady funkcjonowania SMPS oraz monitorowania efektów jego wdrożenia w administracji rządowej. W okresie objętym kontrolą, pracownicy RBMP opracowali przywołany powyżej dokument pt. *Wdrożenie systemu zarządzania projektami*. Należy zaznaczyć, iż **dokument ten miał jednak charakter roboczy (wewnętrzny), nie zawierał daty i podpisu osób sporządzających ani zatwierdzenia do stosowania przez osoby decyzyjne, np. Kierownictwo KPRM lub Radę.**

Mimo iż z deklaracji Szefa KPRM wynikało, że wdrażanie SMPS odbywało się metodą projektową, a wg Zastępcy Dyrektora DA z perspektywy projektowej wdrażanie SMPS stanowiło program, to **w KPRM nie istniała zatwier-**

³² Dalej: CAS.

³³ Przykładowo: ustalenie w okresie 20 lutego – 4 marca 2020 r. struktury zarządczej dla projektu (Przewodniczącego i składu KS) oraz ustalenie do 31 marca 2020 r. mapy drogowej dla SMPS (cele i mierniki sukcesu wraz kamieniami milowymi).

³⁴ Stworzenie systemu, który będzie zawierać dane dot. najważniejszych projektów rządowych; wprowadzenie zarządzania projektowego do poszczególnych ministerstw; stworzenie obowiązującej metodyki zarządzania projektami strategicznymi.

³⁵ Określonym w Regulaminie organizacyjnym RBMP, a po włączeniu RBMP w struktury DA – w Regulaminie organizacyjnym DA.

dzona i przyjęta do stosowania przez Radę lub Kierownictwo KPRM dokumentacja, która definiowałaby używane przez RBMP pojęcie SMPS i ustalała szczegółowy zakres tego programu w ujęciu projektowym (z której wynikałaby m.in. struktura organizacyjna, zakres i kluczowe założenia wdrażania *Systemu monitorowania projektów strategicznych* oraz jego cele, produkty, korzyści z mierzalnymi wskaźnikami, harmonogram, budżet i rejestr ryzyk)³⁶. Dla SMPS nie określono sposobu zarządzania realizacją i raportowania z przebiegu programu (umożliwiających m.in. weryfikację postępów we wdrażaniu SMPS w ministerstwach i Kancelarii).

Skład Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych

W skład Rady wchodził Przewodniczący Rady, ministrowie i Szef KPRM. W pierwotnej wersji zarządzenia Przewodniczący i członkowie Rady byli określani poprzez wymienione z nazwy ministerstwa i mogli być zastępowani przez upoważnionych przedstawicieli w randze sekretarza albo podsekretarza stanu. Od 22 stycznia 2019 r.³⁷, katalog osób uprawnionych do zastępowania członków Rady został rozszerzony o dyrektorów generalnych³⁸, a od 5 czerwca 2020 r.³⁹ członków Rady określono poprzez przypisanie poszczególnym ministrom działu administracji rządowej.

W praktyce ministrowie bardzo rzadko uczestniczyli w posiedzeniach Rady. Jedynie w pierwszym posiedzeniu tego organu wzięło udział dziewięciu ministrów (na 16 obecnych członków Rady), a w kolejnych posiedzeniach od jednego do trzech. W dwóch posiedzeniach nie uczestniczył żaden minister. Członków Rady najczęściej zastępowali upoważnieni sekretarze lub podsekretarze stanu. Zgodnie z zarządzeniem członkiem Rady, pełniącym funkcję zastępcy Przewodniczącego Rady, był również Szef KPRM, Pan Michał Dworczyk, w praktyce jednak nie uczestniczył on w żadnym posiedzeniu tego organu. Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki był obecny na dwóch posiedzeniach w dniach 17 listopada 2020 r. i 5 października 2021 r.

Przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych

Funkcję Przewodniczącego Rady, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie Rady, pełnił Minister Inwestycji i Rozwoju. Wraz z przekształceniem MliR w MFiPR, od dnia 15 listopada 2019 r. stanowisko Przewodniczącego Rady było nieobsadzone. Wynikało to z określenia w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 kwietnia 2018 r., iż funkcję Przewodniczącego Rady pełni Minister Inwestycji i Rozwoju (zamiast wskazania ministra odpowiedzialnego za konkretny dział administracji rządowej⁴⁰), a także z braku aktualizacji tego zarządzenia niezwłocznie po likwidacji MliR. Nowy Przewodniczący został powołany dopiero na mocy zarządzenia z 5 czerwca 2020 r., obowiązującego od dnia 9 czerwca 2020 r., zgodnie z którym funkcję tę powierzono Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów – Szefowi CAS.

³⁶ Opracowanymi w oparciu o już istniejące międzynarodowe standardy zarządzania projektami, tj. m.in. standardy i dobre praktyki rekomendowane przez PMI Poland Chapter oraz IPMA Polska.

³⁷ Zarządzenia Nr 4 Prezesa Rady Ministrów z 22 stycznia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie RMPPS (M.P. poz. 70, weszło w życie 25 stycznia 2019 r.)

³⁸ Ponadto na mocy zarządzenia z 5 czerwca 2020 r. ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej mogli zastępować sekretarz stanu, podsekretarz stanu, dyrektor albo zastępca dyrektora w urzędzie obsługującym wskazanego ministra.

³⁹ Zarządzenie Nr 75 Prezesa Rady Ministrów z 5 czerwca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie RMPPS (M.P. poz. 497).

⁴⁰ Np. minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Zgodnie z Regulaminem Funkcjonowania Rady, od 25 kwietnia 2018 r. do 16 listopada 2020 r. posiedzenia tego organu miały być zwoływane nie rzadziej niż raz na kwartał⁴¹, a od 17 listopada 2020 r.⁴² do końca lutego 2022 r. – trzy razy w ciągu roku kalendarzowego. W okresie objętym kontrolą odbyło się 10 posiedzeń Rady, w tym dwa w 2018 r., trzy w 2019 r., dwa w 2020 r. i trzy w 2021 r.

Posiedzenia Rady
Monitorowania Portfela
Projektów Strategicznych

Posiedzenia RMPPS nie odbywały się z częstotliwością określoną w Regulaminach Funkcjonowania Rady, nie zostały bowiem zwołane w IV kw. 2018 r., IV kw. 2019 r. oraz w I i II kw. 2020 r. co było niezgodne z § 4 pkt 1 ww. Regulaminu⁴³. Pomimo zmiany Regulaminu Funkcjonowania Rady, dotyczącej zmniejszenia liczby posiedzeń do trzech w ciągu roku kalendarzowego⁴⁴, w 2020 r. odbyły się jedynie dwa posiedzenia tego organu.

Z ustaleń kontroli wynika, iż jedną z przyczyn braku posiedzeń Rady było **nieobsadzenie stanowiska Przewodniczącego Rady uprawnionego do zwoływania posiedzeń** w okresie od 15 listopada 2019 r. do 8 czerwca 2020 r., wynikające ze **zwłoki w nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady**. Posiedzenie zaplanowane na IV kw. 2018 r. zostało zorganizowane w styczniu 2019 r. ze względu na dyspozycyjność Przewodniczącego i członków Rady, a niezwołanie trzeciego posiedzenia w 2020 r. wynikało m.in. z konieczności zapoznania się nowego Przewodniczącego z działalnością Rady i Biura.

Natomiast ówczesny Dyrektor RBMP (pełniący również funkcję Sekretarza Rady) odpowiedzialny wówczas za zainicjowanie oraz przeprowadzenie procesu legislacyjnego mającego na celu nowelizację zarządzenia i wskazanie nowego Przewodniczącego Rady wyjaśnił, iż o zaistniałej sytuacji i konieczności powołania osoby do pełnienia funkcji Przewodniczącego Rady niezwłocznie poinformował Prezesa Rady Ministrów. W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów wskazał, iż w jego ocenie osobą, która powinna pełnić funkcję Przewodniczącego Rady była ówczesna Minister Rozwoju, Pani Jadwiga Emilewicz. Ostatecznie nie podjęła się ona pełnienia funkcji Przewodniczącej Rady, a Sekretarz Rady otrzymał informację, że proces obsadzenia tej funkcji zrealizuje Szef KPRM we współpracy z Dyrektorem Generalnym KPRM.

W wyniku podjętych przez te osoby działań funkcję Przewodniczącego od dnia 9 czerwca 2020 r. objął Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów – Szef CAS.

RBMP utworzono w KPRM na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 5 marca 2018 r. Biuro rozpoczęło funkcjonowanie od 1 kwietnia 2018 r., jako komórka organizacyjna KPRM na poziomie departamentu. Pracownicy

Utworzenie Rządowego
Biura Monitorowania
Projektów

⁴¹ § 4 pkt 1 Regulaminu Funkcjonowania RMPPS (wszedł w życie z dniem uchwalenia), załącznik do uchwały Nr 1/06/2018 Rady z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu funkcjonowania RMPPS.

⁴² § 1 pkt 1 uchwały Rady Nr 1/11/2020 z dnia 17 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu Funkcjonowania RMPPS (weszła w życie z dniem podjęcia).

⁴³ W treści określonej uchwałą Rady nr 1/06/2018 z 12 czerwca 2018 r.

⁴⁴ Uchwała Rady nr 1/11/2020 z 17 listopada 2020 r.

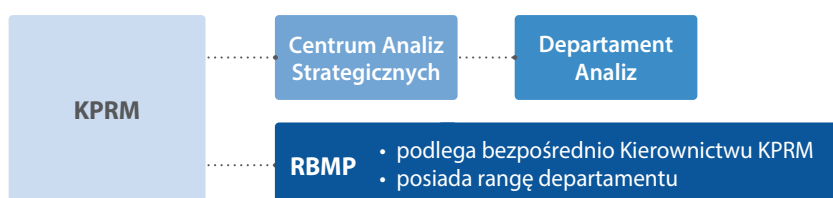
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizowali powierzone im zadania w ramach trzech wydzielonych zespołów: Zespołu Portfela Programów i Projektów, Zespołu Wsparcia Programów i Projektów oraz Centrum Doskonałości.

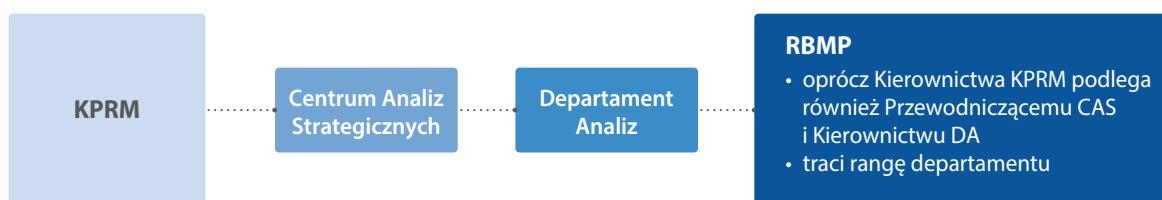
Infografika nr 11

Usytuowanie organizacyjne RBMP w strukturze KPRM przed i po 26 czerwca 2020 r.

przed 26 czerwca 2020 r.



po 26 czerwca 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Regulaminu organizacyjnego KPRM.

W latach 2018–2022 (do 4 marca) w Biurze w różnych okresach, zatrudnionych było od czterech do siedmiu osób, a jego organizacja wewnętrzna została czterokrotnie zmieniona i obejmowała m.in. przekształcenie trzech z czterech zespołów w samodzielne lub jednoosobowe stanowiska⁴⁵, zmianę lub uszczegółowienie zadań Biura⁴⁶. Od 26 czerwca 2020 r., w efekcie jednej ze zmian⁴⁷, **obniżyła się ranga RBMP**. Zostało ono organizacyjnie włączone jako wydział do DA, tym samym **utraciło status odrębnej komórki organizacyjnej na poziomie departamentu, a funkcjonujące dotychczas stanowisko Dyrektora RBMP zostało zlikwidowane**. Pracownicy Biura podlegali od tego czasu kierownictwu DA, będącego częścią CAS (od 9 września 2021 r. przekształconego w Rządowe Centrum Analiz⁴⁸). Powyższa zmiana organizacyjna była następstwem powierzenia od 9 czerwca 2020 r. stanowiska Przewodniczącego Rady, Szefowi CAS, co miało ułatwić koordynację i dopasowanie prowadzonych działań analitycznych do potrzeb wynikających z monitorowania realizacji projektów strategicznych. Ponadto w okresie objętym kontrolą Biuro skorzystało z usług siedmiu współpracowników realizujących wyznaczone na podsta-

⁴⁵ Zmiana wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego RBMP z 17 stycznia 2019 r.

⁴⁶ Zmiana wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego RBMP z 10 lutego 2020 r.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 87 Prezesa Rady Ministrów z 24 czerwca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRM M.P. poz. 566), weszło w życie od 26 czerwca 2020 r. W wewnętrznym Regulaminie organizacyjnym DA z 10 lipca 2020 r. utworzono Wydział pn. *Rządowe Biuro Monitorowania Projektów*.

⁴⁸ Dalej: RCA.

wie umów cywilnoprawnych zadania, dotyczące m.in. opracowania podręczników metodycznych oraz przygotowania i wygłoszenia prelekcji. Wszyscy pracownicy i współpracownicy posiadali wykształcenie i kwalifikacje pozwalające na prawidłową realizację zadań.

W okresie objętym kontrolą, z inicjatywy członków Rady i pracowników Biura, opracowano materiały dydaktyczne i rekomendacje, mające na celu zapewnienie wsparcia merytorycznego w realizacji podejścia projektowego w ministerstwach.

Wytyczne, procedury i rekomendacje opracowane w KPRM

Uchwałą z 12 czerwca 2018 r. Rada przyjęła do stosowania dokument pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Członkowie Rady zobowiązali się do wzajemnej współpracy w celu wdrożenia w podległych sobie ministerstwach procedur ustalonych w tym dokumencie. Określono w nim m.in. definicje podmiotów biorących udział w procesie monitorowania projektów ujętych w Portfelu projektów strategicznych oraz ich zadania w podziale na trzy podprocesy: włączania projektów do Portfela, ich monitorowania w ramach etapów planowania i realizacji oraz zamykania projektu. Wiodącą rolę w ww. podprocesach przypisano Radzie, odpowiedzialnej m.in. za podejmowanie decyzji o włączeniu projektów do Portfela, określaniu ich priorytetów, zakończeniu realizacji i wyłączeniu z Portfela. Zgodnie z *Procesem monitorowania projektów strategicznych* monitoring operacyjny obejmował: określenie struktury zarządczej i jej zmian mogących mieć wpływ na terminowość i jakość realizacji projektu, wskaźniki realizacji celów projektu, wskaźniki realizacji korzyści programów, terminowość realizacji harmonogramu projektu, budżet, szanse i ryzyka oraz wskazanie narzędzi, za pomocą których monitoring miał być realizowany (tj. system MonAliZa, a w uzasadnionych przypadkach poprzez wzory raportów dostarczonych przez Biuro).

Pracownicy Biura, w ramach realizacji przypisanych im zadań oraz na polecenie Rady, opracowali⁴⁹ i przekazali do ministerstw materiały dydaktyczne i rekomendacje służące realizacji podejścia projektowego, tj.:

- we wrześniu 2018 r. dokument pt. *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi*, w którym opisano m.in. przebieg procesów organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej oraz wskazano dobre praktyki w dziedzinie zarządzania projektami;
- w październiku 2018 r. dokument pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*, w którym zawarto wskazówki związane z rozpoczęciem wdrażania zarządzania projektowego w ministerstwach. Wśród zadań do realizacji wskazano m.in.: rozróżnienie w działalności ministerstw działalności stałej i obszaru zmiany portfeli, programów i projektów oraz klasyfikację projektów (kategorie A i B oraz projekty wewnętrzne resortu), dokonanie przeglądu dokumentacji projektowej projektów będących w trakcie realizacji, przyjęcie decyzją ministra dokumentu pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz przegląd dokumentacji projektowej;

⁴⁹ W opracowaniu materiałów dydaktycznych i rekomendacji uczestniczyli również zewnętrzni współpracownicy RBMP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w marcu 2019 r. dokumenty opisujące poszczególne role projektowe pt.: *Lider projektu, Kierownik programu – zadania w projekcie, Komitet Sterujący i Sponsor – zadania w projekcie*, które zostały stworzone w RBMP w celu lepszej koordynacji monitorowania oraz zarządzania projektami znajdującymi się w Portfelu przez osoby pełniące ww. role projektowe;
- w lutym 2020 r. dokument pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, w którym m.in. opisano cykl życia projektu oraz określono zakres informacji dla każdej ze zidentyfikowanych faz tego cyklu;
- w lutym 2021 r. cztery podręczniki pt.: *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje., Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje., Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje.* oraz *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.*, opracowane przy udziale ekspertów z IPMA Polska i PMI Poland Chapter, w ramach grupy roboczej powołanej zarządzeniem Przewodniczącego RMPPS nr 1 z 8 marca 2019 r.

Brak obowiązku stosowania wytycznych

Opracowane w KPRM i przekazane do wykorzystania w ministerstwach ww. wytyczne, rekomendacje i podręczniki metodyczne miały wysoką wartość merytoryczną i stanowiły wraz ze szkoleniami organizowanymi lub współorganizowanymi przez pracowników RBMP ważny element wdrażania podejścia projektowego w administracji rządowej.

Do końca lutego 2022 r. 10 z 11 opracowań (tj. za wyjątkiem dokumentu pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, przyjętego uchwałą Rady) nie zostało jednak przedłożonych Radzie w celu ich przyjęcia w trybie określonym w Regulaminie Funkcjonowania Rady. Powyższe dokumenty metodyczne były przez przedstawicieli KPRM prezentowane jako rekomendacje i dobre praktyki. Nadawało to wdrażaniu podejścia projektowego element fakultatywności, co było niezgodne z zapisami SOR i SZRP, według których do realizacji projektów włączonych do Portfela projektów strategicznych stosuje się podejście projektowe. W konsekwencji dokumenty te nie miały charakteru obligatoryjnego, a fakt i zakres ich stosowania był uzależniony od indywidualnej decyzji każdego z ministrów, co skutkowało m.in. różnym stopniem dojrzałości w zarządzaniu projektami.

Różne terminy rozpoczęcia wdrażania podejścia projektowego

Kontrole przeprowadzone w trzech ministerstwach (MF, MFiPR i MRiRW) oraz w KPRM wykazały, iż poszczególni ministrowie w różnym terminie i w różny sposób przystąpili do wdrażania podejścia projektowego.

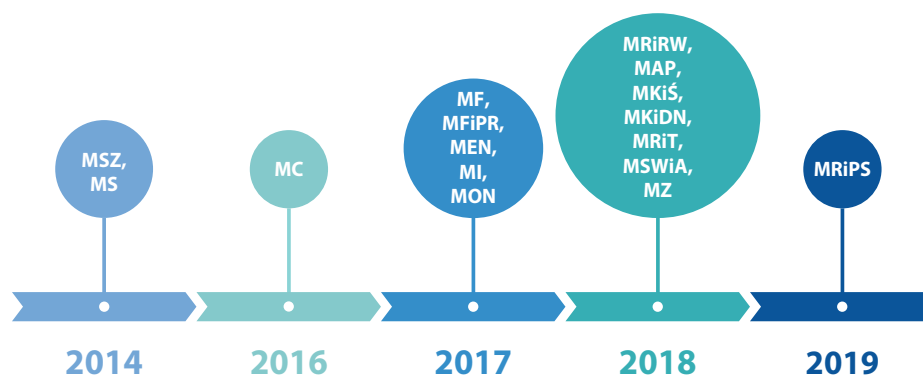
W **MF i PR** impulsem do rozpoczęcia realizacji zadań w zakresie wdrażania podejścia projektowego było przyjęcie SOR przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. W ministerstwach tych wewnętrzne procedury dotyczące zarządzania projektami przyjęto odpowiednio **w lutym i maju 2017 r.**, tj. na około rok przed powołaniem RMPPS i utworzeniem RBMP. Natomiast w **MRiRW** wdrażanie podejścia projektowego rozpoczęto z inicjatywy RBMP **w maju 2018 r.** poprzez wyznaczenie w tym ministerstwie osób do współpracy z RBMP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw⁵⁰ wynika, że we wszystkich z nich zgodnie z SOR i SZRP stosowano podejście projektowe. Według deklaracji złożonych przez przedstawicieli ww. jednostek wdrożenie podejścia projektowego najwcześniej rozpoczęto w 2014 r. w MS i MSZ następnie w 2016 r. w MC. W jednostkach tych wdrożenie podejścia projektowego wynikało z inicjatywy własnej. Kolejne ministerstwa, tj. MEN, MI i MON, rozpoczęły wdrażanie podejścia projektowego w związku z uchwaleniem SOR w lutym 2017 r. Następne sześć ministerstw (MAP, MKiŚ, MKiDN, MRiT, MSWiA, MZ) działania w zakresie wdrożenia podejścia projektowego rozpoczęło w połowie 2018 r. wraz z powołaniem RMPPS w KPRM. Tylko MRiPS zadeklarowało, iż wdrożenie podejścia projektowego zostało w nim rozpoczęte dopiero w maju 2019 r. na podstawie decyzji Ministra.

Infografika nr 12

Początek wdrażania podejścia projektowego w ministerstwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Mimo iż w okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane cztery jednostki otrzymały opracowane przez RBMP oraz przyjęte przez RMPPS lub przez nią zalecane dokumenty zawierające wytyczne i rekomendacje dla realizacji przedsięwzięć w ujęciu projektowym i ich monitoringu operacyjnego, to w żadnej z ww. czterech jednostek kontrolowanych nie wprowadzono do stosowania decyzją właściwego ministra dokumentu pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* opracowanego przez RBMP we wrześniu 2018 r., mimo iż zalecenie w tym zakresie zostało sformułowane przez RBMP w dokumencie z października 2018 r. pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*, a Przewodniczący Rady zachęcał do jego stosowania podczas posiedzeń RMPPS.

Zróżnicowanie
w zakresie utworzenia
procedur wewnętrznych

⁵⁰ Informacje pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z: Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej: MAP), Ministerstwa Edukacji i Nauki (dalej: MEN), Ministerstwa Infrastruktury (dalej: MI), Ministerstwa Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN), Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: MON), Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS), Ministerstwa Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ), Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS), Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ) oraz wyjaśnienia dotyczące działalności byłego MC (aktualnie KPRM-MC) pobrane w trakcie niniejszej kontroli przeprowadzonej w KPRM-MC. Dalej: Wyjaśnienia i informacje pozyskane z 13 ministerstw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto, z uwagi na komunikowaną przez KPRM fakultatywność wskazanych powyżej wytycznych i rekomendacji, kierownicy poszczególnych jednostek w różny sposób podchodzili do wdrażania zarządzania projektowego. W szczególności dotyczyło to wprowadzenia i zakresu stosowania wewnętrznych procedur dotyczących zarządzania projektami.

Procedury wewnętrzne dotyczące zarządzania projektami w **MFiPR** zostały przyjęte w **lutym 2017 r.**, a w **MF** przyjęto je w **maju 2017 r.** (przy czym w okresie wcześniejszym w MF obowiązywały już procedury dotyczące zarządzania projektami informatycznymi). Natomiast w **MRiRW i KPRM** do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (odpowiednio do: 29 października 2021 r. i 4 marca 2022 r.) **nie wprowadzono** ani opracowanych indywidualnie na potrzeby realizacji projektów strategicznych przypisanych tym jednostkom przez Radę ani zalecanych przez RMPPS i RBMP kompleksowych **procedur dotyczących podejścia projektowego**, mimo iż w okresie objętym kontrolą RMPPS wskazała MRiRW i KPRM jako podmioty odpowiedzialne w odniesieniu do odpowiednio 39⁵¹ i 26⁵² projektów włączonych do Portfela.

Obowiązujące w MRiRW od lipca 2017 r. regulacje wewnętrzne dotyczyły wyłącznie organizacji prac nad projektami strategicznymi w ramach SOR, tj. wyznaczenia, spośród dyrektorów lub zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych MRiRW, Liderów dla poszczególnych projektów strategicznych oraz ogólnego wskazania zadań Liderów i departamentu, w którym zatrudnieni byli pracownicy realizujący zadania lokalnego Biura portfela oraz w zakresie monitoringu strategicznego, tj. nie określały szczegółowych zasad realizacji projektów w poszczególnych ich fazach ani ich dokumentowania.

Należy przy tym zauważyć, iż w MRiRW na podstawie materiałów metodycznych przekazywanych przez RBMP opracowano projekt kompleksowego zarządzenia w sprawie zarządzania programami i projektami, jednak do końca października 2021 r. (tj. ponad 3 lata od rozpoczęcia wdrażania podejścia projektowego w administracji rządowej) nie został zakończony etap jego uzgodnień wewnątrzresortowych. Następnie w odpowiedzi z 10 czerwca 2022 r. na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Henryk Kowalczyk, poinformował, iż w MRiRW w dniu 4 maja 2022 r. przyjęto zarządzenie w sprawie zarządzania projektowego, którego zapisy są kompleksowe, uniwersalne i zgodne z opracowaniami RBMP, co umożliwia ich zastosowanie do wszystkich programów i projektów realizowanych w MRiRW.

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw wynika, iż tylko jednym z nich (MZ) w latach 2018–2021 w odniesieniu do projektów monitorowanych w systemie MonAliZa obowiązywały zasady określone w metodologii opracowanej w RBMP. W pozostałych ministerstwach obligatoryjnie stosowano jedynie przyjęty uchwałą RMPPS dokument pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, a pozostałe dokumenty opracowane przez RBMP traktowane były jako fakultatywne, przy czym w siedmiu z nich przyjęto wewnętrzne regulacje dotyczące podejścia projektowego (MAP, MKiŚ, MRiPS, MSWiA, MSZ, MS i MC).

⁵¹ Według stanu na 29 października 2021 r.

⁵² Według stanu na 27 stycznia 2022 r.

Mimo iż przyjęte w dwóch ze skontrolowanych trzech ministerstw (MF i MFiPR) wewnętrzne procedury zarządzania projektami były kierunkowo zgodne z przekazywanymi przez RBMP od 2018 r. wytycznymi i rekomendacjami oraz miały one zastosowanie do projektów ujętych w SOR, to w odniesieniu do pozostałych projektów (w tym włączonych do Portfela) obowiązek ich stosowania został określony w sposób zróżnicowany.

Zróżnicowanie
w zakresie stosowania
procedur wewnętrznych

Funkcjonujące w **MFiPR** regulacje wewnętrzne obowiązywały dla wszystkich projektów ujętych w SOR oraz innych projektów wg decyzji ministra.

Natomiast w **MF** ze stosowania ww. procedur wyłączono m.in. projekty aktów prawnych opracowywanych w MF (za wyjątkiem tych, których realizacja wynikała z SOR) oraz niektóre rodzaje projektów pomocniczych finansowanych ze środków UE i innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw wynika, iż we wszystkich podejście projektowe było stosowane do projektów włączonych przez RMPPS do Portfela projektów strategicznych. Ponadto w dwóch (MKiŚ i MRiPS) z nich podejście projektowe miało zastosowanie również do projektów niewymienionych w Portfelu, w dwóch (MAP i MSZ) do projektów nie włączonych do Portfela stosowano regulacje wewnętrzne dotyczące podejścia projektowego, a w dwóch (MRiT i MS) podejścia projektowego nie stosowano do realizacji projektów niższej rangi oraz legislacyjnych. Natomiast w MC zgodnie z *Metodyką zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*, obowiązującą na mocy zarządzenia Ministra Cyfryzacji z 10 marca 2017 r., podejście projektowe było jednolite dla wszystkich projektów. Po nowelizacji tego zarządzenia od 27 lutego 2019 r. projekty organizacyjne i legislacyjne mogły być realizowane zgodnie z ww. *Metodyką* wyłącznie, gdy taką decyzję podjęła Rada portfela MC.

Funkcjonowanie Biura portfela (Biura monitorowania projektów) w jednostkach administracji rządowej realizujących projekty włączone do Portfela było przewidziane w przyjętym przez RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r. dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Mimo to w KPRM nie utworzono Biura portfela, choć na dzień 27 stycznia 2022 r. Kancelaria była podmiotem odpowiedzialnym w odniesieniu do łącznie 26 projektów strategicznych.

Różne formy
funkcjonowania
Biur portfela

W pozostałych trzech skontrolowanych jednostkach (MF, MFiPR i MRiRW) takie Biura zostały utworzone. Przy czym z uwagi na fakt, iż rekomendacje RBMP umożliwiały zastosowanie różnych rozwiązań, w każdym z ww. ministerstw zastosowano odrębny sposób organizacji wykonywania zadań Biura portfela. Liczba pracowników realizujących zadania Biura portfela nie była powiązana z liczbą projektów strategicznych, za które odpowiadały te jednostki⁵³. Kontrole przeprowadzone w ww. trzech ministerstwach nie wykazały przypadków wskazania do realizacji zadań Biura portfela pracowników nieposiadających doświadczenia lub kwalifikacji w zakresie realizacji przedsięwzięć z zastosowaniem podejścia projektowego i monitorowania ich przebiegu.

⁵³ Liczba projektów włączonych w okresie objętym kontrolą do Portfela projektów, dla których jako podmioty odpowiedzialne Rada wskazała MF, MFiPR i MRiRW wynosiła odpowiednio 51, 38 i 39.

W **MFIPR** zadania Biura portfela w okresie objętym kontrolą realizowało przeciętnie od dwóch do trzech pracowników, początkowo (od marca 2016 r.) zatrudnionych w jednym z departamentów tego ministerstwa. Po zmianach organizacyjnych w maju 2018 r. zadania te powierzono do realizacji jednemu z samodzielnych stanowisk, a od września 2020 r. realizowane były w ramach jednego z wydziałów. Przy czym pełnienie roli Biura portfela było jednym z wielu zadań przypisanych temu wydziałowi.

W **MF** zadania Biura portfela przypisano jednemu z wydziałów utworzonemu w kwietniu 2017 r. i zadania w tym zakresie wykonywało od ośmiu do 10 osób.

Natomiast w **MRiRW** w okresie objętym kontrolą zadania Biura portfela realizowali wyznaczeni pracownicy ministerstwa. Pierwotnie do pełnienia tej roli (w korespondencji skierowanej do RBMP w maju 2018 r.) wskazano jedną osobę, tj. Szefa Gabinetu Politycznego, który w praktyce nie realizował ww. zadań. Od lipca 2018 r. do realizacji zadań Biura portfela wyznaczono dwóch pracowników jednego z departamentów (w tym kierownika wydziału), a od marca 2019 r. zastępcę dyrektora oraz ww. dwóch pracowników tego departamentu.

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw⁵⁴ wynika, że w ośmiu z nich formalnie wyznaczono komórkę organizacyjną pełniącą rolę lokalnego Biura portfela (MC, MAP, MI, MKiŚ, MRiPS, MRiT, MS, MZ) przy czym w MI nastąpiło to dopiero w styczniu 2021 r. Przedstawiciele pozostałych pięciu ministerstw zadeklarowali, iż zadania Biura portfela wykonywali wyznaczeni pracownicy lub jednostki organizacyjne tych ministerstw, jednak informacje te nie miały potwierdzenia w regulaminach organizacyjnych ministerstw lub w innej przekazanej do kontroli dokumentacji.

Brak jednolitości w ustaleniu ram organizacyjnych i proceduralnych dotyczących wdrożenia podejścia projektowego w jednostkach administracji rządowej wynikał, z faktu, iż żadne z zaleceń, wytycznych i rekomendacji RBMP w tym zakresie nie zawierało zobowiązania do podjęcia określonych działań w określonym terminie, a na posiedzeniach RMPPS jedynie zachęcano do ich stosowania. Zdaniem NIK jedynie wprowadzenie obligatoryjnego stosowania zasad ustalonych przez RBMP i Radę może doprowadzić do sprawnego wdrożenia podejścia projektowego w administracji rządowej, zapewnić zbliżony stopień dojrzałości projektowej w poszczególnych jednostkach oraz ugruntować stosowanie tych metod w administracji rządowej jako podstawowego sposobu realizacji programów i projektów, w tym wynikających z dokumentów o charakterze strategicznym. Ocenę NIK w tym zakresie potwierdzają ustalenia kontroli oraz złożone w jej trakcie wyjaśnienia przedstawicieli kontrolowanych jednostek, z których wynika, iż nie kwestionowano i stosowano jedynie te zasady, które zostały przyjęte przez Radę w formie uchwał (uchwała ws. Priorytetyzacji i dokument pt. Proces monitorowania projektów strategicznych)

⁵⁴ Informacje pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z: Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej: MAP), Ministerstwa Edukacji i Nauki (dalej: MEN), Ministerstwa Infrastruktury (dalej: MI), Ministerstwa Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN), Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: MON), Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS), Ministerstwa Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ), Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS) Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ) oraz wyjaśnienia dotyczące działalności byłego MC (aktualnie KPRM-MC) pobrane w trakcie niniejszej kontroli przeprowadzonej w KPRM-MC. Dalej: Wyjaśnienia i informacje pozyskane z 13 ministerstw.

lub ustaleń dokonanych podczas jej posiedzeń (obowiązek wprowadzenia danych o projektach do systemu MonAliZa). W pozostałym zakresie zalecenia, wytyczne i rekomendacje w jednostkach administracji rządowej traktowano uznaniowo.

Zgodnie z uchwałą RMPPS z 12 czerwca 2018 r. ws. przyjęcia zasad monitorowania Portfela projektów strategicznych we wszystkich ww. czterech jednostkach obowiązywały zasady przekazywania RMPPS informacji o stanie realizacji programów i projektów objętych Portfelem projektów strategicznych określone w dokumencie pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Od lipca 2018 r., zgodnie z ustaleniami Rady dokonanymi na jej pierwszym posiedzeniu (12 czerwca 2018 r.), we wszystkich ww. jednostkach rozpoczęto użytkowanie, udostępnionego przez RBMP, systemu teleinformatycznego MonAliZa służącego monitorowaniu tych projektów.

Rozpoczęcie stosowania systemu MonAliZa we wszystkich jednostkach

5.2. Prawidłowość funkcjonowania Systemu monitorowania projektów strategicznych

W okresie objętym kontrolą kompetencje i zasady funkcjonowania Rady wynikały z zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady i Regulaminu Funkcjonowania Rady. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie Rady do zadań tego organu należało:

Zadania Rady

- monitorowanie i koordynowanie wybranych przez Radę lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów (w tym z SOR);
- analiza stanu realizacji Portfela projektów strategicznych pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac oraz opracowywanie rekomendacji dotyczących wprowadzenia odpowiednich zmian w strategicznych dokumentach RM;
- ocena czy Portfel wspiera realizację celów strategicznych Rady Ministrów oraz pozostaje zgodny ze strategicznymi dokumentami RM;
- ustalanie priorytetów dla Portfela;
- inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację Portfela;
- stymulowanie podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania Portfelem w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności przez określanie wytycznych w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania Portfelem⁵⁵.

Ponadto w ww. zarządzeniu określono m.in. obowiązek przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów rocznego sprawozdania z działalności Rady w terminie do dnia 31 marca roku następnego, a zasady zwoływania, uczestnictwa i przebiegu posiedzeń tego organu, tryb przyjmowania uchwał (na posiedzeniu i w trybie obiegowym) oraz zasady zwoływania grup roboczych, zespołów doradczych uregulowano w Regulaminie Funkcjonowania Rady.

⁵⁵ Zadanie zostało dodane zarządzeniem Nr 4 Prezesa Rady Ministrów z 22 stycznia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie RMPPS (M.P. poz. 70).

Trwająca
ponad rok przerwa
w funkcjonowaniu Rady

Nieobsadzenie w okresie od 15 listopada 2019 r. do 8 czerwca 2020 r. stanowiska Przewodniczącego Rady spowodowało, iż w okresie od 25 września 2019 r. do 16 listopada 2020 r. (tj. przez ponad rok) nie zwoływano jej posiedzeń, w związku z czym RMPPS nie funkcjonowała i nie realizowała przypisanych jej zadań, tj.: nie sprawowała monitoringu i koordynacji projektów strategicznych, nie podejmowała decyzji o priorytetyzacji projektów i nie analizowała Portfela pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac.

Brak posiedzeń Rady, poza oczywistym naruszeniem Regulaminu jej funkcjonowania, uniemożliwił realizację wyłącznej kompetencji Rady dotyczącej prawa kształtowania zawartości Portfela projektów strategicznych⁵⁶. W okresie od 25 września 2019 r. do 16 listopada 2020 r. Rada m.in. nie objęła monitoringiem 36 nowych inicjatyw zgłoszonych przez ministerstwa w I kw. 2020 r. oraz nie dokonała wyłączenia z monitorowania ponad 30 projektów zakończonych. Większość ww. projektów została włączona lub wyłączona z Portfela dopiero uchwałami Rady z 15 grudnia 2020 r. i 31 marca 2021 r., tj. po upływie od kilku do kilkunastu miesięcy od daty ich zgłoszenia do RBMP.

Portfel projektów
strategicznych

Głównym zadaniem Rady było prowadzenie monitoringu oraz koordynacja wybranych przez Radę lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów. W celu realizacji ww. zadania, na pierwszym posiedzeniu Rady w dniu 12 czerwca 2018 r., utworzono Portfel projektów strategicznych, monitorowany i koordynowany przez Radę, obejmujący 252 projekty. Kolejnych zmian w Portfelu (włączenia do Portfela nowych projektów, wyłączenia projektów zakończonych, zmiany w nazwach projektów, ich kategoriach i podmiotach odpowiedzialnych za realizację) Rada dokonywała w formie uchwał.

Utworzenie portfeli
ministerstw

W wyniku działań podejmowanych przez RBMP od maja 2018 r. oraz po utworzeniu przez RMPPS Portfela projektów strategicznych we wszystkich trzech skontrolowanych ministerstwach (MF, MFiPR i MRiRW) utworzono ich portfele projektów strategicznych. Obejmowały one programy i projekty włączone do Portfela i przypisane przez Radę poszczególnym ministerstwom, jako podmiotom odpowiedzialnym. Podstawą do włączenia przez RMPPS kolejnych programów i projektów do Portfela, zgodnie z dokumentem pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, była dokumentacja projektowa opracowana w poszczególnych jednostkach, która mogła zawierać propozycję ministra dotyczącą przypisania programowi lub projektowi określonej kategorii.

Uchwały Rady
ws. aktualizacji Portfela
projektów strategicznych

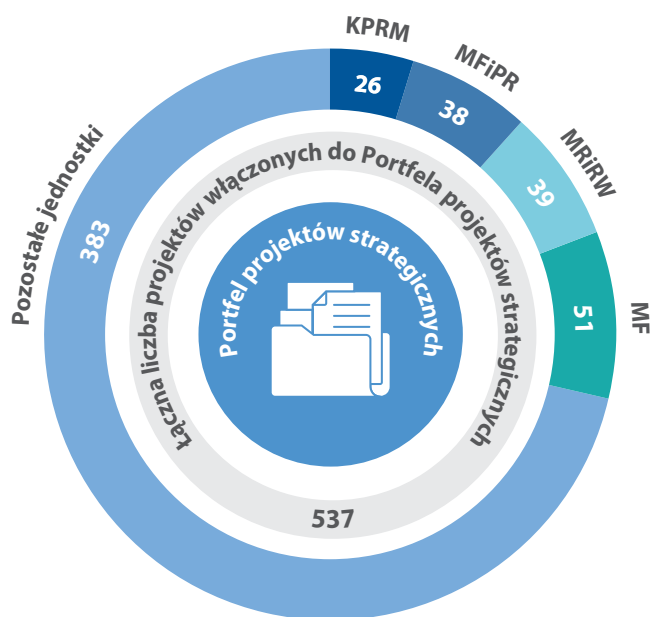
Nie licząc pierwszej uchwały w sprawie utworzenia Portfela z dnia 12 czerwca 2018 r., w okresie od 25 września 2018 r. do 14 grudnia 2021 r., Rada podjęła 16 uchwał aktualizujących zawartość Portfela (sześć na posiedzeniach i 10 w trybie obiegowym). W okresie objętym kontrolą do Portfela włączono w sumie 537 projektów strategicznych (łącznie z pierwszym Portfelem), z tego MF, MFiPR, MRiRW i KPRM zostały wskazane jako podmioty odpowiedzialne w odniesieniu do odpowiednio: 51, 38, 39 i 26 projektów strategicznych. Z Portfela wyłączono 145 projektów, a ich liczba w Portfelu wynosiła od 252 do 367.

⁵⁶ We wskazanym okresie Rada nie podejmowała decyzje w trybie obiegowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Liczba wszystkich projektów strategicznych włączonych do Portfela w okresie objętym kontrolą, dla których skontrolowane jednostki zostały wskazane jako podmioty odpowiedzialne



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Szczegółowa analiza 16 uchwał Rady w sprawie aktualizacji Portfela wykazała, że 15 z nich zostało przygotowanych przez pracowników RBMP w sposób nierzetelny. W efekcie Rada przyjęła uchwały o zaproponowanej przez Biuro treści.

Nierzetelne
przygotowanie
uchwał RMPPS

Przykłady

Do siedmiu uchwał nie załączono zaktualizowanego wykazu projektów wchodzących w skład Portfela, do czterech – nie załączono wykazu projektów włączonych, do dziesięciu – wykazu projektów wyłączonych z Portfela tymi uchwałami, w siedmiu – projektom włączanym do Portfela nie przypisano kategorii A lub B, a osiem nie posiadało uzasadnienia.

Pomimo iż na mocy uchwały Rady nr 1/12/2020 z 1 grudnia 2020 r. dokonano zmiany nazwy projektu *Polityka zmian instytucjonalnych w państwie na koncepcja zarządzania publicznego*, nazwa ta nie została uaktualniona w kolejnych uchwałach ws. Portfela.

Aktualizacje polegające na połączeniu kilku projektów w jeden projekt lub podziale jednego projektu na kilka odrębnych, nie były dokumentowane w treści uchwał, ani w załączonych do nich wykazach projektów włączonych lub wyłączonych z Portfela. Przykładowo:

- uchwałą nr 1/9/2019 z 24 września 2019 r. Rada rozdzieliła projekt pn. *Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego* na dwa odrębne: pn. *Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego – proces budowlany* i pn. *Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego – planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*,
- uchwałą nr 1/8/2021 z 19 sierpnia 2021 r. Rada połączyła 12 dotychczas odrębnych projektów znajdujących się w Portfelu i będących we właściwości MF w jeden pn. *Niższe podatki i ulgi dla osób fizycznych i przedsiębiorców*, co nie zostało ujęte w odpowiednich załącznikach do ww. uchwał (lub załączników tych nie sporządzono).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biorąc pod uwagę, iż w systemie MonAliZa brakowało funkcjonalności pozwalającej na wygenerowanie wykazu projektów aktualnie znajdujących się w Portfelu oraz danych archiwalnych (np. wg stanu na zadany dzień), powyższe braki w uchwałach Rady, zdaniem NIK, znacząco utrudniały ustalenie faktycznego zakresu zmian dokonywanych w kolejnych aktualizacjach Portfela oraz jego rzeczywistej zawartości. Utrudnione było również sporządzenie na potrzeby niniejszej kontroli NIK pełnego wykazu zmian w kolejnych aktualizacjach Portfela, ponieważ dane w tym zakresie, w tym dotyczące ww. 12 projektów realizowanych w MF, nie były wcześniej dokumentowane.

Dopiero w uchwale nr 1/12/2021 z 14 grudnia 2021 r., podjętej przez Radę w trakcie niniejszej kontroli, nie stwierdzono braków występujących we wcześniejszych uchwałach.

Monitoring i koordynacja projektów przez Radę

Z wybranej do kontroli próby dziewięciu projektów⁵⁷, realizowanych w okresie objętym kontrolą, w przypadku jednego Rada podjęła szczególne działania w zakresie monitoringu i koordynacji. Na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2021 r., podczas omawiania postępów realizacji zadań w projektach mających na celu przeciwdziałanie skutkom suszy oraz niedoborowi zasobów wodnych w środowisku, poruszono kwestie związane z realizacją zadań w ramach projektu pn. *Woda dla rolnictwa* realizowanego przez MRiRW. Uczestników poinformowano m.in. o działaniach w zakresie wsparcia udzielonego spółkom wodnym oraz zwrócono uwagę na konieczność usprawnienia współpracy z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie. W pozostałych ośmiu projektach monitoring i koordynacja polegały na zaprezentowaniu na posiedzeniach Rady ogólnych informacji o projektach na podstawie zbiorczych analiz i prezentacji przygotowanych przez pracowników RBMP.

Analiza stanu realizacji Portfela pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac

Na posiedzeniach Rady prezentowano wyniki analizy stanu realizacji Portfela projektów strategicznych, w tym również pod kątem zagrożeń związanych z prawidłowym postępowaniem prac. Wyniki ww. analiz znalazły odzwierciedlenie w raportach dotyczących stanu realizacji Portfela, prezentacjach, raportach omawianych na posiedzeniach Rady oraz w protokołach z tych posiedzeń. Ponadto na posiedzeniach Rady omawiano strukturę Portfela (zachęcano przedstawicieli ministerstw do ograniczenia liczby projektów kategorii A, które w pierwszych wersjach Portfela stanowiły prawie połowę wszystkich projektów), kompletność danych wprowadzonych do systemu MonAliZa (na posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r. poinformowano, iż w wyniku przeglądu 261 projektów pracownicy Biura przekazali do Ministerstw 832 uwagi i sugestie, w tym najczęściej w zakresie celów i korzyści, wskaźników do ich pomiaru oraz zidentyfikowanych ryzyk) i zagrożenia realizacji projektów (ogól-

⁵⁷ Szczegółowym badaniem objęto: dwa projekty Ministerstwa Finansów pn. *Usprawnienie pracy komórek rachunkowości w urzędach skarbowych (Witraz)* i *Wdrożenie systemu przeciwdziałającego wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR)*; dwa projekty Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pn. *Woda dla rolnictwa* i *Pakt dla obszarów wiejskich*; trzy projekty Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej pn. *Beskidzkie Centrum Narciarstwa*, *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)* i *Konsolidacja i wzmocnienia systemu zarządzania rozwojem*; dwa projekty KPRM pn. *Narodowy program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* oraz *Polityka zmian instytucjonalnych w państwie/Koncepcja zarządzania publicznego*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie, w formie zbiorczych danych o wszystkich projektach lub indywidualnie w przypadku wybranych projektów). Bieżąca informacja o zagrożeniach związanych z prawidłowym postępowaniem prac w projektach była również dostępna w systemie MonAliZa, w postaci zgromadzonych tam danych, w tym w ramach różnokolorowych sygnalizatorów odnoszących się do harmonogramu, budżetu, zakresu projektu i ryzyk. Praktyczne wykorzystanie tego Systemu było jednak zależne od aktualności i jakości wprowadzonych do niego danych.

W okresie objętym kontrolą Rada nie opracowywała rekomendacji dotyczących wprowadzenia zmian w strategicznych dokumentach Rady Ministrów oraz nie dokonywała pisemnych analiz, sprawozdań lub innych ocen w zakresie stopnia realizacji celów strategicznych i zgodności Portfela ze strategicznymi dokumentami RM.

Rada określiła zasady ustalenia priorytetów dla projektów wchodzących w skład Portfela projektów strategicznych na pierwszym posiedzeniu, w uchwale nr 3/06/2018 z 12 czerwca 2018 r.⁵⁸. Zgodnie z ww. uchwałą programom i projektom strategicznym były nadawane kategorie A lub B. Pierwszy wykaz projektów włączonych do Portfela z określonymi kategoriami projektów przyjęto na drugim posiedzeniu Rady w dniu 25 września 2018 r. W uchwale ws. priorytetyzacji nie określono różnic w realizacji lub monitorowaniu projektów według przyznanej kategorii. Ustalono jedynie, że do kategorii A zalicza się projekty i programy objęte SOR lub wynikające z innych strategicznych dokumentów RM, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów lub wybrane jako priorytetowe przez członka Rady odpowiedzialnego za realizację tego programu lub projektu, a do kategorii B – pozostałe projekty wynikające z SOR.

Wystąpiły jednak przypadki nadania przez RMPPS kategorii B niezgodnie z zasadami określonymi w ww. uchwale ws. priorytetyzacji.

Kontrola w KPRM wykazała, iż **90⁵⁹ spośród 240 projektów** z nadaną kategorią B, nie wynikało z zapisów SOR, a powodem włączenia ich do Portfela był wniosek ministra lub ich wskazanie w *exposé* Premiera, co było niezgodne z § 1 ust. 2 ww. uchwały. Wynikało, to z faktu, iż kategorie projektom nadawano na podstawie wniosku konkretnego ministra, będącego właścicielem Portfela w danym ministerstwie, posiadającego najlepszą wiedzę w zakresie celów ministerstwa i posiadanych zasobów.

Mimo iż przyczyną wpisania ww. projektów do Portfela był wniosek ministra lub *exposé* Premiera, to zdaniem NIK, propozycje członków Rady w zakresie przypisania kategorii projektom włączanym do Portfela powinny być weryfikowane i jeśli zajdzie taka potrzeba korygowane przez Radę, zgodnie z ustalonymi przez nią zasadami wynikającymi wprost z ww. uchwały nr 3/06/2018.

We wszystkich skontrolowanych trzech ministerstwach (MF, MFiPR i MRiRW) w zakresie priorytetyzacji projektów strategicznych obowiązywały przyjęte przez RMPPS zasady wynikające z uchwały ws. priorytety-

Ustalanie priorytetów dla Portfela projektów strategicznych

Przypisanie projektom kategorii niezgodnie z zasadami

Brak wewnętrznych zasad kategoryzacji projektów w ministerstwach

⁵⁸ Uchwała RMPPS ws. określenia sposobu priorytetyzacji projektów i programów stanowiących Portfel projektów strategicznych, dalej: uchwała ws. priorytetyzacji.

⁵⁹ Z tego osiem przypisanych MF, sześć przypisanych MRiRW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zacji i nie ustalono własnych, odrębnych zasad kategoryzacji projektów. Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw również wynika, iż w żadnym z nich nie przyjęto odrębnych, innych niż ustalone przez RMPPS, zasad kategoryzacji i priorytetyzacji projektów.

Brak inicjatywy
w zakresie nadania
kategorii projektom

Dodatkowo kontrola w MF wykazała, że spośród 51 projektów strategicznych ministerstwo to proponowało nadanie kategorii zaledwie 12 z nich (23,5%). Natomiast w 38 przypadkach MF nie proponowało nadania projektom kategorii, z tego: z sugestii RBMP wynikało nadanie kategorii B jednemu projektowi; 29 projektom kategorię nadała Rada w uchwałach, którymi włączono je do Portfela; dziewięć projektów było związanych z realizacją inicjatyw zaprezentowanych w Programie Polski Ład i Rada włączyła je do Portfela bez wskazania kategorii. W MF wystąpiły również przypadki zmiany kategorii projektów w trakcie ich realizacji, o które nie wnosiło ministerstwo. 12 z 15 zmian kategorii⁶⁰ zainicjowało RBMP, a pozostałych trzech zmian dokonała RMPPS przy podejmowaniu kolejnych uchwał ws. aktualizacji Portfela.

Niedefiniowanie różnic
między projektami
kategorii A i B

Zagadnienia dotyczące nadania kategorii projektom, oprócz ww. uchwały ws. priorytetyzacji zostały poruszone w dwóch dokumentach opracowanych przez RBMP pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* (z lutego 2020 r.) i pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje*. (z lutego 2021 r.). Wynika z nich, że do kategorii A zalicza się projekty strategiczne o najwyższym priorytecie (ważne i pilne), a do kategorii B projekty o mniejszej wadze i pilności.

Ani w uchwale ws. priorytetyzacji, ani w ww. dokumentach **nie określono odrębnych zasad realizacji i monitorowania projektów w zależności od przypisanej kategorii.**

Brak wpływu
kategorii na realizację
i monitorowanie
projektów

Przedstawiciele wszystkich trzech skontrolowanych ministerstw (MF, MFiPR i MRiRW) potwierdzili, iż przypisanie programowi lub projektowi strategicznemu kategorii A lub B (przewidzianej uchwałą ws. priorytetyzacji) było działaniem jedynie formalnym, bez znaczenia dla realizowanego programu lub projektu, ponieważ nie miało wpływu na ewentualny odmienny sposób jego realizacji lub monitorowania. Z ich punktu widzenia brak wskazania przez ministerstwo propozycji w tym zakresie lub zaproponowanie i przypisanie kategorii niezgodnej z zasadami określonymi w ww. uchwale nie rodziło żadnych skutków, co potwierdziły wyniki niniejszej kontroli NIK.

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw wynika, że w przypadku trzech z nich projekty kategorii A, jako bardziej złożone oraz o dużym znaczeniu dla danego obszaru działalności, podlegały częstszemu raportowaniu (MON, MRiT) lub wymagały bardziej szczegółowych danych w systemie MonAliZa (MEN). Przedstawiciele ww. ministerstw nie przekazali jednak dowodów i nie wskazali podstaw prawnych różnicujących częstotliwość raportowania lub szczegółowości danych wykazywanych w systemie MonAliZa projektów kategorii A lub B.

⁶⁰ Zmiany z kategorii A na B dokonano w odniesieniu do 13 projektów, a w dwóch przypadkach dokonano ponownej zmiany z kategorii B na A.

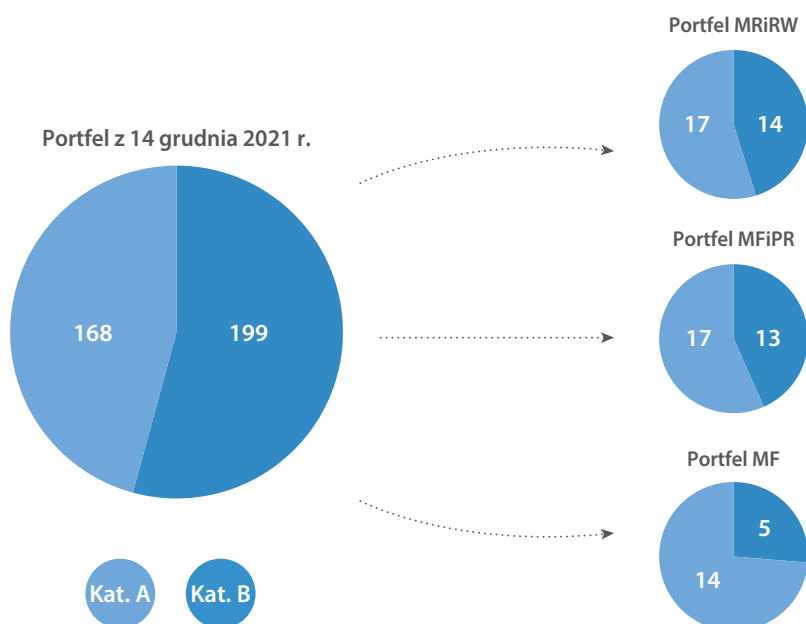
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zagadnienie dotyczące włączenia do Portfela znacznej liczby projektów o najwyższym priorytecie zostało poruszone już na drugim posiedzeniu RMPPS w dniu 25 września 2018 r. Podczas tego posiedzenia Przewodniczący Rady zauważył, iż spośród zgłoszonych dotychczas do Portfela 311 inicjatyw aż ok. 50% to projekty kategorii A. Wskazał również, iż dla usprawnienia zarządzania strategicznego odsetek ten powinien zostać zmniejszony do ok. 15–20%.

Znaczna liczba projektów kategorii A w Portfelu

Infografika nr 14

Liczba projektów kategorii A i B znajdujących się w Portfelu projektów strategicznych według stanu na 14 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Podobne zdanie prezentowali audytorzy MiiR (którego następcą jest MFiPR) w sporządzonej w dniu 16 stycznia 2019 r. *Opinii z czynności doradczych dotyczących systemu projektów strategicznych oraz monitorowania SOR przez MiiR*. W ich ocenie jednymi z działań niezbędnych do podjęcia w odniesieniu do funkcjonowania całego systemu były m.in. ograniczenie liczby projektów w Portfelu do najważniejszych o faktycznie strategicznym charakterze oraz wiążąca się z tym konieczność opracowania kryteriów oceny projektów, wg których powinny być one oceniane przed decyzją o wpisaniu do Portfela projektów strategicznych, a także zdefiniowanie korzyści związanych z wpisaniem projektu do SOR lub do Portfela.

Ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają, iż powyższa kwestia pozostaje aktualna, bowiem w trakcie kontroli znaczny odsetek liczby projektów znajdujących się w Portfelu stanowiły projekty o najwyższym priorytecie, tj. kategorii A. Według stanu na 14 grudnia 2021 r. ich liczba wynosiła 168, co stanowiło 45,8% zawartości Portfela. Natomiast w portfelach skontrolowanych trzech ministerstw (MF, MFiPR i MRiRW) projekty kategorii A stanowiły większość. Ich liczba wynosiła: 14, 17 i 17, co stanowiło odpowiednio 73,7%, 56,7% i 54,8% zawartości portfeli tych ministerstw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, jednymi z czynników mających wpływ na powyższą sytuację były brak zdefiniowania przez Radę kryteriów odnoszących się do ich charakterystyki (tj. do zakresu, budżetu, terminu realizacji), którymi jednostki kierowałyby się proponując nadanie danemu projektowi wybranej kategorii, a także brak różnic w zarządzaniu i monitorowaniu projektów z nadanymi różnymi kategoriami.

Próba wprowadzenia różnic w monitorowaniu projektów o różnych kategoriach

W okresie objętym kontrolą RBMP podjęło próbę wprowadzenia różnic w monitoringu projektów kategorii A i B. Na posiedzeniu w dniu 24 września 2019 r., ówczesny Sekretarz Rady (pełniący wówczas również funkcję Dyrektora RBMP) przedstawił propozycję określenia odrębnych zasad monitorowania projektów w zależności od przypisanej kategorii. Zaproponował wprowadzenie dodatkowej oceny merytorycznej przedsięwzięć i nowych zasad przygotowania harmonogramu. W przypadku projektów kategorii A harmonogramy miały obejmować działania trwające nie dłużej niż miesiąc każde, a w projektach kategorii B – nie dłużej niż 3 miesiące, wraz z obowiązkiem szczegółowego zaplanowania realizacji działań w ciągu najbliższego roku. Zdaniem Sekretarza Rady zaproponowana zmiana stanowiłaby tymczasowe rozwiązanie dla napotykaných problemów z jakością danych o przedsięwzięciach z Portfela zamieszczanych w systemie MonAliZa. Za odrzuceniem uchwały zawniósł ówczesny Minister Edukacji Narodowej, który argumentował, że resorty dysponują małą liczbą uprawnień dostępowych do Systemu, a wprowadzenie uchwały zwiększy biurokrację, jaką będzie powodowała konieczność sprawozdawania działań, trwających maksymalnie miesiąc. W konsekwencji zgłaszania kolejnych głosów sprzeciwu, zdecydowano o zdjęciu przedmiotowej uchwały z porządku obrad i wypracowaniu rozwiązania w trybie roboczym. Ostatecznie prace w ww. zakresie nie były kontynuowane.

Zdaniem NIK w sytuacji, kiedy nie jest przestrzegana określona w uchwale Rady, zasada kategoryzacji projektów oraz nadanie kategorii nie różnicuje działań w zakresie ich monitorowania, realizacji i zarządzania, priorytetyzacja projektów jest jedynie działaniem formalnym, niemającym żadnego znaczenia dla ich realizacji.

Przyjęcie przez RMPPS aktualizacji dokumentu pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*

W związku z ustaleniami niniejszej kontroli, w dniu 9 sierpnia 2022 r. RMPPS przyjęła uchwałę 5/2022, którą uchylono dokument pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* i przyjęto nowy dokument pt. *Proces monitorowania projektów z portfela RMPPS*. Dokument ten stanowi zobowiązanie ministerstw reprezentowanych w Radzie do współpracy z RBMP w oparciu o wspólny standard monitorowania programów i projektów. Zaznaczono jednak, iż pozostawia się poszczególnym jednostkom dowolność w korzystaniu z metodyk zarządzania projektami oraz wprowadzania wewnętrznych standardów w tym zakresie. W dokumencie tym m.in.:

- zobowiązano członków RMPPS do wskazania osób odpowiedzialnych za wdrażanie podejścia projektowego i raportowanie statusu realizacji projektów. Do zadań wskazanych osób należała, realizowana w oparciu o ten dokument, współpraca z kierownictwem danego podmiotu, RBMP i realizatorami projektów;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wskazano Biuro monitorowania projektów/ Biuro portfela jako punkt kontaktowy dla RBMP, pełniący rolę komórki wiodącej w danym ministerstwie w zakresie pozyskiwania informacji koniecznych do analiz przeprowadzanych przez RBMP;
- określono różnice w częstotliwości monitorowania projektów z nadaną kategorią A i B, tj. odpowiednio nie rzadziej niż raz w miesiącu lub raz na kwartał;
- ustalono, iż dla projektów kategorii A rolę Przewodniczącego Komitetu Sterującego lub Sponsora pełni wyznaczeni członkowie kierownictwa danego ministerstwa;
- skorygowano zasady nadawania projektom strategicznym kategorii B, tj. miały być do niej zaliczane pozostałe projekty włączone do Portfela i monitorowane przez RMPPS (poprzednio dotyczyło to pozostałych projektów wynikających z SOR);
- wprowadzono kategorię C dotyczącą projektów monitorowanych za pomocą systemu MonAliZa, ale niewchodzących w skład Portfela;
- zmieniono termin przekazania do RBMP informacji o zaktualizowaniu danych systemie MonAliZa na 8 dni po zakończeniu danego okresu sprawozdawczego (poprzednio obowiązywał termin do końca danego miesiąca);
- określono, jako obligatoryjny, zakres wymaganych informacji dla monitorowania programów i projektów w różnych ich fazach (poprzednio dokument w tym zakresie został przekazany ministerstwu do wykorzystania, jednak nie był przyjęty uchwałą RBMP);
- wskazano, iż realizacja, przez Liderów projektów lub Kierowników programów, rekomendacji i wytycznych sformułowanych przez Radę odnośnie do wybranych projektów lub programów, podlega raportowaniu do Biura portfela.

Członkowie Rady bezpośrednio oraz przy pomocy pracowników RBMP, inicjowali i wspierali działania mające na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację projektów oraz stymulowanie podnoszenia poziomu i ujednolicania metod zarządzania Portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności poprzez określenie wytycznych i rekomendacji w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania Portfelem projektów strategicznych.

Inicjowanie współpracy między podmiotami i ujednolicanie metod zarządzania Portfelem

Przykład

Rada w dniu 12 czerwca 2018 r. przyjęła uchwałą dokument pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Na posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r. zaprezentowano i zachęcano do stosowania dokumentu pn. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*. Ponadto podczas spotkań Rady informowano i zachęcano do wzięcia udziału w cyklicznych spotkaniach organizowanych przez różne ministerstwa pod auspicjami RBMP pn. *Śniadanie z MonAliZą* oraz szkoleniach z zakresu zarządzania projektami organizowanych przez KSAP we współpracy z KPRM. Na mocy zarządzenia Przewodniczącego Rady z 8 marca 2019 r., powołano grupę roboczą w celu opracowania podręczników metodycznych, usprawniających zarządzanie projektowe. Efektem jej działań były cztery podręczniki opublikowane i przekazane m.in. do wszystkich ministerstw w lutym 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto Rada była elementem wiążącym *System monitorowania projektów strategicznych* poprzez pełnienie roli platformy komunikacyjnej dotyczącej zarządzania projektowego na poziomie ministerialnym oraz integrowanie środowisk projektowych z różnych ministerstw.

Zadania Rządowego Biura Monitorowania Projektów

Zgodnie z § 9 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady, Biuro zapewniało obsługę organizacyjną oraz kancelaryjno-biurową prac Rady. W praktyce polegało to m.in. na przygotowaniu agendy i protokołów z posiedzeń Rady, opracowaniu na te posiedzenia raportów, prezentacji, sprawozdań i projektów uchwał oraz przekazywaniu tej dokumentacji członkom Rady przed planowanymi terminami posiedzeń.

Pozostałe zadania Biura, w okresie od 26 marca 2018 r. do 26 czerwca 2020 r., tj. gdy RBMP funkcjonowało jako odrębna komórka organizacyjna KPRM, określał regulamin organizacyjny KPRM⁶¹ i wewnętrzne regulaminy organizacyjne RBMP⁶². Po włączeniu Biura w struktury organizacyjne DA, zadania te wynikały z wewnętrznych regulaminów tego departamentu⁶³. W okresie objętym kontrolą pracownicy RBMP byli odpowiedzialni m.in. za monitorowanie Portfela projektów strategicznych oraz za wspieranie i doskonalenie procesów monitorowania i zarządzania Portfelem.

Monitorowanie Portfela przez RBMP

W ramach zadań dotyczących monitorowania Portfela, zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi RBMP, pracownicy Biura analizowali zawartość Portfela projektów strategicznych, w szczególności w zakresie danych ujętych w systemie MonAliZa, a w przypadku wątpliwości kontaktowali się z przedstawicielami ministerstw w sprawie aktualności danych ujętych w Systemie. Informacje o projektach (tzw. *status projektu*) oraz wyniki przeprowadzanych analiz były dokumentowane w opracowanych przez pracowników Biura prezentacjach i omawiane na posiedzeniach Rady. W dokumentach tych znajdowały się m.in. informacje o nadanej kategorii (A lub B) i głównych wskaźnikach realizacji projektów (tj. o harmonogramie, budżecie i ryzykach) oraz najczęściej występujących błędach i brakach w systemie MonAliZa. W ramach prowadzonych analiz i przeglądów Portfela zadaniem pracowników Biura było identyfikowanie ewentualnych przypadków konfliktu lub synergii między projektami.

Przykład

RBMP zidentyfikowało zjawisko synergii w ramach projektów dotyczących tematu suszy i zapewnienia wody dla Polski. Zagadnienie to zostało omówione na posiedzeniu Rady w dniu 27 kwietnia 2021 r. Następnie w dniu 24 czerwca 2021 r. zorganizowano spotkanie w Ministerstwie Infrastruktury dotyczące inicjatyw podejmowanych w sprawie suszy.

⁶¹ Poczynając od zarządzenia nr 7 Szefa KPRM z 26 marca 2018 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie Regulaminu organizacyjnego KPRM do zarządzenia Nr 87 Prezesa RM z 24 czerwca 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRM, na mocy którego od 26 czerwca 2020 r. RBMP przestało być odrębną komórką organizacyjną KPRM na poziomie departamentu.

⁶² Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KPRM – z 23 kwietnia 2018 r., 14 września 2018 r., 17 stycznia 2019 r., 10 lutego 2020 r.

⁶³ Zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego KPRM – z 10 lipca 2020 r., 9 grudnia 2020 r. oraz 18 maja i 1 lipca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do zadań Biura należało również przygotowywanie projektów uchwał aktualizujących zawartość Portfela, w tym ustalanie projektów włączanych i wyłączanych. Efekty tych działań, w tym omówienie zmian w kolejnych aktualizacjach Portfela, były prezentowane na wszystkich posiedzeniach Rady. Do zadań pracowników Biura należało przyporządkowanie projektów do określonych obszarów strategicznych SOR lub oznaczenie ich, jako realizujących cele w *exposé* Prezesa Rady Ministrów albo Programu Polski Ład. Dane w ww. zakresie były widoczne w systemie MonAliZa. Na ich podstawie pracownicy Biura dokonywali okresowych przeglądów projektów SOR, których wyniki dokumentowali w pisemnych raportach⁶⁴.

W okresie objętym kontrolą, pracownicy Biura, zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi RBMP, realizowali zadania dotyczące wsparcia i doskonalenia procesów monitorowania i zarządzania Portfelem projektów strategicznych. Działania te polegały na opracowaniu materiałów dydaktycznych i rekomendacji, mających na celu zapewnienie wsparcia merytorycznego we wdrażaniu i realizacji podejścia projektowego, w tym dokumentów: pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, pt. *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi*, pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*, pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje.*, pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje.*, pt. *Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje.* oraz pt. *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami*. Powyższe dokumenty podlegały konsultacjom i zostały wysłane pracownikom wszystkich ministerstw.

Ponadto pracownicy Biura przygotowali i przekazali do ministerstw formularz zbierania danych o projektach i wzór raportu zamknięcia projektu, wykorzystywane w procesach włączania lub wyłączania projektów do i z Portfela oraz dokument pt. *Procedura zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa KPRM*, określający m.in. procedurę wnioskowania o dostęp do systemu MonAliZa. Ponadto w piśmie z 16 czerwca 2020 r., skierowanym do przedstawicieli ministerstw, ówczesny Dyrektor RBMP, sprawujący również funkcję Sekretarza RMPPS, zaproponował rozwiązanie, zgodnie z którym dokument pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* miałby określać w sposób obligatoryjny standard zbierania danych o projektach. Zgłaszane przez członków Rady wątpliwości odnośnie zakresu wymaganych danych sprawiły, że prace nad jego ewentualnym obligatoryjnym charakterem nie zostały zakończone.

W związku z powyższym w okresie objętym kontrolą **stosowanie rozwiązań ujętych w ww. dokumentach opracowanych w RBMP, poza dokumentem pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, było uzależnione od decyzji poszczególnych ministrów.**

Wsparcie i doskonalenie procesów monitorowania i zarządzania Portfelem przez RBMP

⁶⁴ W okresie objętym kontrolą powstały raporty z realizacji SOR wg stanu na styczeń 2019 r., październik 2019 r., styczeń 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania Biura i Rady w zakresie standaryzacji zasad zarządzania i monitorowania projektów w ministerstwach

Uchwałą nr 5/2022 z 9 sierpnia 2022 r. RMPPS przyjęła do obligatoryjnego stosowania opisany powyżej, zaktualizowany dokument *pt. Proces monitorowania projektów z portfela RMPPS*. W porównaniu do poprzedniej wersji *Procesu monitorowania projektów strategicznych* (przyjętej przez Radę w dniu 12 czerwca 2018 r.) dokument ten został rozszerzony m.in. o zagadnienia dotyczące wymaganego zakresu informacji o projektach w celu ich monitorowania z wykorzystaniem systemu MonAliZa. Poprzednio opracowanie RBMP w tym zakresie *pt. Minimalny zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* zostało przekazane ministerstvom do wykorzystania, jednak nie było przyjęte uchwałą RMPPS.

Ponadto prawidłowość powyższych ustaleń, a także potrzebę stymulowania podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania Portfelem projektów strategicznych potwierdzają przekazane przez Szefa KPRM informacje na temat stanu realizacji wniosków pokontrolnych. Poinformował on m.in., iż Radzie zostanie przedstawiony projekt uchwały dotyczący stworzenia i przyjęcia w każdym resorcie standardów zarządzania projektami, opartych na materiałach przygotowanych przez RBMP.

Szkolenia i spotkania robocze organizowane przez RBMP

W celu zapewnienia wsparcia dla Liderów projektów i Kierowników programów, pracownicy RBMP organizowali spotkania robocze, w trakcie których udzielali konsultacji dotyczących określania zakresu, harmonogramu i budżetu realizowanych projektów oraz prezentacji danych w systemie MonAliZa. W okresie objętym kontrolą pracownicy RBMP uczestniczyli, organizowali lub współorganizowali wydarzenia, warsztaty i szkolenia wspierające wdrażanie podejścia projektowego w administracji rządowej.

W latach 2018–2021 pracownicy Biura przeprowadzili osiem szkoleń i spotkań z zakresu użytkowania systemu teleinformatycznego MonAliZa oraz z zakresu zarządzania projektami, w których uczestniczyło łącznie około 230 pracowników ministerstw (m.in. z Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Energii i MRiRW). Od czerwca 2018 r. do kwietnia 2021 r. pracownicy RBMP zorganizowali siedem spotkań z cyklu pn. *Śniadanie z MonAliZą*, na których zaproszeni goście prezentowali różne aspekty wykorzystania podejścia projektowego. W spotkaniach tych wzięło udział łącznie około 1140 pracowników ministerstw. W latach 2020–2021 w efekcie współpracy RBMP z KSAP uruchomiono cykl szkoleń pn. *Akademia Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej*. Łącznie w siedmiu edycjach *Akademii* wzięło udział 139 osób (szkolenie miało charakter otwarty). We współpracy z KSAP w 2021 r. zorganizowano również szkolenia zamknięte, dotyczące zarządzania projektami, dedykowane pracownikom MKiŚ, MF i Archiwów Państwowych (łącznie osiem cykli spotkań) oraz szkolenia centralne dla pracowników administracji rządowej (łącznie 16 cykli szkoleń). Pracownicy RBMP uczestniczyli w spotkaniach Forum Monitorowania Projektów zorganizowanych w KPRM (w maju, marcu i listopadzie 2019 r. oraz maju 2021 r.) oraz Forum Zarządzania Projektowego w KSAP (kwiecień 2019 r. i czerwiec 2021 r.) na których prezentowali zakres działań podejmowanych przez Biuro w ramach monitorowania projektów oraz przybliżali zebranym zagadnienia zarządzania projektowego. Wydatki KPRM w związku z organizacją spotkań z cyklu pn. *Śniadania z MonAliZą* wyniosły łącznie 47,1 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Koszty pozostałych wydarzeń zostały opłacone przez podmioty współorganizujące, uczestników lub były wykonywane w ramach realizacji obowiązków służbowych przez pracowników RBMP.

Pracownicy RBMP wspierali pracowników ministerstw również w ramach wielu bezpośrednich spotkań i rozmów telefonicznych. Uruchomiono rządową stronę internetową <https://www.gov.pl/web/zarządzanie-projektami>⁶⁵. Znajdowały się na niej ogólne informacje na temat *Systemu monitorowania projektów strategicznych*, szkoleń z cyklu pn. *Akademia Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej* i spotkań z cyklu pn. *Śniadania z MonAliZą* oraz aktualności z obszaru zarządzania projektowego. Istniała również możliwość pobrania wybranych podręczników metodycznych⁶⁶.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z postanowieniami SZRP, głównym narzędziem wykorzystywanym do monitorowania operacyjnego projektów strategicznych, był system teleinformatyczny MonAliZa, który w maju 2017 r. zakupiło ówczesne MR na własne potrzeby. Na mocy porozumienia z 9 lipca 2018 r. rozpoczęto proces przeniesienia do KPRM ogółu praw do systemu MonAliZa. Pracownikom Kancelarii przekazano uprawnienia do administrowania Systemem, w tym do dodawania i usuwania kont użytkowników oraz dodawania i cofania uprawnień dostępowych. Przekazanie całego Systemu do KPRM nastąpiło 30 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą, w KPRM zawarto pięć umów z producentem systemu MonAliZa, w ramach których wydatkowano łącznie 127,2 tys. zł. W grudniu 2019 r. do Systemu wprowadzono możliwość wygenerowania raportu o statusie Portfela oraz funkcję eksportu danych na potrzeby dalszej analizy w arkuszu kalkulacyjnym (MS Excel), a w kwietniu 2020 r. zakupiono dodatkowe 30 uprawnień dostępowych (licencji). Ponadto zapewniono obsługę techniczną i utrzymanie Systemu oraz dodano nowe funkcjonalności (m.in. naprawiono układ wskaźników dla niektórych widoków, naprawiono czytelność wskaźników celów i korzyści projektu, usprawniono widok portfela projektów, zapewniono spójność wyświetlanych informacji pomiędzy pulpitemi zarządczymi).

Według stanu na dzień 23 września 2021 r., w dyspozycji KPRM i pozostałych podmiotów realizujących projekty strategiczne były łącznie 183 uprawnienia dostępowe w tym: 150 zakupionych w maju 2017 r. przez ówczesne MR, trzy – zakupione indywidualnie przez MC⁶⁷ i 30 zakupionych w kwietniu 2020 r. przez KPRM (uprawnających wyłącznie do odczytu danych).

Z ww. 183 uprawnień dostępowych 158 zostało udostępnione użytkownikom (w tym 139 uprawnień dostępowych typu Project Manager CAL umożliwiających wprowadzanie i modyfikację danych i 19 typu Stakeholder CAL uprawniających tylko do odczytu danych). Prawie połowa z nich została przydzielona pracownikom dwóch podmiotów, tj. MRiT (41) i MFiPR (34). Pozostałe 16 jednostek dysponowało uprawnieniami dostępowymi w liczbie od 1 do 11.

Wykorzystanie systemu MonAliZa do monitoringu operacyjnego

Niewystarczająca liczba uprawnień dostępowych do systemu MonAliZA

⁶⁵ Z wyjaśnień Dyrektora DA wynika, iż została ona przygotowana przez RBMP w III i IV kw. 2020 r. i uruchomiona w lutym 2021 r.

⁶⁶ Pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje., Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje., Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje. oraz Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.*

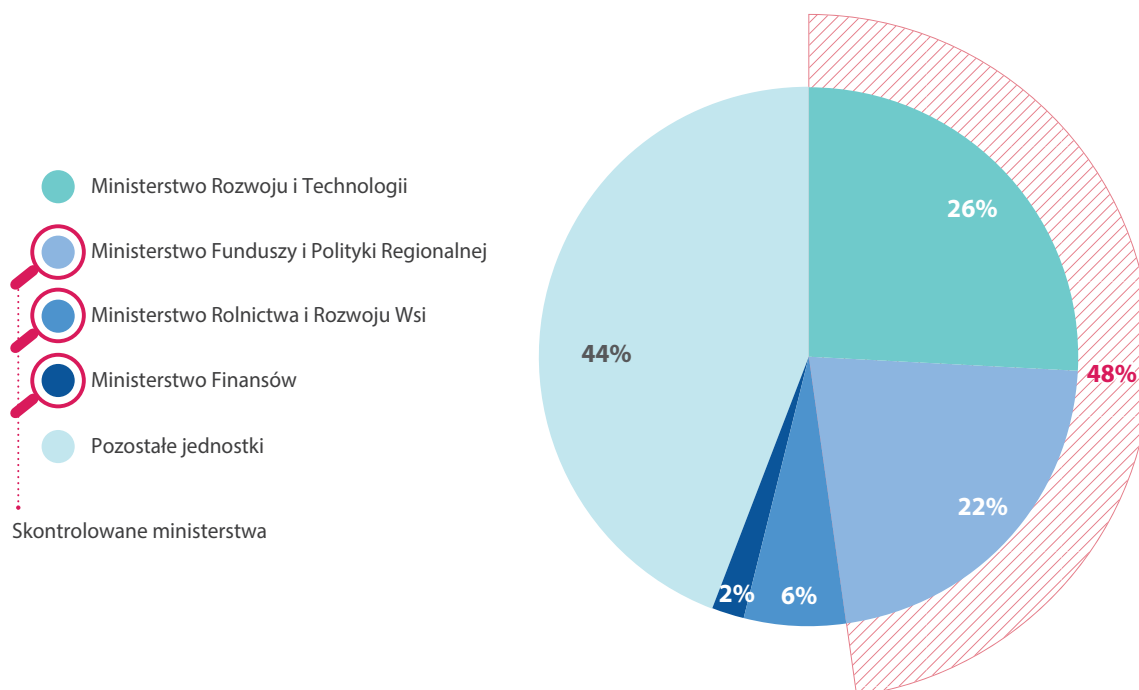
⁶⁷ Uprawnienia dostępowe zakupiono na podstawie umowy nr 4/BAIPS/2018 z 29 października 2018 roku. Koszt trzech wyniósł 7,4 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biorąc pod uwagę liczbę projektów realizowanych przez poszczególne ministerstwa, ujętych w Portfelu projektów strategicznych z 21 września 2021 r., jedynie trzy ministerstwa (MRiT, MFiPR oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych) posiadały uprawnienia dostępowe typu Project Manager CAL (pozwalające na wprowadzanie danych do Systemu) w liczbie zbliżonej do liczby realizowanych projektów. W przypadku KPRM i 12 pozostałych ministerstw, na jedno uprawnienie dostępowe przypadało w przybliżeniu od trzech do 14 projektów. W okresie objętym kontrolą nie wszyscy ministrowie posiadali dostęp do systemu MonAliZa. Uprawnienia przyznano łącznie 13 osobom, pełniącym w różnych okresach funkcję Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Finansów, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶⁸. Podział uprawnień dostępowych związany był z faktem, że system teleinformatyczny MonAliZa został zakupiony przez MR. W latach 2017 i 2018 Liderzy projektów z tego ministerstwa i powstałych wówczas z jego podziału MliR oraz Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii dostali już dostęp do Systemu i zaczęli w nim pracować.

Infografika nr 15

Podział liczby uprawnień dostępowych (licencji) do systemu teleinformatycznego MonAliZa według stanu na 23 września 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Spośród trzech skontrolowanych ministerstw tylko w MFiPR nie zgłaszano uwag związanych z liczbą posiadanych uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa. Natomiast kontrole przeprowadzone w MF i MRiRW wykazały, iż RBMP przyznało im zbyt małą liczbę uprawnień dostępowych w stosunku do liczby projektów strategicznych lub liczby Liderów realizujących projekty,

⁶⁸ Według stanu na dzień 25 października 2021 r.

za które odpowiadały te ministerstwa, tak aby każdy Lider mógł samodzielnie i na bieżąco wprowadzać dane do Systemu. Ograniczenie liczby uprawnień dostępowych spowodowało konieczność przyjęcia rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiłyby realizację zadań wynikających z ustaleń RMPPS.

Przykłady

MF od lipca 2018 r.⁶⁹ dysponowało zaledwie dwoma, a od lutego 2020 r. trzema uprawnieniami⁷⁰ zapewniającymi dostęp do systemu MonAliZa. Dlatego aktualizacji danych w tym Systemie nie dokonywali bezpośrednio Liderzy projektów, a zbiorczo pracownicy Biura portfela, na podstawie przygotowanych przez Liderów comiesięcznych raportów z postępu prac projektowych. Raporty te początkowo sporządzano na szablonach opracowanych przez pracowników Biura portfela w MF, a od 2019 r. Liderzy generowali je w systemie teleinformatycznym EPM.

MRiRW początkowo od lipca 2018 r. przyznano dwa uprawnienia dostępowe, z czego jedno nadano jednemu z pracowników realizujących zadania Biura portfela w MRiRW, a drugie Doradcy w Gabinetie Politycznym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nieuczestniczącemu we wdrażaniu podejścia projektowego w tym ministerstwie). W MRiRW zastosowano wówczas rozwiązanie polegające na wprowadzaniu przez pracowników realizujących zadania Biura portfela do systemu MonAliZa informacji o projektach na podstawie przekazywanych przez ich Liderów zaktualizowanych Formularzy zbierania danych. W następnych latach przydzielono temu ministerstwu kolejne uprawnienia dostępowe. We wrześniu 2021 r. MRiRW dysponowało łącznie 10 uprawnieniami dostępowymi (na 26 realizowanych projektów), z których siedem nadano Liderom projektów oraz po jednym pracownikom Biura Ministra i Biura Dyrektora Generalnego, a także jednemu z pracowników realizujących zadania Biura portfela w MRiRW. Liderzy, którym nadano uprawnienia dostępowe wprowadzali dane do Systemu we własnym zakresie. W odniesieniu do pozostałych projektów, dane do systemu MonAliZa nadal wprowadzali pracownicy realizujący zadania Biura portfela w MRiRW na podstawie ww. Formularzy sporządzanych przez ich Liderów.

Ponadto zbyt mała liczba uprawnień przyznanych przez RBMP pracownikom MRiRW spowodowała, iż jedno z nich było wykorzystywane niezgodnie z pkt 1.4.12. Procedury zarządzania uprawnieniami w systemie teleinformatycznym MonAliZa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który stanowił, że użytkownikowi, któremu RBMP nadało uprawnienia dostępowe zabrania się m.in. dopuszczania do korzystania z konta przez osoby nieuprawnione, w tym przekazywania informacji na temat ustalonego hasła do konta.

W okresie użytkowania systemu MonAliZa imienne uprawnienie dostępowe do Systemu nadane w lipcu 2018 r. przez RBMP tylko jednemu z dwóch pracowników wykonujących wówczas w MRiRW zadania Biura portfela było wykorzystywane również przez dwoje innych pracowników MRiRW (odpowiednio od lipca 2018 r. i od marca 2019 r.). Uprawnienie to było wykorzystywane przez ww. dwoje pracowników również w okresie czerwiec–październik 2021 r., tj. po odejściu z pracy w MRiRW. osoby, której przyznano uprawnienie dostępowe. Od października 2021 r. uprawnienie zostało przeniesione na jednego z dwojga pozostałych pracowników zatrudnionych nadal w MRiRW.

⁶⁹ Termin rozpoczęcia monitorowania projektów strategicznych przy użyciu systemu MonAliZa ustalony przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r.

⁷⁰ W tym jednym uprawnieniem dostępowym w całym ww. okresie dysponował Minister.

Zdaniem NIK, niezależnie od przyczyn powyższa sytuacja nie powinna mieć miejsca nie tylko ze względu na niezgodność z zapisami ustalonej przez RBMP ww. *Procedury*, a przede wszystkim z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa użytkownika tego Systemu, m.in. poprzez eliminację przypadków nieuprawnionego dostępu. Wprowadzane w systemie MonAliZa zmiany są rejestrowane wraz ze wskazaniem osoby (loginu), która je wprowadzała. W sytuacji zamieszczenia błędnych danych lub próby ich zniekształcenia przez osobę zalogowaną z użyciem loginu i hasła ww. pracownika w MRiRW nie istniała możliwość identyfikacji, który z ww. trzech pracowników tego dokonał. Ponadto należy podkreślić, że tolerując używanie jednego, imiennego uprawnienia dostępowego przez kilku pracowników MRiRW narażało się na odebranie uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa, co RBMP, na podstawie postanowień 1.5.3. ww. *Procedury zarządzania uprawnieniami*, mogło uczynić w szczególności w sytuacji, gdy istnieje podejrzenie, że z danych niezbędnych do logowania do konta korzysta więcej niż jedna osoba.

Ograniczenia funkcjonalne systemu MonAliZA

Logowanie do systemu MonAliZa odbywało się przez stronę internetową <https://www.MonAliZa.kprm.gov.pl/>, poprzez wpisanie spersonalizowanej nazwy użytkownika i hasła. Logowanie było możliwe wyłącznie poprzez dostęp do sieci administracji rządowej, co uniemożliwiało korzystanie z Systemu w ramach pracy zdalnej. Widoczny po zalogowaniu *Pulpit użytkownika* różnił się w zależności od przypisanych ról projektowych. W przypadku pracowników RBMP zawierał on listę wszystkich projektów wprowadzonych do Systemu z podstawowymi informacjami o ich realizacji (tj. o fazie projektu, zespole zarządczym, datach rozpoczęcia i zakończenia, celach projektu, z kolorowymi znacznikami sygnalizującymi: status realizacji projektu, poziom wykonania zakresu, harmonogramu i budżetu oraz zidentyfikowane ryzyka). Z poziomu *Pulpitu użytkownika* istniała możliwość wygenerowania trzech dokumentów: karty projektu, raportu statusu projektu oraz raportu realizacji celów i korzyści. System MonAliZa pozwalał również na wygenerowanie raportów również dla całego Portfela (lub wybranych jego części).

W wyniku przeprowadzonych w KPRM oględzin danych zawartych w systemie MonAliZa w odniesieniu do siedmiu projektów, objętych szczegółową kontrolą NIK w MF, MRiRW i MFiPR⁷¹, stwierdzono, że we wszystkich poddanych badaniu projektach, ministerstwa wprowadziły do Systemu dane w zakresie: informacji ogólnych, celów, korzyści, produktów, harmonogramu, działań koniecznych, zespołu projektowego, budżetu i ryzyk. W części skontrolowanych projektów wprowadzono dane dotyczące podmiotów zaangażowanych w realizację projektu, dziennika, doświadczeń i wiadomości. We wszystkich skontrolowanych projektach System generował dane w kartach projektu oraz trzech raportach: statusu projektu, aktualizacji projektu i jakości danych projektu. W żadnym ze skontrolowanych

⁷¹ Dotyczy: dwóch projektów MF pn. *Wdrożenie systemu przeciwdziałającego wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR)* i pn. *Usprawnienie pracy komórek rachunkowości w urzędach skarbowych (Witraz)*; dwóch projektów MRiRW pn. *Woda dla rolnictwa* i pn. *Pakt dla obszarów wiejskich* oraz trzech projektów MFiPR pn. *Beskidzkie Centrum Narciarstwa*, pn. *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)* i pn. *Konsolidacja i wzmocnienia systemu zarządzania rozwojem*. Dalej odpowiednio: projekt STIR, projekt Witraz, projekt Woda, projekt Pakt projekt BCN, projekt PPP oraz projekt Konsolidacja.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

projektów, ministerstwa nie wykazały danych w zakładkach dotyczących: struktury produktu, następstw produktu, potrzeb biznesowych, warunków wstępnych, diagramu sieciowego, grupy zadań, zagadnień, przy czym ich wypełnienie nie było obowiązkowe. Ponadto System nie wyświetlał danych w zakresie rejestru jakości, rejestru ryzyk i rejestru zmian.

Ponadto w wyniku oględzin stwierdzono, że system MonAliZa nie zawierał funkcjonalności pozwalających m.in. na wygenerowanie raportu potwierdzającego obowiązek dokonywania przez ministerstwa comiesięcznej aktualizacji danych w tym Systemie⁷² lub automatyczne wygenerowanie wykazu programów i projektów strategicznych znajdujących się w Portfelu (aktualnie lub według wskazanej daty). Sporządzenie aktualnego wykazu projektów znajdujących się w Portfelu wymagało eksportu z systemu MonAliZa do arkusza kalkulacyjnego (MS Excel) informacji o wszystkich projektach dotychczas tam wprowadzonych, a następnie *ręcznie* wybrania projektów obecnie znajdujących się w Portfelu. System nie miał również możliwości: wyświetlenia danych archiwalnych, np. wg stanu na wskazany dzień (dane były nadpisywane), wygenerowania raportu zamknięcia projektu, zgłoszenia potrzeby korekty lub uzupełnienia danych oraz weryfikacji i zatwierdzenia danych o stanie realizacji projektów.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w trzech ministerstwach (MF, MFiPR i MRiRW) potwierdziły, że system MonAliZa nie był w pełni funkcjonalny, a jego braki utrudniały wykorzystanie zgromadzonych w nim danych o projektach. W okresie objętym kontrolą, od rozpoczęcia użytkowania systemu MonAliZa (lipiec 2018 r.) kontrolowane ministerstwa wielokrotnie zgłaszały RBMP problemy z jego funkcjonowaniem. Raportowane awarie, błędy i braki Systemu dotyczyły m.in.:

- zbyt małej liczby uprawnień dostępowych;
- problemów technicznych z dostępem i aktualizacją danych w systemie MonAliZa (np. zgłoszony przez MF brak możliwości połączenia się z Systemem w okresie marzec 2020 r. – 14 kwietnia 2021 r. w trakcie obowiązkowej pracy zdalnej);
- błędów systemowych dotyczących generowania wykresów, raportów i Kart projektów (np. generowanie pustych dokumentów mimo wprowadzenia do Systemu wymaganych danych, wykazywanie w wygenerowanych dokumentach danych błędnych lub archiwalnych, które w Systemie zostały już zmienione);
- braku automatycznej aktualizacji wszystkich występujących w szablonie danych o osobach pełniących role w projekcie przy zmianie danych w jednej z zakładek;
- braku możliwości utworzenia podziałów w harmonogramie,
- zmiany przez System dat rozpoczęcia i zakończenia w zakładce pn. *Harmonogram* przy jednoczesnym braku możliwości zmiany na prawidłowe (mimo wprowadzenia zmiany System powracał do błędnych dat).

Na podstawie wyjaśnień i informacji pozyskanych z 13 ministerstw ustalono, że w siedmiu z nich (MAP, MEN, MI, MKiŚ, MRiPS, MSWiA, MZ) w okresie objętym kontrolą wystąpiły problemy z użytkowaniem systemu

⁷² Obowiązek wynikający z postanowienia zawartego w protokole z pierwszego posiedzenia RMPPS z 12 czerwca 2021 r.

MonAliZa spowodowane ograniczoną, niewielką liczbą licencji. Inne zgłoszone przez przedstawicieli Ministerstw problemy dotyczyły m.in.: w opinii MKiŚ – braku możliwości generowania raportów zbiorczych za określony okres sprawozdawczy (również z datą przeszłą) i braku możliwości automatycznego wysyłania raportów RBMP; a w opinii MS – wadliwego działania Systemu polegającego na nieprawidłowym wyliczaniu postępu projektów, błędnego oznaczania jego faz, dublowania danych i nieprawidłowego wyliczania dat.

Przykłady

Dyrektor Departamentu Analiz w **MZ** poinformowała, że problemy związane z systemem MonAliZa dotyczyły przede wszystkim zbyt małej liczby dostępnych licencji i niedoskonałych raportów. Ponadto w 2020 r. w związku z pandemią oraz przejściem na system pracy zdalnej występował problem z dostępem do systemu MonAliZa, który był możliwy jedynie w przypadku podłączenia się do Internetu z siedziby Ministerstwa Zdrowia.

W opinii Dyrektora Generalnego **MRiT** problemem był brak centralnych szkoleń z użytkowania systemu MonAliZa. RBMP udostępniło podręcznik użytkownika Systemu, ale nie zawsze okazywał się on wystarczająco przystępny dla Liderów projektów.

Powyższe ustalenia w zakresie błędów i braków w systemie MonAliZa potwierdzają również wyniki czynności doradczej przeprowadzonej przez audytorów MliR już na przełomie 2018 i 2019 r., zaprezentowane w **Opinii z 6 stycznia 2019 r.**, gdzie wskazano na potrzebę: poprawy funkcjonowania systemu MonAliZa, z uwagi na wątpliwości dotyczące przydatności systemu MonAliZa do zarządzania Portfelem projektów oraz do podejmowania realnych decyzji dotyczących Portfela. Stwierdzono m.in., że raporty, w tym wykresy, które System może wygenerować, nie dają jasnej informacji zarządczej. Natomiast w przypadku złożonych projektów, osoby wprowadzające dane do Systemu bazowały na wybiórczych informacjach od osób odpowiedzialnych za poszczególne jego komponenty oraz czasami niespójnych informacjach. W opinii stwierdzono również, że:

- resortom wprowadzającym dane udostępniono zbyt małą liczbę licencji/uprawnień dostępowych (po dwie licencje na resort), a osobom monitorującym realizację projektów strategicznych nie zapewniono właściwej dostępności do informacji zawartych w raportach w tym Systemie. Ponadto KPRM nie jest właścicielem kodów źródłowych i każda dodatkowa licencja musi zostać zakupiona;
- MliR nie ma dostępu do danych dotyczących wszystkich projektów (mimo iż jest resortem odpowiedzialnym za monitoring strategiczny);
- System daje duże możliwości i dowolność w zakresie zmian terminów realizacji poszczególnych etapów, co może oznaczać, że projekt nie jest raportowany jako opóźniony, pomimo tego, że nie jest realizowany zgodnie z pierwotnymi założeniami;
- System nie jest intuicyjny (instrukcje wypełniania poszczególnych pól nie są jasne), nie posiada funkcjonalności wymuszonego nadzoru nad jakością wprowadzonych danych, posiada istotną awaryjność, co skutkuje licznymi niezapowiedzianymi modyfikacjami i okresowymi wyłączeniami z użytkowania (bardzo częste i trudne do przewidzenia utrud-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nienia w dostępie dla użytkowników uniemożliwiający efektywną pracę i podważający wiarygodność Systemu jako źródła danych) oraz nie rejestruje, kto i w jakim zakresie wprowadził zmiany w danych, ani nie przewiduje zastępstw (nie zapewnia zasady rozliczalności). Powyższe, przy dużej liczbie podmiotów zasilających go danymi, powoduje wysokie ryzyko braku wiarygodności i porównywalności danych.

Wskazane powyżej brakujące funkcjonalności nie zostały przewidziane w systemie MonAliZa na etapie jego zakupu przez Ministerstwo Rozwoju, a w KPRM uznano inne uzupełnienia za bardziej pilne.

Z powyższych, względów w dwóch ze skontrolowanych ministerstw (MF i MRiRW) System ani informacje w nim gromadzone nie były wykorzystywane na wewnętrzne potrzeby w zakresie raportowania oraz zarządzania projektami lub wykorzystywano je jedynie pomocniczo. System ten pełnił przede wszystkim funkcję narzędzia do raportowania do RBMP danych o projektach strategicznych.

Na podstawie wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw ustalono, że zaledwie w pięciu z nich system MonAliZa był wykorzystywany na potrzeby własne ministerstw do raportowania kierownictwu stanu realizacji projektów (MKiŚ, MAP, MI, MON, MZ). W pozostałych ośmiu System nie był wykorzystywany na potrzeby własne tych jednostek, z tego w trzech system MonAliZa nie miał wpływu na realizację projektów strategicznych (MKiDN, MSWiA i KPRM-MC), m.in. z uwagi na opisane powyżej mankamenty systemu MonAliZa oraz zbyt małą liczbę uprawnień dostępowych.

Spośród trzech skontrolowanych ministerstw tylko w MF do zarządzania i monitorowania realizacji projektów wykorzystywano własny system teleinformatyczny EPM, który zabezpieczał potrzeby MF w tym zakresie, tj. m.in. umożliwiał wszystkim Liderom wprowadzanie danych o projektach oraz generowanie comiesięcznych raportów o stanie realizacji każdego z realizowanych projektów. Ponadto dostęp do systemu EPM posiadali pracownicy Biura portfela MF oraz członkowie kierownictwa MF.

W MF system EPM zakupiono i wdrożono już w grudniu 2009 r. w ramach projektu dofinansowanego ze środków UE, przy czym pierwotnie wykorzystywano go wyłącznie do zarządzania projektami informatycznymi. Na jego wdrożenie oraz usługi wsparcia podczas eksploatacji wydatkowano wówczas 231,7 tys. zł (w tym 197,0 tys. zł ze środków UE). W związku z rozpoczęciem od 2017 r. wdrażania podejścia projektowego w MF pojawiła się potrzeba dostosowania go do nowych wymagań i rozszerzenia jego funkcjonalności. Prace z tym związane zrealizowano w ramach szerszego projektu współfinansowanego ze środków UE za łączną kwotę⁷³ 3827,3 tys. zł (w tym 2880,3 tys. zł ze środków UE). Aktualna w czasie kontroli NIK wersja systemu, wykorzystywana była od stycznia 2019 r.⁷⁴ do zarządzania i monitorowania projektów strategicznych oraz umożliwiała jednocześnie korzystanie przez 800 użytkowników z możliwością zwiększenia liczby licencji do 1000 szt. Przy czym w trakcie kontroli wykorzystywano 426 licencji⁷⁵.

Ograniczone wykorzystanie systemu MonAliZa w ministerstwach

⁷³ Wraz ze zrealizowaną dotychczas usługą asysty technicznej.

⁷⁴ Do tego czasu Kierownicy projektów sprawozdawali postęp prac na szablonach przygotowanych przez Biuro portfela.

⁷⁵ Aktywne konta użytkowników systemu EPM wg stanu na 19 października 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw wynika, że w pięciu z nich oprócz systemu MonAliZa wykorzystywano do zarządzania projektami inne systemy teleinformatyczne: w MRiPS i MRiT – systemy do zarządzania projektami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej (SL 2014 i LESSI); w MSZ – oprogramowanie MS Office Enterprise Projekt Management; w MKiŚ – system E-risk, a w MC – system Jira.

W MKiŚ od grudnia 2013 r. wykorzystywany był, poza systemem MonAliZa, również wewnętrzny system informatyczny E-risk, w którym agregowano dane w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania przez cele. W 2020 r. stwierdzono, że jest możliwe wykorzystanie tego narzędzia również do sprawozdawczości z planów działalności oraz realizacji projektów (system był wykorzystywany do tego celu od 2021 r.). Z przekazanych informacji wynika, iż System umożliwiał pobranie danych w sposób zagregowany w zakresie określonym przez użytkownika. Dane podsumowujące wybrany okres sprawozdawczy, po analizie były przekazywane w postaci raportów i zaleceń kierownictwu Ministerstwa. System E-risk umożliwiał eksport danych do plików pdf czy arkusza kalkulacyjnego (MS Excel). Nie było możliwości eksportu danych bezpośrednio do systemu MonAliZa. Łączny koszt zakupu, rozbudowy i utrzymania systemu E-risk wyniósł 121,6 tys. zł i został sfinansowany ze środków budżetowych ówczesnego Ministerstwa Środowiska.

W MC (a następnie w KPRM-MC), oprócz systemu MonAliZa, do zarządzania projektami wykorzystywano zakupiony w czerwcu 2017 r. system Jira. Wdrożenie Systemu nastąpiło 31 lipca 2017 r., a łączny koszt zakupu, utrzymania i wsparcia technicznego w latach 2017–2021 wyniósł 512,1 tys. zł (sfinansowane ze środków budżetu państwa). Dostęp do systemu mieli wszyscy Liderzy projektów, Kierownicy programów, Sponsorzy i członkowie Komitetów Sterujących. Do sierpnia 2019 r. MC dysponowało 250 licencjami, od sierpnia 2019 r. – 500 licencjami. Nie było możliwości eksportu danych z systemu Jira do systemu MonAliZa.

Negatywny wpływ błędów i braków systemu MonAliZa na jakość danych o projektach

Zdaniem NIK błędy systemowe oraz brak potrzebnych funkcjonalności spowodował, że korzystanie z systemu MonAliZa było postrzegane jako dodatkowe, czasochłonne obciążenie, nieprzynoszące wymiernych korzyści w postaci np. automatycznej analizy niektórych danych lub generowania raportów. Dodatkowo w przypadku MF wprowadzanie danych do systemu MonAliZa przez pracowników Biura portfela powielало czynności już wykonane w systemie EPM przez Liderów projektów. Wpływało to na jakość w danych zamieszczanych w systemie MonAliZa i częstotliwość ich aktualizacji. W efekcie informacje w nim gromadzone nie mogły być wykorzystane jako wiarygodne źródło pełnych informacji o projektach strategicznych.

Zbyt mała liczba dostępnych uprawnień dostępowych i ww. braki Systemu skłoniły KPRM do podjęcia rozmów i rozpoczęcia w I kw. 2019 r. współpracy z MC w zakresie budowy nowego systemu MonAliZa 2.0. Ww. funkcjonalności, w tym również możliwość automatycznego wygenerowania aktualnej zawartości Portfela oraz dostępu do danych archiwalnych przewidziano podczas projektowania systemu MonAliZa 2.0.

Badanie próby projektów strategicznych

W trzech ministerstwach (MF, MFiPR, MRiRW) i KPRM szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości realizacji i dokumentowania (zgodnie procedurami wewnętrznymi oraz metodykami zarządzania projektowego rekomendowanymi przez Radę i RBMP), a także realizacji zadań związa-

nych z monitoringiem operacyjnym wykonywanym przy użyciu systemu MonAliZa objęto łącznie **10 projektów strategicznych**, dla których Rada wskazała cztery skontrolowane jednostki, jako podmioty odpowiedzialne (tj. zbadano dwa projekty⁷⁶ w MF, trzy⁷⁷ w MFiPR, trzy⁷⁸ w MRiRW oraz dwa⁷⁹ w KPRM). Trzy z tych projektów były w praktyce realizowane przez inne podmioty, z tego w dwóch przypadkach były to podmioty zależne lub nadzorowane przez właściwego ministra. W jednym przypadku były to niezależne (organizacyjnie i finansowo) podmioty zewnętrzne.

Dla skontrolowanych projektów (za wyjątkiem projektu *NPWSO*⁸⁰ z KPRM), zgodnie z rekomendacjami RBMP oraz obowiązującymi procedurami wewnętrznymi, ustalono ich struktury zarządcze obejmujące co najmniej Lidera projektu i Sponsora. Dla dwóch projektów w MF i jednego projektu w KPRM wskazany został także Zespół projektowy. W MFiPR w przypadku projektu *BCN*, który w SOR został ujęty jako odrębny projekt i równocześnie stanowił część programu pn. *Program dla Śląska*, również ujętego w SOR, powołano Kierownika tego programu. Dodatkowo, mimo, iż w sposób formalny nie wyznaczono Zespołów projektowych, to w praktyce oprócz Liderów w MRiRW zadania związane z realizacją dwóch projektów (projekt *Woda* i projekt *Pakt*) wykonywali pracownicy departamentów, w których pracowali Liderzy, a w MFiPR projekt *PPP* realizowany był przez pracowników utworzonego w tym celu departamentu.

Z uwagi na fakt, iż w okresie kontrolowanym nie obowiązywały obligatoryjne zasady dokumentowania projektów strategicznych w każdej ze skontrolowanych jednostek działania te realizowano w inny sposób. Wyjątkiem był realizowany przez KPRM **projekt *NPWSO*, w odniesieniu do którego KPRM nie dysponowało żadną dokumentacją z etapu realizacji i monitorowania projektu**⁸¹. W systemie MonAliZa znajdowały się jedynie wprowadzone roboczo dane pracownika RBMP, umożliwiające utworzenie szablonu dla tego projektu w Systemie. Według wyjaśnień Szefa KPRM m.in. do ww. projektu nie stosowano rekomendacji lub metodyk uchwalonych, przygotowanych lub zleconych przez RBMP lub RMPPS oraz realizowano go w oparciu o bieżącą praktykę.

Dokumentację pozostałych dziewięciu z ww. 10 projektów prowadzono natomiast w różnych formach, tj. częściowo w formie papierowej i częściowo w systemach teleinformatycznych. Było to uzależnione zarówno od terminu

Ustalenie struktur zarządczych

Różne formy prowadzenia dokumentacji projektowej

⁷⁶ Projekty: STIR i Witraż.

⁷⁷ Projekty Konsolidacja, PPP i BCN.

⁷⁸ Projekty Pakt i Woda oraz projekt pn. *Intermodalny terminal towarowy* (dalej: projekt Terminal intermodalny).

⁷⁹ Projekty: pn. *Koncepcja zarządzania publicznego* (wcześniej pn. *Polityka zmian instytucjonalnych w państwie*) i pn. *Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*. Dalej odpowiednio: projekt *Koncepcja zarządzania* oraz projekt *NPWRSO*.

⁸⁰ Jedynie z wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez Szefa KPRM (niepotwierdzonych żadną inną dokumentacją z etapu realizacji projektu) wynika, iż Liderem projektu *NPWSO* był Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM, który po wejściu w życie ustawy z 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 393, ze zm.) został Dyrektorem tej jednostki.

⁸¹ Na potrzeby kontroli przekazano jedynie pismo Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego z 17 stycznia 2017 r. do Dyrektora Departamentu Strategii Rozwoju Ministerstwa Rozwoju dotyczące etapu wpisania projektu do SOR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozpoczęcia realizacji poszczególnych inicjatyw (np. przed rozpoczęciem wdrażania podejścia projektowego lub rozpoczęciem wykorzystywania systemu MonAliZa od października 2017 r. na własne potrzeby MR lub przed udostępnieniem systemu MonAliZa przez RBMP pozostałym jednostkom w lipcu 2018 r.), jak też ustalonych wewnętrznie zasad zarządzania projektami (bądź ich braku).

Przykłady

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą regulacje wewnętrzne **MRiRW** nie określały szczegółowych zasad realizacji projektów w poszczególnych ich fazach ani ich dokumentowania i większość dokumentacji badanych projektów prowadzona była w systemie MonAliZa.

Natomiast w **MF** do zarządzania i monitorowania obu skontrolowanych projektów, oprócz systemu MonAliZa, od stycznia 2019 r. wykorzystywano zakupiony na potrzeby tego ministerstwa system EPM. Obowiązek jego stosowania wprowadzono do wewnętrznych procedur zarządzania projektami w MF w październiku 2020 r. Do tego czasu Liderzy projektów prowadzili dokumentację i sprawozdawali postęp prac na szablonach dokumentów przygotowanych przez Biuro portfela w MF.

Trudności
w zdefiniowaniu
wskaźników niezbędnych
dla monitorowania
projektów

Istniejąca dokumentacja ww. dziewięciu (z 10) badanych projektów nie zawsze była prowadzona prawidłowo. Kontrola wykazała w tym zakresie nieprawidłowości we wszystkich czterech kontrolowanych jednostkach.

W trzech skontrolowanych ministerstwach stwierdzono braki dotyczące mierzalnych wskaźników do pomiaru celów lub/i korzyści wynikających z realizacji projektów lub/i ustalenia ich wartości bazowych i docelowych. Było to niezgodne z zapisami SZRP, postanowieniami dokumentu pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, a także rekomendacjami i wytycznymi zawartymi m.in. w przekazanym ministerstwom przez RBMP dokumencie pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*. Powyższe odnosiło się również do MF, gdzie jedyne nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji projektowej dotyczyły właśnie tych zagadnień. Ponadto występowały przypadki ustalania celów i korzyści w sposób opisowy lub tzw. zero-jedynkowych wskaźników odnoszących się do produktu zaplanowanego do wykonania w wyniku realizacji projektu. Konsekwencją był brak lub znaczne utrudnienie dokonania oceny, czy i w jakim stopniu realizacja projektu oddziaływała na obszar, w odniesieniu do którego prowadzono działania (czy projekt wpływał na zidentyfikowany problem lub potrzebę), a także dokonania pomiaru stopnia zaawansowania realizacji projektu i oceny długofalowych skutków.

W **MFIPR** dla projektu *Konsolidacja* nie określono wskaźników osiągnięcia korzyści dla czterech z pięciu oczekiwanych korzyści z projektu. Natomiast dla projektu *BCN* nie określono wskaźnika pomiaru dla wskazanej w Systemie oczekiwanej korzyści z projektu, mimo iż dotyczyła ona stworzenia nowych miejsc pracy i napływu turystów i była możliwa do zwymiarowania.

W **MRiRW** dla projektu *Woda* w odniesieniu do trzech określonych w sposób opisowy celów⁸² i dwóch korzyści wynikających z realizacji projektu⁸³ wskazanych w Karcie projektu (wygenerowanej z systemu MonAliZa), ujęto opis mierzalnych wskaźników służących do ich pomiaru⁸⁴, jednak nie określono ich wartości wyjściowych i planowanych do osiągnięcia.

W **MF** w dokumentacji projektowej projektów *STIR* i *Witraz* nie ustalono mierzalnych wskaźników oraz wartości docelowych dla określonych w sposób opisowy celów oraz korzyści z realizacji tych projektów. Wskaźniki realizacji celu i korzyści projektu *STIR* określono dopiero w Raporcie zamknięcia sporządzonym na potrzeby RBMP, przy czym określone je, jako tzw. zero-jedynkowe⁸⁵ i dotyczyły one wyłącznie powstania wdrożonych mechanizmów.

Jako przyczyny powyższego stanu przedstawiciele ww. trzech ministerstw⁸⁶, wskazywali m.in. na trudność w sformułowaniu celów projektów i korzyści z nich płynących, skutkiem czego określano je jako tzw. wartości zero-jedynkowe, odnoszące się do produktów. Dodatkowo Lider projektu *Woda* wskazał, iż określenie odpowiednich wskaźników w tym projekcie musiałoby obejmować wartości wynikające z rejestrów, monitoringu itp., a MRiRW, ani Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie dysponowały wiarygodnymi danymi w niezbędnym dla projektu zakresie.

Zdaniem NIK powyższe ustalenia oraz złożone wyjaśnienia mogą świadczyć o powszechnej trudności z prawidłowym zdefiniowaniem celów i korzyści oraz określeniem ich mierzalnych wskaźników. Natomiast brak ustalenia ich wartości bazowych i docelowych może wynikać z braku potrzebnych danych lub niezapewnienia Kierownikom programów i Liderom projektów w poszczególnych jednostkach dostępu do zweryfikowanych źródeł tych danych. W związku z tym, zdaniem NIK, celowe byłoby podjęcie przez RBMP działań (np. szkoleniowych) w tym zakresie.

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w MFiPR oraz w MRiRW w zakresie prowadzenia dokumentacji projektowej dotyczyły:

- **nierzetelnego określenia zakresu trzech zadań** projektowych, realizowanych w ramach projektu *BCN* przez niezależne podmioty zewnętrzne, poprzez zastosowanie jedynie ogólnikowych zapisów, uniemożliwiających ustalenie faktycznego zakresu przewidzianych do realizacji zadań;
- **wskazania jedynie niektórych podmiotów zaangażowanych** w realizację projektów *BCN*, *Woda* i *Terminal intermodalny*;

Nierzetelne prowadzenie dokumentacji projektowej

⁸² Tj. poprawa gospodarki wodnej w rolnictwie, wsparcie utrzymania urządzeń melioracji wodnych; szkolenia dla rolników.

⁸³ Tj. zmniejszenie ryzyka powodzi, podtopień i łagodzenia skutków suszy oraz zwiększenie świadomości rolników w zakresie gospodarki wodnej.

⁸⁴ Jako wskaźniki celów wyróżniono: zwiększenie pojemności retencyjnej; zwiększenie powierzchni gruntów zmeliorowanych objętych utrzymaniem przez spółki wodne oraz poprawę stanu technicznego urządzeń melioracji wodnych. Natomiast jako wskaźniki korzyści wskazano: ograniczenie wysokości wypłacanych przez budżet państwa odszkodowań z tytułu poniesionych strat oraz lepsze wykorzystanie urządzeń melioracyjnych i zabiegów agrotechnicznych do poprawy gospodarki wodnej.

⁸⁵ Jako wskaźnik realizacji celu w Raporcie zamknięcia projektu określono *Wskaźnik zerojedynkowy – po projekcie są wdrożone mechanizmy uszczelniające system podatkowy*; jako wskaźniki realizacji korzyści określono *Wskaźnik zero-jedynkowy – jest mechanizm uszczelniający system podatkowy po zakończeniu projektu* (dla 2 z 3 korzyści projektu) oraz *Wskaźnik zero-jedynkowy – jest mechanizm do analizy ryzyka w obszarze wyłudzeń* (dla 1 z 3 korzyści projektu).

⁸⁶ Wyjaśnienia w odniesieniu do projektu *Konsolidacja* złożył Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii w MFiPR, do projektów *STIR* i *Witraz* – Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego w MF, a do projektu *Woda* – jego Lider.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- **nierzetelnego określenia ryzyk** dla projektów *BCN* i *Woda*, tj. określenia ryzyk w zbyt ogólny sposób lub/i nieustalenie metod zapobiegania im oraz postępowania w sytuacji ich wystąpienia, co było niezgodne z zapisami pkt 4.2. dokumentu pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz rozdziału 5.2. i 5.2.1. dokumentu pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje.*, wg których Rejestr ryzyk stanowi podstawę monitorowania i kontroli ryzyk (szans i zagrożeń), powinien powstać już w fazie planowania projektu i zawierać co najmniej datę zgłoszenia i opis ryzyka wraz z opisem przewidywanych skutków i proponowanym sposobem reakcji na ryzyko, a także prawdopodobieństwo jego wystąpienia i wielkość wpływu;
- dokonania **zmiany harmonogramu bez formalnego zatwierdzenia przez Sponsora** w zakresie realizacji jednego z produktów projektu *Konsolidacja*, co było niezgodne z obowiązującą w MFiPR w tym zakresie procedurą wewnętrzną;
- zamieszczenia **nierzetelnych danych w Raporcie zamknięcia** w zakresie daty zakończenia projektu *Pakt* oraz sporządzenia Raportu przed faktycznym zakończeniem realizacji wszystkich wskazanych w nim zadań.

Przykłady

W MFiPR dla projektu *BCN* w odniesieniu do ryzyk wskazano jedynie, iż zidentyfikowano ryzyko administracyjne związane z przedłużającymi się procedurami administracyjnymi, spowodowanymi aktywnością organizacji ekologicznych oraz ryzyko finansowe związane z brakiem zapewnienia finansowania projektu. Jednocześnie nie przypisano tych ryzyk do konkretnych zadań, nie sprecyzowano, o jaki przedmiot aktywności organizacji ekologicznych chodzi i na jakim poziomie administracji rządowej lub samorządowej miałyby ono wystąpić, a także nie wskazano, jakie kwoty środków i z jakich źródeł finansowania mogą być trudne do pozyskania.

W MRiRW dla projektu *Woda* dla trzech zidentyfikowanych ryzyk (w systemie MonAliZa w zakładce pn. *Ryzyka*) nie wskazano sposobów zapobiegania im oraz postępowania w sytuacji ich wystąpienia, podczas gdy zagadnienia dotyczące ryzyk i sposobów ich mitygacji, zgodnie z pkt IV. Dokumentu pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* są jednymi z obligatoryjnych parametrów podlegających monitoringowi operacyjnemu sprawowanemu przez Radę i RBMP, i powinny być aktualizowane co najmniej raz w miesiącu.

Zaniechanie monitorowania projektu

Spośród badanej próby 10 projektów jeden, **projekt NPWRSO, nie został objęty monitoringiem operacyjnym** pracowników KPRM prowadzonym w systemie MonAliZa, mimo iż był on przypisany KPRM, jako podmiotowi odpowiedzialnemu, zarówno w SOR, jak i uchwałą Rady z 12 czerwca 2018 r. tworzącą Portfel projektów strategicznych.

W trakcie kontroli NIK w odniesieniu do projektu *NPWRSO* w systemie MonAliZa znajdowały się jedynie wprowadzone roboczo dane pracownika RBMP, umożliwiające utworzenie szablonu dla tego projektu w Systemie. Przy czym szablon ten został utworzony dopiero 8,5 miesiąca⁸⁷ po włączeniu projektu do Portfela.

⁸⁷ W dniach 5 i 6 marca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt nie był realizowany w oparciu o rekomendacje lub metodyki uchwalone, przygotowane lub zlecone przez RBMP lub RMPPS, a w oparciu o tzw. bieżącą praktykę. Powyższe działanie było niezgodne zarówno z ww. postanowieniami SZRP, według których *monitoring operacyjny odbywa się za pomocą systemu teleinformatycznego MonAliZa*, jak i z ww. zasadami przyjętymi przez Radę na jej pierwszym posiedzeniu.

W odniesieniu do pozostałych dziewięciu projektów do systemu MonAliZa wprowadzono dane. Przy czym we wszystkich czterech ww. jednostkach stwierdzono przypadki ujęcia informacji nieaktualnych⁸⁸ lub braku spójności pomiędzy danymi zamieszczonymi w tym Systemie w różnych zakładkach. Zgodnie z dokumentem pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych* za wprowadzenie i utrzymanie aktualności danych o projektach strategicznych w systemie MonAliZa odpowiadali ich Liderzy⁸⁹ (pkt I.4. i II.3.), a za weryfikację wprowadzonych danych – pracownicy realizujący zadania Biura portfela w danej jednostce (pkt I.5. i II.4.).

Brak zapewnienia wzajemnej spójności informacji zamieszczonych w Systemie w różnych zakładkach dotyczył trzech projektów: *Woda* (MRiRW), oraz *PPP* i *BCN* (MFiPR).

W **MRiRW** w projekcie *Woda* w zakładce pn. *Harmonogram* wśród przewidzianych do realizacji zadań, nie ujęto działania pn. *Zapewnienie dotacji celowej z budżetu państwa dla spółek wodnych w 2021 r.*, pomimo że zostało ono wskazane w zakładce pn. *Budżet* wraz ze wskazaniem już przyznanej i wydatkowanej kwoty.

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

W **MFiPR** odniesieniu do projektu *BCN* w zakładce pn. *Cele* wg stanu na 22 października 2021 r. i Karcie projektu wygenerowanej z systemu MonAliZa w dniu 14 października 2021 r. jedno z pięciu zadań, dotyczące rozbudowy kompleksu narciarskiego, figurowało jako zadanie realizowane z zaplanowanym terminem realizacji do końca 2020 r. Natomiast w zakładce pn. *Produkty* zostało oznaczone jako zaległe. Jednocześnie w Kartach monitoringu za III kw. 2018 r. oraz I i III kw. 2019 r. pracownik MFiR zamieścił zapisy o braku możliwości pozyskania informacji o zadaniu i propozycję wyłączenia go z monitorowania.

Natomiast zamieszczenie danych niezgodnych ze stanem faktycznym dotyczyło pięciu analizowanych projektów: *Koncepcja zarządzania* (KPRM), *Witraz* (MF), *Woda* (MRiRW), *PPP* i *BCN* (MFiPR). Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły m.in. wskazania zdezaktualizowanych danych osób pełniących rolę Lidera projektu *Koncepcja zarządzania*, Sponsorów projektów *PPP* i *BCN* oraz Przewodniczącego Komitetu Sterującego projektu *Witraz*, wskazania nieprawidłowych danych doty-

Ujęcie w systemie MonAliZa nierzetelnych i nieaktualnych danych o monitorowanych projektach

Niezapewnienie spójności danych w systemie MonAliZa

Niezgodność danych ujętych w systemie MonAliZa ze stanem faktycznym

⁸⁸ Brak spójności pomiędzy danymi zamieszczonymi w systemie MonAliZa, a posiadaną dokumentacją.

⁸⁹ Za wyjątkiem sytuacji, w których z uwagi na zbyt małą liczbę uprawnień dostępowych Liderowi projektu nie przyznano takich uprawnień i dane do Systemu zobowiązani byli wprowadzać pracownicy wykonujący zadania Biura portfela w danej jednostce, na podstawie informacji uzyskanych od tych Liderów.

czących: poziomu zaawansowania i daty zakończenia realizacji jednego z zadań w projekcie *PPP*, planowanych dat zakończenia projektów *Konceptcja zarządzania*, *Woda* i *Witraż*, a także, w odniesieniu do projektu *BCN*, wskazania niezgodnych z posiadaną dokumentacją danych nt. wysokości kosztów realizacji dwóch z pięciu zadań, zakresu realizacji i monitorowania jednego zadania, stopnia realizacji kolejnego zadania, harmonogramu w zakresie terminów realizacji dwóch zadań oraz liczby podzadań.

Przykłady

W **KPRM** w projekcie *Konceptcja zarządzania* w dniu 18 października 2021 r. w Systemie figurowała data jego zakończenia ustalona na 30 grudnia 2019 r., mimo iż nie został on jeszcze zakończony.

Natomiast w **MFiPR** w odniesieniu do projektu *BCN* realizowanego przez niezależne podmioty zewnętrzne ustalono m.in., iż w systemie MonAliZa:

- w zakładce pn. *Budżet projektu* wskazany był planowany koszt przebudowy dwóch dróg powiatowych w wysokości 190,0 mln zł, a w przypadku rozbudowy lotniska wskazano, iż dotychczas nie poniesiono żadnych kosztów z planowanych 20 mln zł. Jednocześnie z otrzymanej przez Ministerstwo od przedstawiciela tego powiatu Karty monitoringu za III kw. 2019 r.⁹⁰ wynika, że koszt pierwszego z ww. zadań uległ zwiększeniu do 230,0 mln zł. Natomiast z informacji udzielonej NIK przez podmiot prywatny realizujący rozbudowę lotniska wynika, że dotychczas wydatkowano już 5,0 mln zł;
- dla zadania dotyczącego rozbudowy lotniska wg stanu na 22 października 2021 r. w zakładce pn. *Harmonogram* widniał zapis, iż zadanie zrealizowano w 100%, podczas gdy z informacji udzielonej NIK przez podmiot prywatny realizujący rozbudowę tego lotniska wynika, że z uwagi na brak środków nie zrealizowano trzech z czterech podzadań (tj. budowy terminala lotniczego; budowy centrum B+R sektora lotniczego; budowy nowoczesnego zaplecza serwisowego i szkoleniowego dla pilotów samolotów);
- dla zadań dotyczących budowy centrum sportowo-wypoczynkowego oraz przebudowy ww. dwóch dróg powiatowych wg stanu na 1 października 2021 r. w zakładce pn. *Harmonogram* wskazano terminy realizacji do końca 2020 r., podczas gdy wg Kart monitoringu za III kw. 2019 r. otrzymanych przez MFiPR od przedstawiciela tego powiatu i podmiotu realizującego zadanie budowy centrum sportowo-wypoczynkowego terminy realizacji tych zadań zmieniono odpowiednio na I kw. 2023 r. oraz koniec 2023 r.

Obowiązek aktualizacji danych w systemie MonAliZa

Obowiązek comiesięcznej aktualizacji danych o projektach strategicznych w systemie MonAliZa został ustalony przez RMPPS na pierwszym posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. Rada ustaliła m.in. że do 31 lipca 2018 r. ministerstwa dokonają uzupełnienia danych o projektach w systemie MonAliZa, a następne aktualizacje będą następować w cyklach miesięcznych. Informacje potwierdzające zaktualizowanie danych miały być przekazywane do RBMP do ostatniego dnia danego miesiąca. Na obowiązek bieżącego uzupełniania danych w Systemie Przewodniczący Rady zwracał uwagę m.in. na posiedzeniach w dniach 25 września 2019 r., 25 stycznia 2019 r., 17 listopada 2020 r. oraz w piśmie z 19 sierpnia 2020 r. skierowanym do ministerstw.

⁹⁰ Projekt BCN był monitorowany w ramach innego projektu wynikającego z SOR, tj. projektu pn. *Program dla Śląska*, zgodnie z ustalonym dla tego projektu systemem monitorowania, w cyklach kwartalnych poprzez przekazywane Karty monitoringu strategicznego przedsięwzięcia.

Kontrola wykazała przypadki niedopełnienia przez jednostki administracji rządowej ww. obowiązku przekazywania do RBMP potwierdzeń o zaktualizowaniu danych w Systemie, tj. w 2018 r. jedynie osiem z 18 ministerstw zrealizowało go w pełnym zakresie, pięć z 18 w 2019 r., cztery z 20 w 2020 r. i cztery z 19 w 2021 r. (do sierpnia). Z obowiązków tych nie wywiązały się m.in. dwa skontrolowane ministerstwa (MF i MRiRW).

Brak lub nieterminowe potwierdzanie aktualizacji danych

Przykłady

W **MRiRW** 34-krotnie⁹¹ nie dopełniono ww. obowiązku, przy czym w 28 przypadkach⁹² w ogóle nie przekazano do RBMP takich potwierdzeń, a w sześciu⁹³ potwierdzenia te przekazano z opóźnieniem od 1 do 16 dni. Przy czym zdaniem Zastępcy Dyrektora departamentu, w którym zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania Biura portfela w MRiRW, ministerstwo nie było zobligowane do przekazywania RBMP comiesięcznej informacji o zaktualizowaniu danych, ponieważ zgodnie z przyjętym zobowiązaniem wobec KPRM (RBMP) dane aktualizowano co najmniej raz na kwartał. Natomiast Dyrektor ww. departamentu wyjaśnił, że początkowo potwierdzanie aktualności i jakości danych w systemie MonAliZa odbywało się z wykorzystaniem poczty elektronicznej, następnie dominował kontakt telefoniczny.

W **MF** stwierdzono natomiast, iż do RBMP nie przekazano potwierdzeń o zaktualizowaniu w systemie MonAliZa danych⁹⁴ za 20 miesięcy⁹⁵, tj. za lipiec 2019 r. oraz za okres od marca 2020 r. do września 2021 r., przy czym aktualizacji danych o przypisanych MF projektach za okres marzec 2020 r. – 14 kwietnia 2021 r. dokonywano nieregularnie. Natomiast 10⁹⁶ z 18 posiadanych w MF potwierdzeń wysłano do RBMP z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 10 dni. Główną przyczyną były m.in. występujące od końca marca 2020 r. do 14 kwietnia 2021 r. problemy techniczne uniemożliwiające logowanie do Systemu podczas wykonywania przez pracowników MF obowiązkowej pracy zdalnej. Połączenie z systemem MonAliZa umożliwiono 14 kwietnia 2021 r. Ponadto opóźnienia w przekazaniu ww. potwierdzeń wynikały m.in. z konieczności oczekiwania pracowników Biura portfela na aktualizację danych i sporządzenie przez Liderów projektów comiesięcznych raportów o stanie ich realizacji w systemie EPM⁹⁷. Dodatkowo do czasu uzyskania dostępu do systemu MonAliZa przez drugiego pracownika Biura portfela (tj. od lutego 2020 r.), tylko jedna osoba zajmowała się wprowadzaniem i aktualizacją danych w systemie MonAliZa.

⁹¹ Spośród 37 analizowanych miesięcy objętych tym obowiązkiem, tj. od początku istnienia tego obowiązku (sierpień 2018 r.) do końca okresu, za jaki pozyskano dane z KPRM (koniec sierpnia 2021 r.), oznacza to, że wg stanu na koniec sierpnia 2021 r. ostatnie potwierdzenie o aktualizacji danych o projektach MRiRW wysłało do RBMP w lipcu 2019 r.

⁹² Tj. za miesiące marzec i maj 2019 r. oraz w okresie od lipca 2019 r. do sierpnia 2021 r.

⁹³ Za miesiące sierpień, wrzesień, listopad i grudzień 2018 r. oraz luty i czerwiec 2019 r. informacje o aktualizacji danych w systemie MonAliZa do RBMP przekazano odpowiednio 4 września, 9 października i 3 grudnia 2018 r. oraz 10 stycznia, 1 marca i 16 lipca 2019 r.

⁹⁴ Brak możliwości wskazania konkretnych dat dokonania tych aktualizacji ze względu na brak danych w tym zakresie w Systemie MonAliZa, a także ze względu na brak przekazanych do RBMP udokumentowanych potwierdzeń o zaktualizowaniu danych o projektach w tym Systemie za powyższy okres.

⁹⁵ Zgodnie z ustaleniami z pierwszego posiedzenia Rady monitorowanie projektów w systemie MonAliZa rozpoczęło się od lipca 2018 r. przy czym pierwsza aktualizacja miała się zakończyć do końca sierpnia 2018 r. Analizowano okres monitorowania projektów strategicznych obejmujący 38 kolejnych miesięcy w okresie od sierpnia 2018 r. do września 2021 r.

⁹⁶ Za wrzesień, listopad i grudzień 2018 r., za marzec, maj, czerwiec, październik i listopad 2019 r. oraz za styczeń i luty 2020 r. potwierdzenia wysłano odpowiednio: 3 października i 7 grudnia 2018 r. 10 stycznia, 1 kwietnia, 4 czerwca, 2 lipca, 4 listopada i 4 grudnia 2019 r. oraz 6 lutego i 2 marca 2020 r.

⁹⁷ W terminie do piątego dnia kolejnego miesiąca za miesiąc poparzeni (do lutego 2020 r.) oraz do końca raportowanego miesiąca (od marca 2020 r.).

W ocenie NIK, przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w MF w zakresie terminów aktualizacji danych w systemie MonAliZa było przede wszystkim ustalenie wewnętrznych terminów raportowania z prac projektowych niezapewniających – z uwagi na małą liczbę udostępnionych przez RBMP uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa – dochowania, określonego przez RMPPS, terminu aktualizacji danych w tym Systemie. Aktualizacji danych w systemie MonAliZa dokonywali zbiorczo pracownicy Biura portfela w MF, na podstawie miesięcznych raportów z postępu prac projektowych przygotowanych przez Liderów poszczególnych projektów. W okresie od maja 2017 r. do lutego 2020 r. w MF przyjęto cykl wewnętrznego, miesięcznego raportowania w terminie do piątego dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Natomiast od marca 2020 r. ustalono, iż comiesięczne, wewnętrzne raporty Liderzy będą przygotowywać do końca miesiąca, którego dotyczy raport. Opisana powyżej kolizja terminów wyznaczonych dla wewnętrznego raportowania o projektach oraz dla aktualizacji danych w systemie MonAliZa (do końca raportowanego miesiąca) została zauważona również przez Biuro portfela w MF, które 2 lipca 2019 r. zwróciło się do RBMP o przesunięcie terminu raportowania w systemie MonAliZa do szóstego dnia następnego miesiąca, opisując powyższą sytuację. RBMP⁹⁸ utrzymało jednak wprowadzony przez Radę obowiązek, jednocześnie proponując, aby aktualizować dane projektowe do końca miesiąca, a następnie ponownie do szóstego dnia miesiąca w zakresie ewentualnych zmian. Mimo powyższej sytuacji departament, w którym zlokalizowane było Biuro portfela MF, dokonując zmiany terminów raportowania, od marca 2020 r. ustalił, iż wewnętrzne raporty z postępu prac projektowych będą przygotowywane przez Liderów projektów w cyklach miesięcznych, do końca miesiąca, którego dotyczy raport. Zasadę tę usankcjonowano w zmienionych z dniem 23 października 2020 r. procedurach wewnętrznych dotyczących zarządzania i monitorowania projektów w MF poprzez wprowadzenie zapisu o konieczności wygenerowania raportu miesięcznego przez Lidera projektu w ostatnim dniu roboczym miesiąca, którego dotyczy raport. Oznacza to, że nowy termin wewnętrznego raportowania z postępu prac projektowych również nie umożliwił terminowej aktualizacji danych w systemie MonAliZa.

Ponadto, zdaniem NIK, kwestionowanie przez jednostki konieczności comiesięcznej aktualizacji danych w systemie MonAliZa oraz jej terminu (do końca każdego miesiąca), wynika przede wszystkim z nieusankcjonowania ww. obowiązku w formie uchwały RMPPS.

Brak comiesięcznej aktualizacji danych o projektach

Kontrole przeprowadzone w trzech ww. ministerstwach i KPRM wykazały m.in., że niezetelność danych ujętych w systemie MonAliZa w przypadku większości z analizowanych projektów: *Koncepcja zarządzania* (KPRM), *BCN* (MFiPR), *Pakt*, *Woda* i *Terminal intermodalny* (MRiRW) wynikała z dokonywania ich aktualizacji przez Liderów w cyklach rzadszych niż ustalone przez Radę (co miesiąc).

⁹⁸ W odpowiedzi przekazanej pocztą elektroniczną z 26 lipca 2019 r.

Przykłady

W **KPRM** w odniesieniu do projektu *Koncepcja zarządzania*, od czasu pierwszego wprowadzenia danych o tym projekcie (w marcu 2019 r.) w systemie MonAliZa jedyną zmianę w KPRM wprowadzono w dniu 1 sierpnia 2019 r. i od tego dnia przez ponad 2 lata⁹⁹ informacje o projekcie nie były aktualizowane.

W **MRiRW** aktualizacji danych o projekcie *Pakt* w Systemie dokonywano co najmniej raz na kwartał. Aktualizacji danych o projekcie *Woda* w MRiRW od rozpoczęcia jego monitorowania w systemie MonAliZa w lipcu 2018 r. do października 2021 r. dokonywano nieregularnie, tj. zaledwie 8-krotnie (w styczniu i wrześniu 2019 r., lutym, maju i lipcu 2020 r. oraz kwietniu, czerwcu i lipcu 2021 r.), w związku z czym 3-krotnie wystąpiły okresy braku aktualizacji danych dłuższe niż pięć miesięcy¹⁰⁰. Natomiast aktualizacji danych nt. projektu *Terminal intermodalny*, od rozpoczęcia jego monitorowania w systemie MonAliZa w październiku 2018 r. do października 2021 r. w MRiRW dokonano zaledwie czterokrotnie: w styczniu, marcu i wrześniu 2019 r. oraz w listopadzie 2020 r.

W odniesieniu do projektu *BCN*, za który odpowiadało **MFiPR**, ustalono, iż od rozpoczęcia jego monitorowania w systemie MonAliZa w lipcu 2018 r. do końca października 2021 r., aktualizacji danych o projekcie dokonano zaledwie w 12¹⁰¹ z 39 miesięcy objętych tym obowiązkiem.

Z wyjaśnień i informacji pozyskanych z pozostałych 13 ministerstw wynika, że w ośmiu z nich wystąpiły przerwy w comiesięcznej aktualizacji danych w systemie MonAliZa (MC, MAP, MEN, MKiŚ, MKiDN, MRiT, MSWiA i MZ) spowodowanych najczęściej nieobecnością pracowników posiadających uprawnienia do Systemu, epidemią COVID-19 i brakiem możliwości technicznych aktualizacji danych.

Szczególnego podkreślenia wymaga znaczenie jakości i terminowości przekazywania do RBMP przez podmioty odpowiedzialne aktualnych informacji o projektach za pośrednictwem systemu MonAliZa. Ograniczenie ich wiarygodności może, bowiem skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu realizacji projektów na poziomie całego Portfela projektów strategicznych oraz podjęcia decyzji zarządczych nieadekwatnych w odniesieniu do stanu faktycznego.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w ww. trzech ministerstwach wskazują, iż przyczynami aktualizacji rzadszej niż co miesiąc w przypadku jednego z badanych projektów było m.in. pomyłkowe zinterpretowanie przez Lidera terminów raportowania w ramach monitoringu operacyjnego (co miesiąc na potrzeby RMPPS) i strategicznego (co kwartał na potrzeby MFiPR). W kolejnym projekcie na jakość danych i terminowość ich aktualizacji bezpośredni, negatywny wpływ miał brak przeszkolenia i doświadczenia Lidera oraz członków jego Zespołu projektowego w zakresie realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem podejścia projektowego, a także brak jego wiedzy na temat celu i konieczności prowadzenia cyklicznego monitoringu operacyjnego przy użyciu systemu MonAliZa.

Niewłaściwe
przygotowanie Liderów

⁹⁹ Do dnia oględzin przeprowadzonych w dniu 18 października 2021 r.

¹⁰⁰ Tj. od lipca 2018 r. do stycznia 2019 r., od stycznia do września 2019 r. oraz od lipca 2020 r. do kwietnia 2021 r.

¹⁰¹ Dane o projekcie aktualizowano w sierpniu, wrześniu i październiku 2018 r., w kwietniu, czerwcu, sierpniu, październiku i grudniu 2019 r., we wrześniu 2019 r. oraz w marcu, wrześniu i październiku 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Lidera projektu *Woda* realizowanego w **MRiRW** objęto szkoleniem dopiero po upływie 2,5 roku od czasu wyznaczenia go do pełnienia tej roli projektowej. Natomiast członkowie, funkcjonującego w sposób nieformalny, Zespołu projektowego nie posiadali żadnego przeszkolenia w zakresie podejścia projektowego ani monitorowania projektów strategicznych, w tym z wykorzystaniem systemu MonAliZa. Przy czym, według Lidera, projekt ten nie nadawał się do prowadzenia w formie projektowej (mimo jego ujęcia w SOR i wpisania przez Radę do Portfela), w związku z czym nie było konieczności szkolenia pracowników.

Powyższe ustalenia, zdaniem NIK, świadczą o konieczności uprzedniego przygotowania (w tym zapoznania ze wszystkimi obowiązującymi zasadami) pracowników jednostek administracji rządowej do pełnienia ról w projektach strategicznych. W szczególności dotyczy to osób planowanych do pełnienia ról Lidera i członków Zespołu, ponieważ to oni faktycznie realizują zadania w projekcie i są za niego bezpośrednio odpowiedzialni. Ponadto stwierdzone w systemie MonAliZa braki i nieaktualne dane wpływały na ograniczenie wiarygodności informacji gromadzonych w systemie MonAliZa, co mogło skutkować dokonaniem przez RBMP i Radę nieprawidłowej oceny postępu realizacji projektów na poziomie całego Portfela projektów strategicznych.

Ograniczona skuteczność weryfikacji danych przez Biura portfela

Mimo iż we wszystkich skontrolowanych ministerstwach pracownicy wykonujący zadania Biura portfela analizowali dane ujęte w systemie MonAliZa i zwracali się do Liderów o ich korektę lub uzupełnienie, to weryfikacji tych dokonywano jedynie okresowo. Dodatkowo nie zawsze zalecenia otrzymane przez Liderów od pracowników realizujących zadania Biura portfela były respektowane.

Przykład

Z przekazanej do kontroli korespondencji elektronicznej pomiędzy Biurem portfela w **MFiPR**, a pracownikami tego ministerstwa odpowiadającymi za projekt *BCN* wynika, że w okresie od września 2019 r. do września 2021 r. Biuro portfela 18 razy przekazywało pytania dotyczące stanu realizacji projektu i prośby o weryfikację danych w Systemie. Opisane powyżej nieprawidłowości wskazują jednak, iż działania te były nieskuteczne.

Zdaniem NIK, część ze stwierdzonych nieprawidłowości (w szczególności w zakresie wzajemnej spójności danych zamieszczonych w Systemie w różnych zakładkach) mogłaby zostać wychwycona i skorygowana już na etapie wprowadzania danych. Warunkiem byłaby jednak częstsza i rzetelna weryfikacja danych, a ułatwieniem w tym zakresie byłoby wprowadzenie odpowiednich funkcjonalności do stosowanego systemu teleinformatycznego. W tym przypadku system MonAliZa nie posiadał opcji umożliwiających wymuszenie zatwierdzenia przez Biura portfela lub Sponsorów danych wprowadzonych przez Liderów lub pracowników Biur portfela (zachowanie tzw. zasady dwóch par oczu).

Ograniczone możliwości monitorowania projektów realizowanych przez podmioty zewnętrzne

Z zaprezentowanych powyżej ustaleń kontroli wynika, iż największą liczbę nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji projektowej i aktualizacji danych z wymaganą przez RMPPS częstotliwością, stwierdzono w odniesieniu do dwóch projektów: *Terminal intermodalny* i *BCN*. Zdaniem NIK, wynikało to przede wszystkim z przypisania odpowiedzialności

ści za te projekty ministerstwom (odpowiednio: MRiRW i MFiPR), które ich bezpośrednio nie realizowały. Projekt *Terminal intermodalny* był faktycznie realizowany przez Spółkę Skarbu Państwa, w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykonywał wówczas prawa z akcji. Natomiast podmiotami faktycznie realizującymi zadania w projekcie *BCN* były m.in. jednostki samorządu terytorialnego i podmioty prywatne, niezależne od MFiPR oraz nie podlegające mu organizacyjnie ani finansowo¹⁰². W związku z powyższym wyznaczeni w ministerstwach Liderzy w praktyce nie czuli się odpowiedzialni za realizację tych projektów, a ich rzeczywista rola ograniczała się do pozyskiwania od tych podmiotów informacji o przebiegu i stanie realizacji poszczególnych zadań oraz do wprowadzania danych z tym związanych do systemu MonAliZa. Wykonanie tych obowiązków powinno odbywać się zgodnie z przyjętym przez RMPPS dokumentem pt. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, opracowanym przez RBMP dokumentem pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym*, a także z ustalonym przez RMPPS miesięcznym cyklem aktualizacji danych w systemie MonAliZa. Mimo to **w MFiPR i MRiRW nie podjęto działań w celu rzetelnej realizacji ww. obowiązków poprzez zorganizowanie systemów cyklicznego pozyskiwania danych w zakresie przebiegu i stanu zaawansowania¹⁰³ ww. dwóch projektów.** Zasad takich, obowiązujących w całej administracji rządowej, nie ustaliła również RMPPS, a działania RBMP w tym zakresie ograniczyły się jedynie do opracowania i przekazania jednostkom do wykorzystania szablonu tzw. Formularza zbierania danych¹⁰⁴.

Ponadto projekt *BCN* posiadał status odrębnego projektu strategicznego realizowanego w ramach SOR oraz był jednocześnie jedną z wielu inicjatyw realizowanych w ramach innego projektu strategicznego pn. *Program dla Śląska*¹⁰⁵ również ujętego w SOR. Odpowiedzialność za oba projekty przypisano ministerstwu właściwemu ds. polityki regionalnej. Z tego powodu do realizacji projektu *BCN* miał zastosowanie *System zarządzania i realizacji* obowiązujący dla *Programu dla Śląska*, który przewidywał m.in. odrębny, inny od ustalonego przez RMPPS system monitorowania, obejmujący przekazywanie informacji o projektach ujętych w tym *Programie* w cyklach kwartalnych w formie tzw. Kart monitoringu.

W związku z powyższym informacje na temat przebiegu realizacji projektu *Terminal intermodalny* oraz poszczególnych zadań w projekcie *BCN* w ramach monitoringu operacyjnego w obu ministerstwach pozyskiwano od ich wykonawców sporadycznie lub z częstotliwością mniejszą niż wymagana przez RMPPS, w odpowiedzi na kierowaną indywidualnie korespondencję.

¹⁰² Dotyczy kontroli i nadzoru wynikających z ustawy o finansach publicznych np. w sytuacji udzielania przez Ministerstwo dotacji.

¹⁰³ Np. w formie umów o współpracy lub porozumień dotyczących comiesięcznego przekazywania danych przez podmioty zewnętrzne realizujące zadania w projekcie.

¹⁰⁴ Wypełnione (np. przez Liderów) danymi formularze miały być podstawą do wprowadzenia lub aktualizacji (np. przez Biuro portfela w danej jednostce) informacji o projekcie w systemie MonAliZa.

¹⁰⁵ Ogłoszonego przez Prezesa RM w dniu 21 grudnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z dokumentacji projektu *BCN* wynika, że już w III kw. 2018 r.¹⁰⁶ pracownik ówczesnego MliR stwierdził brak możliwości lub istotne ograniczenia w pozyskiwaniu informacji o wykonywanych w projekcie zadaniach od niektórych z podmiotów. Mimo to do końca 2021 r. w MFiPR nie podjęto działań w celu zakończenia jego monitorowania. W wyniku kontroli NIK, w MFiPR opracowano Raport zamknięcia projektu *BCN* i Rada uchwałą nr 1/2022 z 25 marca 2022 r. wyłączyła go z Portfela, tym samym zakończono jego monitorowanie z użyciem systemu MonAliZa.

Realizacja przez Biura portfela zadań wynikających z rekomendacji RBMP

Spośród rekomendowanych zadań, przypisanych do realizacji przez Biuro portfela w opracowaniach RBMP pt.: *Proces monitorowania projektów strategicznych*, pt. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* oraz pt. *Organizacja biura portfela. Rekomendacje*, w okresie objętym kontrolą, w trzech skontrolowanych ministerstwach, w których utworzono Biura portfela, stwierdzono m.in., że ich pracownicy podejmowali prawidłowe działania, tj.:

- organizowali lub współpracowali z RBMP przy organizacji szkoleń i innych form doskonalenia dotyczących zarządzania projektami i ich monitorowania z użyciem systemu MonAliZa;
- przekazywali pracownikom pełniącym role w projektach strategicznych materiały metodyczne otrzymane z RBMP;
- wprowadzali na podstawie otrzymanych informacji lub okresowo weryfikowali dane o projektach ujęte w systemie MonAliZa pod kątem ich kompletności (weryfikacja formalna) i spójności z Kartą projektu, Formularzami danych, raportami z innych systemów itp. (weryfikacja merytoryczna);
- w związku z niewystarczającymi danymi o projektach zawartymi w systemie MonAliZa indywidualnie pozyskiwali aktualne informacje o stanie realizacji wybranych projektów w związku z zapytaniami kierowanymi przez RBMP;
- koordynowali procesy opracowania i składania do RMPPS wniosków o włączenie do Portfela nowych projektów oraz zgłaszanie projektów zakończonych, podlegających wyłączeniu z Portfela i uzgadnianie z RBMP ostatecznej treści ich raportów zamknięcia;
- pośredniczyli w występowaniu do RBMP z wnioskami o nadanie imiennych uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa.

W okresie objętym kontrolą tylko w jednym ze skontrolowanych trzech ministerstw (MF) realizowano zadanie dotyczące stworzenia i prowadzenia bazy (repozytorium) wiedzy dotyczącej m.in. sposobu realizacji programów i projektów z wykorzystaniem podejścia projektowego, zawierającej zbiór doświadczeń (dobrych i złych praktyk) z dotychczas realizowanych projektów (tzw. *Lessons learned*) rekomendowane przez RBMP w dokumentach: pt. *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki*, pt. *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* oraz pt. *Organizacja biura portfela. Rekomendacje*.

¹⁰⁶ Na Kartach monitoringu za w III kw. 2018 r. oraz I i III kw. 2019 r.

Dobra praktyka

Realizację działań w tym zakresie Biuro portfela rozpoczęło w MF w maju 2017 r. i polegało to na utworzeniu i prowadzeniu w intranetowej sieci wewnętrznej MF dedykowanej bazy wiedzy obejmującej m.in.: ewidencję inicjatyw biznesowych oraz programów i projektów, informacje o projektach aktywnych oraz zamkniętych zawierające foldery projektów, archiwalne i aktualne zarządzenia właściwego ministra w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów, szablony dokumentacji projektowej oraz dział dotyczący doświadczeń z dotychczas realizowanych projektów (tzw. *Lessons learned*). Podzakładka pn. *Lessons learned* zawierała opis wybranych doświadczeń i dobrych praktyk projektowych, informacje z zakresu zarządzania projektami w administracji publicznej¹⁰⁷ oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania. Przyjęta w MF forma prowadzenia bazy wiedzy zapewniła łatwy, bieżący dostęp i umożliwiła korzystanie z ww. materiałów przez wszystkich pracowników MF. Ponadto Biuro portfela w MF przeprowadziło w 2019 r. wśród Liderów projektów badania ankietowe, których wyniki pozwoliły na dostosowanie oferty i treści organizowanych szkoleń wewnętrznych z zakresu zarządzania projektami do aktualnych potrzeb, a w okresie kwiecień 2020 r. – listopad 2021 r.¹⁰⁸ z pracownikami przeprowadzono 30 sesji pt. *Lessons learned* dotyczących doświadczeń zdobytych podczas dotychczas realizowanych projektów.

W MFiPR i MRiRW brak utworzenia baz wiedzy¹⁰⁹ tłumaczono realizacją tej funkcji (forum wymiany doświadczeń) m.in. w ramach spotkań i konsultacji pracowników wykonujących zadania Biura portfela z Liderami i członkami Zespołów projektowych, konsultacji pracowników ministerstw z pracownikami RBMP, a w MFiPR również przeglądów projektów z portfela Ministerstwa.

Funkcjonujące w ww. trzech ministerstwach Biura portfela w odmienny sposób realizowały zadania w zakresie wspierania procesów decyzyjnych kierownictw. Zróżnicowanie to wynikało m.in. z braku ustalenia przez RMPPS ogólnie obowiązujących w administracji rządowej zasad w tym zakresie, a także z posiadania (oprócz dostępu do systemu MonAliZa) lub braku własnego systemu teleinformatycznego służącego zarządzaniu i raportowaniu o projektach, liczby posiadanych uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa, posiadania ustalonych wewnętrznych zasad (lub ich braku) w zakresie wspierania procesów decyzyjnych kierownictw tych ministerstw, a także zaangażowania samego kierownictwa ministerstwa.

Spośród trzech skontrolowanych ministerstw tylko w MF funkcjonował usystematyzowany, uwzględniony procedurach wewnętrznych, system bieżącego, cyklicznego monitorowania projektów realizowanych w tym ministerstwie.

Zróżnicowanie działań
wspierających decyzje
kierownictw ministerstw

Dobra praktyka

Realizowane przez Biuro portfela w MF zadania z zakresu wspierania procesów decyzyjnych kierownictwa dotyczących zarządzania realizowanymi w MF programami i projektami, zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą procedurami wewnętrznymi, polegały na koordynacji i opiniowaniu

¹⁰⁷ W podzakładce umieszczono m.in. wersje elektroniczne podręczników przygotowanych przez RBMP oraz informację o Akademii Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej organizowanej przez RBMP i KSAP.

¹⁰⁸ Według stanu na 26 listopada 2021 r.

¹⁰⁹ W sposób zorganizowany, wyodrębniony i dostępny dla pracowników ministerstwa, np. w formie bazy danych, zestawień dobrych i złych praktyk.

dokumentów dotyczących powoływania i dokonywania zmian w projektach, a także na przygotowywaniu i przekazywaniu Ministrowi oraz Radzie Portfela Programów i Projektów w MF comiesięcznych, zbiorczych informacji zarządczych w postaci sprawozdań z realizacji programów i projektów. Podstawą opracowania przez Biuro portfela ww. comiesięcznych sprawozdań zbiorczych od 2017 r. były miesięczne raporty¹¹⁰ sporządzane przez Liderów poszczególnych projektów (na udostępnionych przez Biuro portfela formularzach), a od 2019 r. raporty z postępów w realizacji prac projektowych generowane w systemie EPM. Comiesięczne sprawozdania Biura portfela z realizacji programów i projektów zawierały m.in. informacje o otwieranych i zamykanych w poprzednim okresie programach i projektach, statusy prac projektowych oraz komentarz Biura portfela dla projektów opóźnionych i zagrożonych. Dodatkowo wybrane projekty, decyzją Dyrektora Biura portfela, podlegały monitorowaniu w cyklu tygodniowym. Powyższe sprawozdania Biuro portfela przekazywało członkom kierownictwa MF, tj. Ministrowi Finansów, Sekretarzom i Podsekretarzom Stanu, Dyrektorowi Generalnemu MF i Pełnomocnikowi Ministra Finansów ds. Informatyzacji, którzy pełnili również role Sponsorów projektów realizowanych w MF.

W MFiPR w ramach monitoringu wewnętrznego realizowanych projektów m.in. wszystkim członkom kierownictwa (w tym pełniącym role Sponsorów), pracownikom Biura portfela w MFiPR oraz Kierownikom programów i Liderom projektów zapewniono bieżący dostęp do informacji o projektach poprzez nadanie uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa. Realizowane przez Biuro portfela w MFiPR działania z zakresu wspierania procesów decyzyjnych kierownictwa polegały m.in. na konsultowaniu i zbieraniu informacji o realizowanych projektach oraz organizowaniu przeglądów strategicznych portfela ministerstwa z udziałem kierownictwa oraz dyrekcji departamentu, w którym znajdowało się Biuro portfela. W okresie objętym kontrolą odbyły się zaledwie trzy takie przeglądy: 29 lipca 2019 r. (stacjonarne), 21 grudnia 2020 r. (w formule hybrydowej) oraz w okresie sierpień-wrzesień 2021 r. (w trybie obiegowym).

Natomiast w MRiRW do 2019 r. departament, w którym zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania Biura portfela, był zobowiązany do prezentacji kierownictwu tego ministerstwa zbiorczych informacji o realizacji projektów strategicznych, opracowanych w oparciu o informacje otrzymane od poszczególnych Liderów, jednak bez wskazania, z jaką częstotliwością, w jakim zakresie oraz jakiej formie należało takie informacje przekazywać. Mimo iż w kolejnych aktualizacjach wewnętrznych procedur z 2019 r. oraz z 2020 r. powyższego wymogu już nie przewidziano, to w ww. departamencie kontynuowano realizację tego zadania, przy czym odbywało się to nieregularnie. Do października 2021 r. opracowano i przekazano kierownictwu MRiRW łącznie 12 informacji związanych z uczestnictwem przedstawicieli tego ministerstwa w posiedzeniach RMPPS¹¹¹ oraz 18 informacji¹¹² (w tym sześć jako materiały do omówienia na jego posiedzeniach¹¹³) dotyczących m.in. aktualnej zawartości portfela projektów strategicznych MRiRW, wprowadzenia istotnych zmian i stanu ich

¹¹⁰ W okresie od maja 2017 r. do lutego 2020 r. w MF, zgodnie z procedurami wewnętrznymi, dane o projektach Liderzy raportowali do piątego dnia następnego miesiąca. Natomiast od marca 2020 r., w związku z nowymi ustaleniami Biura portfela, raporty z postępu prac projektowych Liderzy projektów generowali z systemu EPM do końca danego miesiąca.

¹¹¹ W tym: 2 w 2018 r., 3 w 2019 r., 6 w 2020 r. oraz 1 w 2021 r. (do końca września).

¹¹² W tym: 5 informacji w 2018 r., 6 w 2019 r., 15 w 2020 r. oraz 10 w 2021 r. (do końca września).

¹¹³ W tym: po jednej w 2018 r. i 2019 r. oraz 5 w 2021 r. (do końca września).

realizacji oraz kwestii wymagających rozstrzygnięcia kierownictwa (np. przyjęcie do realizacji inicjatyw zaproponowanych przez RBMP w 2020 r. lub projektów z Programu Polski Ład w 2021 r.). Zarówno częstotliwość, jak i forma opracowywanych informacji uzależnione były m.in. od podejmowanych w różnych okresach przez kolejne kierownictwa MRiRW decyzji w sprawie zasad pracy w tym ministerstwie oraz co do tego czy będą odbywały się posiedzenia kierownictwa, w jakiej formie oraz w jakim składzie.

Na potrzebę organizacji cyklicznych spotkań z kierownictwem MRiRW, na których omawiane byłyby kluczowe do rozstrzygnięcia kwestie dla wybranych projektów strategicznych wskazują również zapisy notatki z dnia 9 czerwca 2021 r. skierowanej do kierownictwa tego ministerstwa przez Dyrektora ww. departamentu¹¹⁴. W notatce tej podkreślono znaczenie tego typu spotkań w odniesieniu do podejmowania decyzji w sprawach np. priorytetyzacji nowych projektów, wprowadzania zmian w portfelu, zmiany celów lub produktów projektów strategicznych, zakończenia projektów, mimo braku osiągnięcia kamieni milowych lub zakładanych produktów oraz w kontekście uzupełnienia portfela o inicjatywy wynikające z Programu Polski Ład. Ustalenia kontroli wykazały jednak, iż w latach 2018–2021 (do października) odbyło się tylko 29 posiedzeń kierownictwa MRiRW, z tego w I pół. 2018 r. posiedzenia odbywały się od 3 do 4 razy w miesiącu (łącznie 23). Po zmianie na stanowisku Ministra w II pół. 2018 r. odbyło się tylko jedno, w latach 2019–2020 w ogóle nie organizowano takich posiedzeń, a w 2021 r. zorganizowano ich jedynie pięć. Dodatkowo należy zauważyć, iż kwestie związane z realizowanymi projektami strategicznymi poruszano zaledwie na 10, a dotyczące wdrażania podejścia projektowego na dwóch z nich.

W ocenie NIK, w sytuacji nieudzielenia przez RBMP uprawnień dostępowych do systemu MonAliZa wszystkim członkom kierownictwa MRiRW, brak cyklicznej organizacji ww. spotkań, podczas których Biuro portfela miałoby możliwość zaprezentowania aktualnych informacji dotyczących realizowanych projektów strategicznych i ewentualnych zagrożeń związanych z ich prawidłowym przebiegiem w znaczącym stopniu utrudniał członkom kierownictwa MRiRW dostęp do bieżącej informacji zarządczej.

5.3. Prawidłowość realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.

Realizacja zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. została zapoczątkowana w czerwcu 2018 r. w ramach uzgodnień prowadzonych między przedstawicielami MC i IŁ-PIB¹¹⁵, dotyczących rozbudowy innego systemu teleinfor-

Kształtowanie koncepcji, zakresu i kosztów nowego systemu teleinformatycznego

¹¹⁴ Notatka została zaprezentowana kierownictwu MRiRW podczas posiedzenia w dniu 10 czerwca 2021 r.

¹¹⁵ IŁ-PIB jest państwowym instytutem badawczym, nadzorowanym przez ministra właściwego ds. informatyzacji i działa na podstawie Statutu ustalonego decyzją Ministra Cyfryzacji nr 56 z 7 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego (Dz. Urz. MC z 2017 r. poz. 23). Zgodnie z § 3 Statutu, przedmiotem podstawowej działalności Instytutu jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce, wdrażanie i upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk technicznych.

matycznego pn. SIMBA. System ten został stworzony przez Instytut w 2016 r., na zlecenie MC. Służył do monitorowania i nadzoru przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji¹¹⁶ projektów współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020¹¹⁷.

Koncepcja rozbudowy systemu SIMBA na cele KRMC została zainicjowana na zorganizowanym z inicjatywy MC w dniu 8 czerwca 2018 r. spotkaniu przedstawicieli MC, Centralnego Ośrodka Informatyki¹¹⁸ i IŁ-PIB, i początkowo dotyczyła niewielkiego zakresu prac. Celem spotkania było omówienie możliwości rozbudowy przez IŁ-PIB systemu SIMBA o funkcjonalności mające wspomagać działania KRMC w zakresie monitorowania projektów przez ten organ. Na podstawie ustalonego przez MC wstępnego zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB 20 czerwca 2018 r. dokonał pierwszej wyceny zadania na kwotę 178,9 tys. zł. Początkowo zmiany miały obejmować m.in. rozszerzenie zakresu projektów o nowe źródła finansowania, zmianę uprawnień KRMC i właścicieli projektów oraz modyfikację formularzy, raportu KRMC i paneli menadżerskich. W okresie lipiec – listopad 2018 r. pracownicy MC kontynuowali prace nad określeniem zakresu zmian w systemie SIMBA na cele KRMC. Nowe wymagania funkcjonalne i niefunkcjonalne systemu SIMBA zostały przesłane przez MC do Instytutu 28 listopada 2018 r. Dokument liczący prawie 400 stron znacząco rozszerzał zakres zmian ustalonych w czerwcu 2018 r. Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB w dniu 12 grudnia 2018 r. przekazał MC nową wycenę prac, zgodnie z którą szacunkowy czas realizacji zadania miał wynosić 10 miesięcy, a jego koszt 1016,2 tys. zł. Jednocześnie zaproponował, aby system monitorowania projektów był realizowany, jako system niezależny od systemu SIMBA.

W opinii Kierownika Działu Informatyki IŁ-PIB zaproponowane przez MC rozwiązania i funkcjonalności wskazywały, iż **nowy system ma działać na odmiennych zasadach, ma własną logikę działania, inne grono odbiorców i odmienne instytucje nadzorujące**, w związku z czym efektywniejsza byłaby realizacja systemu, jako niezależnego, z wykorzystaniem doświadczeń zdobytych w ramach systemu SIMBA.

Na spotkaniu w dniu 17 grudnia 2018 r. przedstawiciele MC zdecydowali o dalszym wykorzystaniu systemu SIMBA i zrezygnowali z funkcjonalności, które ich zdaniem wymagałyby budowania nowych rozwiązań od podstaw. Na bazie nowych założeń i ograniczenia zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB w dniu 17 grudnia 2018 r. dokonał trzeciej wyceny, która zakładała realizację zadania na cele KRMC w okresie 8 miesięcy, za kwotę 391 tys. zł.

Uwzględnienie potrzeb KPRM w ramach budowy nowego systemu teleinformatycznego

Decyzję o rozpoczęciu współpracy i uwzględnieniu potrzeb RMPPS i RBMP w realizacji zadania dotyczącego rozbudowy systemu SIMBA podjęto w I kw. 2019 r. Na zorganizowanych w dniach 20 i 26 marca oraz 3 kwietnia

¹¹⁶ Organ pomocniczy RM i Prezesa RM powołany zarządzeniem Prezesa RM nr 48 z 12 kwietnia 2016 r. w sprawie KRMC.

¹¹⁷ Dalej: POPC 2014–2020.

¹¹⁸ Instytucja gospodarki budżetowej, dla której funkcję organu założycielskiego pełni również minister właściwy do spraw informatyzacji. https://coi.ssdip.bip.gov.pl/statut/376_statut-centralnego-osrodka-informatyki.html. Dalej: COI.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2019 r., w MC spotkaniach przedstawiciele MC, RBMP, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz COI przeprowadzono konsultacje dotyczące funkcjonalności modułu monitorowania projektów, programów i portfeli w nowym systemie. W trakcie spotkań omówiono m.in. cel tego systemu, wykazy przypadków użycia, ról w systemie, ich powiązań i uprawnień, monitorowanych obszarów, generowanych z systemu raportów formularzowych, wskaźników i informacji monitorujących obszary projektu oraz metodykę szacowania poszczególnych wskaźników. W wyniku rozpoczęcia współpracy pomiędzy MC i RBMP systemowi nadano nazwę „MonAliZa 2.0.”

Koncepcja systemu uwzględniającego potrzeby zgłoszone przez RBMP i RMPPS i jego główne wymagania były ponownie konsultowane podczas spotkań z przedstawicielami IPMA Polska, zorganizowanych w MC w dniach 11 – 12 lipca 2019 r., w których uczestniczyli również przedstawiciele RBMP i IŁ-PIB. Od zaproszonych specjalistów zasięgnięto opinii w zakresie m.in. zgodności zaprezentowanych wymagań Systemu z metodami podejścia projektowego, w których stwierdzono m.in., iż wdrożenie systemu MonAliZa 2.0. powinno być realizowane metodami zarządzania projektowego oraz sugerowano podejście iteracyjne, tj. uwzględniające częstsze testy użytkowników i elastyczne dostosowanie funkcjonalności do ich wymagań.

W dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. MC przekazał Instytutowi kolejną, rozszerzoną wersję założeń Systemu. W uwagach zgłoszonych 27 czerwca 2019 r. przez IŁ-PIB ponownie sformułowano propozycję budowy Systemu od nowa, jedynie z wykorzystaniem doświadczeń systemu SIMBA. Z korespondencji prowadzonej między przedstawicielami MC i IŁ-PIB w czerwcu 2019 r. wynika, iż przedstawiciele IŁ-PIB zidentyfikowali problem niespójności zaproponowanych rozwiązań z systemem SIMBA i konieczność jego istotnej przebudowy.

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że decyzja o wykorzystaniu systemu SIMBA, jako podstawy do budowy systemu MonAliZa 2.0., zapadła w MC. Przedstawiciele Ministerstwa podkreślali, że oparcie systemu MonAliZa 2.0. o system SIMBA pozwoli na uproszczenie i przyspieszenie implementacji, a co za tym idzie, ograniczenie kosztów realizacji projektu i przyspieszenie przekazania systemu do użytkowników końcowych. W ocenie obecnego Dyrektora IŁ-PIB rozwiązanie to uzasadniał jedynie pierwotny zakres prac ustalony w 2018 r., jednak wraz ze wzrostem liczby i złożoności wymagań, to podejście mogło powodować problemy. Na podstawie wyceny z grudnia 2018 r. można było oszacować, że do budowy nowego systemu wykorzystanych zostałoby ok. 90% funkcjonalności SIMBY. Te założenia były podstawą dalszych wycen, na kolejnych etapach przygotowania projektu.

Na podstawie nowych wymagań systemu MonAliZa 2.0. Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB w dniu 8 lipca 2019 r. dokonał czwartej wyceny prac, zgodnie z którą przewidziano realizację zadania za kwotę 709,1 tys. zł, w terminie 10 miesięcy. **W związku z prośbą MC, dotyczącą skrócenia czasu realizacji zadania, 16 lipca 2019 r. Instytut przygotował kolejną, piątą wycenę, przy założeniu realizacji zadania w terminie 6,5 miesiąca i niezmienionej pracochłonności.** W nowej wycenie uwzględniono zatrudnienie pracowników spoza Instytutu, co spowodowało zwiększenie kosz-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

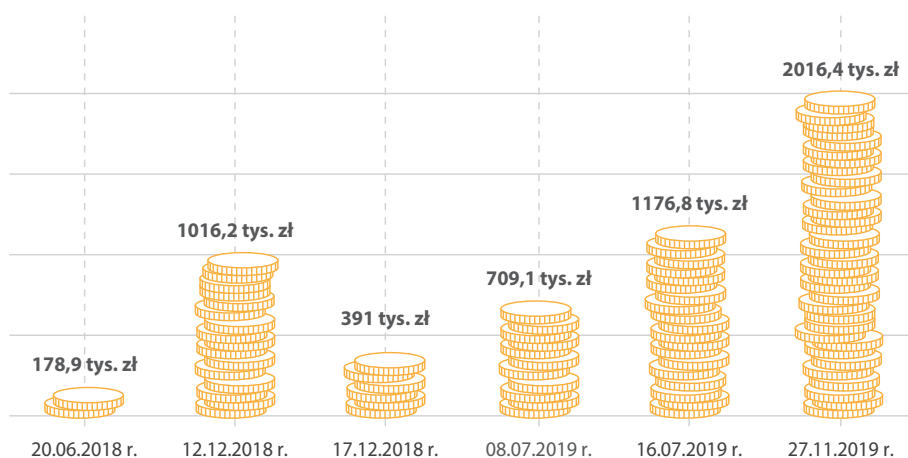
tów zadania do kwoty 1176,8 tys. zł. W okresie sierpień – listopad 2019 r. pracownicy MC, we współpracy z RBMP i IŁ-PIB, kontynuowali prace nad określeniem zakresu systemu MonAliZa 2.0. oraz ustalenia pracochłonności i kosztów realizacji tego zadania. Według wyceny przesłanej przez IŁ-PIB w dniu 27 listopada 2019 r. zadanie miało zostać zrealizowane w okresie 2 grudnia 2019 r. – 31 grudnia 2020 r. Ostatecznie, z powodu zwłoki w podpisaniu umowy dotacji, rozpoczęcie realizacji zadania przesunięto na 12 grudnia 2019 r., przy niezmienionym terminie zakończenia, natomiast koszt zadania ustalono na kwotę 2016,4 tys. zł.

Wszystkie wyceny realizacji zadania (obejmujące jego koszt i planowaną pracochłonność) zostały sporządzone przez pracowników Instytutu. Oszacowany koszt był bezpośrednio powiązany z pracochłonnością i harmonogramem zadania, nie miał jednak odniesienia do zakresu zrealizowanych prac (np. wykonania poszczególnych podzadań).

W ocenie NIK liczba i zakres zmian w kolejnych wycenach świadczą o tym, że **IŁ-PIB już na etapie przygotowania do realizacji zadania miał trudności z ustaleniem wielkości zasobów potrzebnych do całkowitej realizacji zadania.**

Infografika nr 16

Zmiany kosztów realizacji zadania w kolejnych wycenach zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. w okresie od czerwca 2018 r. do grudnia 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Umowa o udzielenie dotacji celowej z 2019 r.

Powyższe ustalenia, dotyczące kwoty (2016,4 tys. zł) i terminu realizacji zadania (12 grudnia 2019 r. – 31 grudnia 2020 r.), zostały ujęte we wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego zatwierdzonym przez Ministra Cyfryzacji w dniu 12 grudnia 2019 r. We wniosku wskazano m.in. na dotychczasowe doświadczenie IŁ-PIB w budowaniu i utrzymywaniu systemów informatycznych, w tym w zakresie systemu SIMBA, który miał stanowić podstawę prac programistycznych nowego Systemu. Instytut spełnił wymagania formalne do otrzymania zlecenia na wykonanie ww. zadania, zgodnie z art. 21 ust. 6 i art. 22 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹¹⁹ oraz ww. zarządzeniem Ministra Cyfryzacji nr 12 z 10 kwietnia

¹¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 498.

2018 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej¹²⁰. Minister Cyfryzacji powierzył IŁ-PIB realizację zadania¹²¹ dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. na podstawie umowy z grudnia 2019 r. Załącznik do umowy stanowił zaakceptowany przez Ministra Cyfryzacji ww. wniosek o wszczęcie postępowania dotacyjnego.

Na etapie przygotowania do realizacji zadania polegającego na budowie systemu MonAliZa 2.0. **pracownicy IŁ-PIB dokonali nierzetelnych analiz**, co skutkowało nieprawidłowym oszacowaniem kosztów i pracochłonności tego zadania. Jedną z przyczyn powstania nieprawidłowości był brak rzetelnego nadzoru kierownictwa Instytutu nad realizacją zadania zleconego.

Brak rzetelnych analiz na etapie przygotowania zadania

W powyższym zakresie **również pracownicy MC nierzetelnie przeprowadzili analizy i weryfikację ww. szacunków sporządzonych przez IŁ-PIB** (kosztów i pracochłonności) oraz nie uwzględnili przekazywanych przez ten podmiot informacji o ograniczeniach oraz o braku możliwości wykorzystania w pracach nad nowym Systemem rozwiązań technicznych i programistycznych istniejącego już systemu SIMBA. Należy podkreślić, iż po raz pierwszy informację o celowości budowy systemu do monitorowania projektów, jako niezależnego od systemu SIMBA, IŁ-PIB przekazał MC już w dniu 12 grudnia 2018 r. w związku z zaproponowanym przez MC rozszerzeniem wymagań funkcjonalnych i niefunkcjonalnych nowego systemu. Podobna sugestia została sformułowana w uwagach zgłoszonych w dniu 27 czerwca 2019 r. przez IŁ-PIB do kolejnej wersji założeń Systemu przekazanej przez MC w dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. (tj. już po rozpoczęciu współpracy z RBMP i uwzględnieniu potrzeb RMPPS w założeniach projektowanego systemu informatycznego.). IŁ-PIB zaproponował wówczas budowę systemu od nowa, jedynie z wykorzystaniem doświadczeń systemu SIMBA.

Poza opisanymi powyżej konsultacjami z ministerstwami i IPMA Polska, dotyczącymi zakresu i funkcjonalności systemu MonAliZa 2.0., w MC nie przeprowadzano, ani nie zlecano ekspertom zewnętrznym przeprowadzenia analiz prawidłowości oszacowania przez IŁ-PIB kosztów i pracochłonności budowy systemu MonAliZa 2.0.

Umowę ramową nr 3/Bitenet/BAiPS/2019 dotyczącą świadczenia kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT Minister Cyfryzacji¹²² zawarł z przedstawicielem wyspecjalizowanej firmy z rynku komercyjnego już w dniu 8 maja 2019 r. Zatem w MC istniała możliwość skorzystania z usług wsparcia ekspertów IT poprzez zawarcie, w ramach ww. umowy ramowej w zakresie tzw. *body leasingu*, odpowiedniej umowy wykonawczej. Mimo to na etapie przygotowania do realizacji

¹²⁰ Dz. Urz. MC z 2018 r. poz. 12.

¹²¹ Zadanie zlecone pn. *MonAliZa 2.0.* – Rozbudowa i dostosowanie systemu teleinformatycznego SIMBA do potrzeb monitorowania przez KRMC projektów, programów oraz portfeli projektów, z zastosowaniem standardów zarządzania oraz procesu monitorowania projektów lub programów strategicznych w administracji rządowej.

¹²² Reprezentowanego przez umocowanego do tej czynności Dyrektora Departamentu Rozwoju i Usług Cyfrowych w MC.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zadania i przed podpisaniem umowy z grudnia 2019 r. w MC nie zlecono temu podmiotowi analiz i weryfikacji rozwiązań technicznych i wyceny zaproponowanych przez IŁ-PIB. Natomiast opóźnienia w realizacji zadania pojawiły się już na początku jego realizacji, w momencie, gdy wraz z uszczegółowianiem wymagań okazało się, że niemożliwe będzie wykorzystanie rozwiązań SIMBY. W trakcie realizacji zadania na wydłużenie prac miały wpływ również zmiany wymagań i konieczność realizacji prac dodatkowych, sytuacja pandemiczna, zmiany kadrowe w zespole IŁ-PIB i trudności z pozyskaniem do zespołu projektowego nowych osób o odpowiednim doświadczeniu

W ocenie NIK brak rzetelnych analiz w powyższym zakresie – zarówno po stronie przedstawicieli MC, jak i IŁ-PIB – spowodował iż w umowie dotacji z grudnia 2019 r. ustalono nierealne terminy i koszty budowy Systemu. W efekcie IŁ-PIB nie dotrzymał ani pierwotnie ustalonego terminu realizacji zadania, jakim był 31 grudnia 2020 r., ani zaplanowanego budżetu w kwocie 2016,4 tys. zł (co zostanie opisane szczegółowo w dalszej części niniejszej Informacji o wynikach kontroli).

Porozumienie zawarte między MC i KPRM

Zasady współpracy KPRM i MC przy realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. ustalono po zawarciu ww. umowy z grudnia 2019 r. W dniu 22 stycznia 2020 r. ww. strony zawarły Porozumienie, zgodnie z którym prace w zakresie przygotowania, wytworzenia, wdrożenia i utrzymania nowego Systemu podzielono na etap pierwszy, który miał dotyczyć monitorowania projektów programów i portfeli oraz etap drugi, który miał dotyczyć zarządzania projektami, programami i portfelami. W ramach etapu pierwszego:

- MC było zobowiązane do ponoszenia kosztów i realizacji zadań związanych z przygotowaniem, wytworzeniem i wdrożeniem systemu MonAliZa 2.0., poprzez jego przygotowanie produkcyjne i stabilizację oraz wdrożenie i utrzymanie merytoryczne dla interesariuszy KRMC (umowa z grudnia 2019 r.);
- KPRM miała odpowiadać i ponosić koszty dotyczące wdrożenia i utrzymania merytorycznego Systemu dla interesariuszy RMPPS, które do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie wystąpiły z powodu niezakończenia prac nad budową systemu MonAliZa 2.0.

Zakres zadania zleconego umową dotacji z 2019 r.

Zgodnie z założeniami Systemu, stanowiącymi załącznik do umowy z grudnia 2019 r., zlecone IŁ-PIB zadanie obejmowało przygotowanie, wytworzenie oraz wdrożenie systemu MonAliZa 2.0. w zakresie monitorowania projektów, programów i portfeli wraz z przygotowaniem i przeprowadzeniem migracji danych z dotychczas użytkowanego systemu MonAliZa. Ustalono, iż zadanie będzie realizowane w podziale na cztery podzadania, tj. przygotowanie Systemu (tworzenie koncepcji, modelowanie biznesowe, specyfikowanie wymagań, analizowanie), wytworzenie Systemu (projektowanie, tworzenie, testowanie oprogramowania), wdrożenie Systemu (produkcyjne pilotażowe uruchomienie) i końcowe wdrożenie Systemu (*roll-out*, stabilizacja), którym wyznaczono szczegółowe daty rozpoczęcia i zakończenia oraz budżet w podziale na lata. We wniosku do umowy z grudnia 2019 r. określono również limity wydatków w ramach określo-

nych kategorii kosztów. Ogólny koszt realizacji zadania, według pierwotnych założeń, miał wynieść 2016,4 tys. zł, z tego wynagrodzenia osobowe – 1224,3 tys. zł (w wymiarze 94,18 osobomiesięcy¹²³), bezosobowe – 456,0 tys. zł (w wymiarze 3040 osobogodzin), a koszty ogólne (liczone jako ryczałt 20% kosztów bezpośrednich) – 336,1 tys. zł.

Umowa z grudnia 2019 r. była dwukrotnie zmieniana. Aneks nr 1 z 3 czerwca 2020 r., zawartym na wniosek IŁ-PIB, dokonano przesunięcia wydatków między kategoriami kosztów, tj.: zwiększono łączne koszty osobowe z 1224,3 tys. zł do 1240,1 tys. zł, przy jednoczesnym zwiększeniu pracochłonności z 94,18 do 95,46 osobomiesięcy (o 1,4%); zmniejszono koszty bezosobowe z 456,0 tys. zł do 355,5 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu pracochłonności z 3040 do 2370 osobogodzin (o 22%) oraz utworzono nową pozycję kosztów pn. *usługi obce*¹²⁴ na kwotę 100,5 tys. zł, przy szacowanej pracochłonności 670 godzin. Powyższe zmiany wpłynęły na zmniejszenie kosztów ogólnych¹²⁵ z 336,1 tys. zł do 319,3 tys. zł, a łączna kwota dotacji uległa zmniejszeniu z 2016,4 tys. zł do 2016,3 tys. zł (tj. o 0,1 tys. zł).

Aneksy do umowy dotacji z 2019 r.

Zawarcie aneksu nr 2 było poprzedzone złożeniem do Dyrektora Departamentu Architektury Informacyjnej Państwa¹²⁶ w dniu 26 listopada 2020 r. pisma, w którym Dyrektor IŁ-PIB wnioskował o wprowadzenie zmian m.in. z uwagi na fakt, iż *szacując koszt realizacji zadania, IŁ-PIB zakładał wykorzystanie już istniejących rozwiązań wytworzonych przy wcześniejszych pracach (...), w tym m.in. modułów formularzy, raportów, obsługi projektów z systemu SIMBA oraz wybranych innych bibliotek programistycznych. W trakcie realizacji podzadania pierwszego, po dokładnej analizie wymagań, zostały one istotnie uszczegółowione. W wyniku prac koncepcyjnych i przyjętego modelu architektonicznego Systemu, nie było możliwe wykorzystanie zakładanych, gotowych rozwiązań, o których mowa powyżej – konieczna była implementacja odpowiednich modułów od podstaw. Prace przeprowadzone w ramach podzadania pierwszego wykazały konieczność znacznego zwiększenia zakresu prac niezbędnych do realizacji w ramach pozostałych podzadań. Obecnie prace koncepcyjne pozwoliły zdefiniować i wymiarować szczegółowy zakres prac dla zdecydowanej większości funkcjonalności w Systemie. Konieczna jest jednak ich kontynuacja w odniesieniu do zagadnień związanych z implementacją monitorowania programów i portfeli projektów. (...) Brak możliwości wykorzystania dostępnych rozwiązań oraz zidentyfikowane znaczne zwiększenie zakresu prac wiąże się ze zwiększeniem pracochłonności zadania. Jednocześnie z uwagi na brak możliwości organizacyjnych i uzasadnienia merytorycznego dla zwiększenia liczebności zespołu IŁ-PIB, konieczne jest wydłużenie czasu realizacji zadania do 31 lipca 2021 r., w tym (...) zmianom ulegną terminy realizacji poszczególnych podzadań. Ostatecznie aneksem nr 2 z 21 grudnia 2020 r. wydłużono okres realizacji zadania z 31 grudnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r.*

¹²³ Co stanowi 15 822 osobogodzin w przeliczeniu zgodnie ze stosowaną przez IŁ-PIB metodą obliczeń według której jeden osobomiesiąc to 168 osobogodzin.

¹²⁴ Obejmuje wydatki na usługi zewnętrzne wykonania prac specjalistycznych związanych z realizacją zadania.

¹²⁵ Ryczałt 20% liczony był od wydatków bezpośrednich z wyłączeniem usług obcych.

¹²⁶ Departament odpowiedzialny w MC za realizację projektu dotyczącego budowy systemu MonAliZa 2.0. Dalej: DAIP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(o 7 miesięcy) oraz zwiększono dotację z 2016,3 tys. zł do 2871,6 tys. zł, tj. o 855,3 tys. zł (o 42,4%), w tym: zwiększenie wynagrodzeń osobowych z 1241,0 tys. zł do 2223,8 tys. zł (wynikające ze zwiększenia pracochłonności z 95,46 do 171,06 osobomiesiący, tj. o 79,2%), zmniejszenie wynagrodzeń bezosobowych z 355,5 tys. zł do 70,5 tys. zł (wynikające ze zmniejszenia pracochłonności z 2370 do 470 osobogodzin, tj. o 80,2%), utworzenie nowej pozycji kosztów pn. *materiały*¹²⁷ na kwotę 15,0 tys. zł oraz zwiększenie kosztów ogólnych z 319,3 tys. zł do 461,9 tys. zł. Wydatki na usługi obce pozostały na niezmiennym poziomie 100,5 tys. zł.

Realizacja przez MC zadania w ujęciu projektowym

Realizacja zadania dotyczącego budowy systemu MonAliza 2.0., zarówno w MC (a następnie KPRM-MC), jak i w IŁ-PIB, odbywała się z wykorzystaniem metod podejścia projektowego.

W okresie objętym kontrolą w MC, a następnie w KPRM-MC, obowiązywała *Metodyka zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*¹²⁸ wprowadzona przez Ministra zarządzeniem nr 5 z 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji¹²⁹. W związku z likwidacją od 6 października 2020 r. MC, w dniu 29 października 2021 r. Minister Cyfryzacji wydał zarządzenie nr 17 zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzenia do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji¹³⁰, którym m.in. uwzględniono wprowadzone zmiany organizacyjne dotyczące włączenia do KPRM pracowników dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji. Zarządzeniem tym m.in. utworzono, działającą pod przewodnictwem Ministra Cyfryzacji, Radę portfela MC, będącą organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu informatyzacja. Ustalono także zasady zatwierdzania Wizji i udzielania przez Radę portfela MC zgody na realizację fazy przygotowania projektu. Określone w *Metodyce zarządzania projektami* zasady obejmowały m.in. szczegółowy sposób zarządzania projektami, w tym wskazanie organów odpowiedzialnych za projekt na różnych poziomach zarządzania (w tym Rada portfela MC, Komitet Sterujący projektu¹³¹, Przewodniczący KS, Kierownik Projektu¹³²) i ich zadania, rodzaje i częstotliwość ich spotkań, sposób i częstotliwość raportowania o projekcie oraz wymagane do sporządzenia rodzaje dokumentów.

Wizja projektu MonAliZa 2.0.

Zgodnie z § 4 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, na posiedzeniu Rady portfela MC w dniu 9 maja 2019 r. zaprezentowano informację na temat Wizji projektu o pierwotnej (roboczej) nazwie „SIMBA SM3P”, dotyczącego I etapu rozbudowy systemu SIMBA (monitoring projektów, programów i portfeli¹³³), uwzględniającą potrzeby RBMP i RMPPS.

¹²⁷ Obejmuje zakup materiałów, w tym min. licencji na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy oraz zakup licencji, stanowiących materiał niezbędny do wytworzenia funkcjonalności systemu MonAliZa 2.0.

¹²⁸ Dalej: *Metodyka zarządzania projektami*.

¹²⁹ Dz. Urz. MC z 2019 r. poz. 6, ze zm. Dalej: zarządzenie ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji.

¹³⁰ Dz. Urz. MC z 2021 r. poz. 20.

¹³¹ Dalej: KS.

¹³² Dalej: KP.

¹³³ Etap II ma dotyczyć modułu zarządzania (projektami, programami i portfelami).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na tej podstawie, zgodnie z § 3 ust. 5 pkt 3 i § 5 pkt 1 ww. zarządzenia, Przewodniczący Rady portfela MC (Minister Cyfryzacji) decyzją nr 3/2019 z 28 czerwca 2019 r. zatwierdził do realizacji ww. Wizję projektu.

Do zarządzania i nadzoru nad realizacją tego projektu, zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 8 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, w dniu 14 sierpnia 2019 r. Rada portfela MC powołała KS projektu MonAliZa 2.0., w którego skład weszły osoby zajmujące wówczas stanowiska lub pełniące funkcje: Dyrektora Biura Analiz i Projektów Strategicznych¹³⁴ (jako Przewodniczący), Sekretarza KRMC (pracownik BAIPS) i Dyrektora RBMP (jako Główni użytkownicy) oraz Dyrektora IŁ-PIB (jako Główny dostawca). Zgodnie z obowiązującą w MC *Metodyką zarządzania projektami* do zadań KS należało m.in.: sprawowanie nadzoru na poziomie zarządczym nad realizacją, harmonogramem i budżetem projektu, zarządzaniem ryzykami wykraczającymi poza kompetencje KP, realizacją korzyści projektu, a także wsparcie i monitorowanie realizacji celów projektu. Kompetencje członków KS w tym zakresie obejmowały m.in. wyznaczenie KP, podejmowanie decyzji, zatwierdzanie planów przydzielania zasobów do projektu i wydawanie zezwoleń na odstępstwa od planów.

Komitet Sterujący projektu MonAliZa 2.0.

Od 12 grudnia 2019 r. do 31 lipca 2021 r., tj. w okresie 19,5 miesiąca realizacji umowy z grudnia 2019 r., odbyło się dziesięć spotkań KS. Pierwsze z nich zorganizowano 16 stycznia 2020 r., a ostatnie 21 lipca 2021 r. Zgodnie z ww. *Metodyką zarządzania projektami*, na pierwszym posiedzeniu KS powołano osobę do pełnienia roli KP. Na ww. posiedzeniach KS omawiano m.in. zakres zaplanowanych i zrealizowanych prac, ich terminowość oraz przewidywane i zmaterializowane ryzyka. Ryzyka najistotniejsze na danym etapie realizacji projektu MonAliZa 2.0. oraz pojawiające się nowe ryzyka prezentowano i omawiano na wszystkich posiedzeniach KS. Bieżący nadzór nad realizacją projektu sprawowano m.in. poprzez raportowanie przez KP statusów projektu na posiedzeniach KS, uczestnictwo KP w spotkaniach roboczych dotyczących projektu z udziałem przedstawicieli Instytutu, na których prezentowano zadania zrealizowane i niezrealizowane, omawiano problemy, ryzyka i ewentualne wnioski dotyczące zmiany organizacji pracy oraz planowano kolejne zadania. Szczegółowe terminy realizacji projektu określono w kolejnych harmonogramach, zatwierdzonych przez KS. Zmiany harmonogramów były zgodne z terminami określonymi w ww. umowie z grudnia 2019 r.

Spotkania Komitetu Sterującego

Na pierwszym posiedzeniu KS w dniu 16 stycznia 2020 r. zaprezentowano rejestr ryzyk zidentyfikowanych na tym etapie, który następnie był sukcesywnie aktualizowany. Przykładowo w trakcie realizacji projektu w 2020 r. do rejestru wprowadzono ryzyka dotyczące:

Rejestr ryzyk projektu MonAliZa 2.0.

- niedostępności zasobów osobowych w projekcie wynikających z COVID-19, skutkującej spadkiem dostępności zasobów wewnętrznych i zewnętrznych w projekcie, w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący bezwzględne stosowanie się członków zespołu projektowego do zasad epidemiologicznych i zastosowano środki zaradcze w postaci pracy zdalnej zespołu zarówno po stronie MC, KPRM, jak i IŁ-PIB;

¹³⁴ Dalej: BAIPS, przekształconego następnie w DAIP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- braku możliwości kontynuacji prac programistycznych w projekcie od stycznia 2021 r. z uwagi na opóźnienia w uzgodnieniach i niepodpisanie wniosku o przyznanie dotacji wraz z aneksem do umowy w terminie do 31 grudnia 2020 r., w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący codzienne statusy uzgodnieniowe IŁ – KPRM, celem przyspieszenia procesu zatwierdzenia merytorycznego dokumentów, codzienny monitoring procesu obiegu dokumentów w systemie EZD oraz kontakt bezpośredni z jednostkami opiniującymi na każdym etapie obiegu dokumentów w systemie EZD i zastosowano środki zaradcze w postaci m.in. przygotowania częściowego wsadu merytorycznego do dokumentów jeszcze na etapie prowadzonych uzgodnień do zmian w harmonogramie oraz przekazania do jednostek, wymaganych na ścieżce opiniującej, informacji o wysokim priorytecie zadania i merytoryczne przygotowanie ich do planowanych prac nad dokumentami;
- niedotrzymania terminu wytworzenia elementów oraz wdrożenia produktów projektu przez dostawcę z uwagi na niedoszacowanie zasobów po stronie Instytutu, jego niewystarczające zaznajomienie się z dokumentacją projektu i niedoszacowaną dojrzałość projektową zespołu deweloperskiego, w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący m.in. określenie wymagań o dużym priorytecie i ich realizację w pierwszej kolejności (wymagana zmiana harmonogramu), bieżącą współpracę z dostawcą w celu identyfikacji ryzyk i problemów wpływających na opóźnienia oraz bieżące monitorowanie postępu prac i eskalowanie problemów na poziom KS, Rady portfela MC i zastosowano środki zaradcze w postaci m.in. wdrożenia odpowiedniego do zakresu projektu systemu zarządzania oraz stosowanie sprawdzonych praktyk w tym zakresie, tj. stosowanie metodyk zwinnych, zapewnienia odpowiedniego nadzoru realizacji etapów projektu, tj. iteracyjne tworzenie, testowanie i odbiór tworzonego elementu produktu, bieżące monitorowanie postępu prac i eskalowanie problemów na poziom KS oraz wykonywania na bieżąco scenariuszy testowych.

Dokument inicjujący projekt i Plan projektu

Zgodnie z zasadami *Metodyki zarządzania projektami*, na pierwszym posiedzeniu KS w dniu 16 stycznia 2020 r., Kierownikowi projektu polecono sporządzenie dwóch kluczowych dokumentów określających założenia i zasady zarządzania projektem, tj. *Dokumentu inicjującego projekt*¹³⁵ wraz z *Planem projektu*¹³⁶.

Mimo iż pierwsze projekty tych dokumentów zostały opracowane przez KP w marcu 2020 r., to KS zatwierdził je dopiero 14 grudnia 2020 r., tj. po ok. 1 roku od podpisania umowy dotacji celowej (30 grudnia 2019 r.) i na ok. 2 tygodnie przed pierwotnie planowanym zakończeniem realizacji tego projektu przez IŁ-PIB (31 grudnia 2020 r.).

¹³⁵ Dokument inicjujący projekt (DIP) zawierał m.in. informacje o celu projektu, opis produktu końcowego i sposobu realizacji projektu, określał strukturę organizacyjną projektu, definiował skład zespołów projektowych i wyznaczonych w projekcie ról oraz zasady komunikacji między poszczególnymi uczestnikami.

¹³⁶ Plan Projektu (PP) określał m.in. kluczowe czynniki i mierniki sukcesu projektu, rezultaty projektu, kamienie milowe, etapy projektu, potrzebne zasoby osobowe, budżet projektu i opis produktów projektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Było to niezgodne z postanowieniami *Metodyki zarządzania projektami*, zgodnie z którą celem *Dokumentu Inicjującego Projekt* jest zdefiniowanie projektu oraz stanowi on podstawę do zarządzania projektem i jego oceny, opracowywany jest na etapie inicjacji projektu i na jego podstawie podejmowana jest decyzja o przejściu do etapu realizacji projektu. Ponadto w dokumencie tym stwierdzono, że każdy projekt podlegający *Metodyce* na etapie realizacji powinien posiadać zaakceptowany przez KS *Dokument Inicjujący Projekt*, a *Plan projektu* jest opracowywany przez KP i stanowi załącznik *Dokumentu Inicjującego Projekt*.

Zdaniem NIK, z uwagi na fakt, iż ww. dokumenty określały kluczowe informacje dotyczące projektu (w tym m.in. jego cele, kluczowe czynniki i mierniki sukcesu, rezultaty projektu, kamienie milowe, etapy projektu, potrzebne zasoby osobowe, budżet i zasady zarządzania projektem) oraz zgodnie z *Metodyką zarządzania projektami*, powinny zostać uzgodnione na etapie przygotowania do realizacji przedsięwzięcia.

W Instytucie, w ramach prac nad budową systemu MonAliZa 2.0. powołano Lidera zespołu deweloperskiego, wspieranego przez Kierownika Działu Informatyki IŁ-PIB. Prace w projekcie były podzielone na etapy, nazywane sprintami¹³⁷, trwające po 2 tygodnie każdy. Na zakończenie każdego sprintu odbywały się spotkania podsumowujące efekty prac, w których uczestniczyli pracownicy IŁ-PIB, KP i inne osoby z MC (a następnie KPRM-MC). Prezentowano na nich zadania zrealizowane i niezrealizowane, omawiano problemy i ewentualne wnioski dotyczące zmiany organizacji pracy. Kolejne wersje Systemu były udostępniane na platformie testowej, a pozostała dokumentacja poprzez narzędzia *GitLab Statistics* i *Tablica SCRUM*.

W okresie realizacji zadania przedstawiciele MC, a następnie KPRM-MC, w ramach posiedzeń KS byli wielokrotnie informowani przez IŁ-PIB o opóźnieniach w realizacji zadania i ryzyku niedotrzymania zaplanowanych terminów. Pierwsza informacja w tym zakresie została przekazana przez pracowników Instytutu już na drugim posiedzeniu KS w dniu 9 marca 2020 r., a jako powód wskazano opóźnienie w zawarciu umowy z grudnia 2019 r. Następnie informacje w tym zakresie IŁ-PIB przekazywał na posiedzeniach KS w dniach: 17 marca, 15 lipca i 22 października 2020 r. oraz 17 czerwca i 6 lipca 2021 r., a także we wnioskach z 11 sierpnia i 26 listopada 2020 r. w sprawie zawarcia aneksów do umowy z grudnia 2019 r.

Podczas realizacji zadania potwierdziły się, zgłaszane przez IŁ-PIB na wcześniejszym etapie, trudności z wykorzystaniem systemu SIMBA przy budowie systemu MonAliZa 2.0., co ostatecznie wpłynęło na zwiększenie pracochłonności zadania. **Dopiero na posiedzeniu w dniu 9 marca 2020 r. KS podjął decyzję o rezygnacji z rozwiązania umożliwiającego wykorzystanie istniejących formularzy systemu SIMBA.** Zwiększenie pracochłonności zadania, spowodowane koniecznością budowy wielu rozwiązań od podstaw, było jednym z kluczowych powodów wskazanych

Realizacja przez IŁ-PIB zadania w ujęciu projektowym

Opóźnienia w realizacji projektu MonAliZa 2.0.

Problemy z wykorzystaniem kodu systemu SIMBA

¹³⁷ Sprint to pojedyncza iteracja w metodykach zwinnych. To ograniczenie czasowe, które trwa nie dłużej niż 1 miesiąc, podczas którego generowany jest gotowy do użycia i potencjalnego wydania przyrost. Cel sprintu jest założeniem, które zespół deweloperski planuje osiągnąć, jako efekt pracy w sprincie i jest on ustalany przez zespół podczas planowania sprintu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez Dyrektora IŁ-PIB w ww. piśmie z 26 listopada 2020 r., inicjującym zawarcie aneksu nr 2 do umowy z grudnia 2019 r. W powyższym piśmie wskazano, że w wyniku prac koncepcyjnych i przyjętego modelu architektonicznego Systemu nie było możliwe wykorzystanie zakładanych, gotowych rozwiązań systemu SIMBA, co spowodowało konieczność implementacji odpowiednich modułów od podstaw, a co za tym idzie, zwiększenie zakresu prac i pracochłonności.

W zakresie rzeczywistego wykorzystania kodu źródłowego systemu SIMBA, które pierwotnie szacowano na 90%, Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że zasadnicza część systemu MonAliZa 2.0.¹³⁸ została przygotowana w języku *Python*. W części tej wiele zastosowanych rozwiązań czerpie z wcześniejszych doświadczeń SIMBY, jednak są to rozwiązania zdecydowanie bardziej złożone. Można wskazać tylko trzy moduły SIMBY, które zostały wykorzystane w całości: moduł generowania dokumentacji – 0,1% kodu *Pythona*, moduł weryfikacji struktury pliku CSV – 0,6% kodu *Pythona*, moduł ról i uprawnień – 1,5% kodu *Pythona*. Wybór rozwiązań technicznych, podczas całego czasu trwania projektu, był dokonywany przez IŁ-PIB, po wnikliwym rozważeniu możliwości spełnienia stawianych wymagań przez dostępny kod własny.

Pracownicy IŁ-PIB realizujący projekt MonAliZa 2.0.

W budowie systemu MonAliZa 2.0., w okresie od 12 grudnia 2019 r. do 31 lipca 2021 r., uczestniczyło łącznie 29 pracowników Instytutu¹³⁹ i czterech współpracowników zewnętrznych¹⁴⁰, w tym 11 pracowników i czterech współpracowników zatrudniono w ramach naborów prowadzonych w okresie obowiązywania umowy z grudnia 2019 r. Z ww. 29 pracowników, sześciu odeszło z Instytutu przed zakończeniem realizacji zadania, w tym dwóch z powodu upływu okresu zatrudnienia i czterech z powodu wypowiedzenia stosunku pracy przez pracownika. Od grudnia 2019 r. do czerwca 2021 r. nad budową systemu MonAliZa 2.0. pracowało od siedmiu do 23 osób (od siedmiu do 21 pracowników IŁ-PIB oraz od jednego do trzech współpracowników), z tego najwięcej w II pół. 2020 r. (od 15 do 21 pracowników i od jednego do trzech współpracowników). Wszyscy pracownicy Instytutu, zaangażowani w realizację zadania, posiadali wykształcenie kierunkowe, szkolenia lub doświadczenie zawodowe, uzasadniające przypisanie im zadania w projekcie. W ostatnim miesiącu realizacji umowy, w lipcu 2021 r., prace realizowały tylko trzy osoby, w łącznym wymiarze 152 godzin.

Umowy typu *body leasing*

Dopiero od kwietnia 2020 r. (tj. po ok. 11 miesiącach od zawarcia umowy ramowej¹⁴¹ typu *body leasing* oraz po 4 miesiącach od zawarcia umowy z grudnia 2019 r.) na podstawie umów wykonawczych do ww. umowy ramowej w MC rozpoczęto korzystanie z usług wsparcia konsultantów z branży IT w zakresie realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. W okresie od kwietnia 2020 r. do maja 2022 r. w realizację ww. zadań było zaangażowanych¹⁴² łącznie 13 konsul-

¹³⁸ Obejmująca całą logikę działania, wprowadzanie danych, komunikację z bazą danych, eksport danych.

¹³⁹ W tym jeden pracownik realizował zadania najpierw jako współpracownik (wrzesień – październik 2020 r.), a następnie jako pracownik IŁ-PIB (od listopada 2020 r.).

¹⁴⁰ W ramach kategorii kosztów pn. *Wynagrodzenia bezosobowe i usługi obce*.

¹⁴¹ Umowę zawarto 8 maja 2019 r.

¹⁴² Na podstawie umów ramowych nr 3/Britenet/BAiPS/2019 z 8 maja 2019 r. i 833/DAIP/2020/2 z 1 czerwca 2021 r.

tantów o różnych specjalnościach. Zakres zrealizowanych przez nich zadań obejmował m.in. prace projektowe, analizy biznesowe, przygotowanie dokumentacji na posiedzenia KS, weryfikacje dokumentacji przekazanej z IŁ-PIB (sprawozdania, opracowane formularze itp.), doprecyzowanie zakresu zadania, przeprowadzanie testów funkcjonalnych w ramach roboczych wersji Systemu i weryfikacja dokumentacji testowej. Łączne koszty usług *body leasingu* wyniosły w ww. okresie 917,0 tys. zł i były współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach POPC 2014–2020.

W okresie objętym kontrolą w IŁ-PIB nie przeprowadzono kontroli lub audytów wewnętrznych w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0. Kontroli NIK nie przekazano dowodów świadczących o sprawowaniu przez Dyrektora Instytutu nadzoru nad realizacją projektu.

Niewystarczający nadzór IŁ-PIB

Mimo wielokrotnego zgłaszania przez IŁ-PIB zagrożeń, co do terminowej realizacji zadania, dopiero w dniu 25 marca 2021 r., tj. cztery miesiące przed zmienionym terminem zakończenia realizacji zadania (który upływał 31 lipca 2021 r.), członkowie KS podjęli decyzję o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. W wyniku tego przeglądu, zewnątrzni eksperci 20 maja 2021 r. opracowali Ekspertyzę¹⁴³, w której stwierdzili, że harmonogram projektu, zarówno pierwotny, jak i zmieniony aneksem nr 2, biorąc pod uwagę liczbę wymagań, skalę problemu, planowane zasoby ludzkie, stan realizacji zidentyfikowanych wymagań i funkcjonalności, był od początku nierealny do wykonania, co było spowodowane m.in. brakiem rzetelnych analiz na etapie przygotowania projektu, które pozwoliłyby w sposób prawidłowy oszacować realny czas i zasoby konieczne do jego realizacji.

Późna decyzja KS o przeprowadzeniu przeglądu technicznego

Ekspertyza wykazała, że IŁ-PIB nie opracował dokumentacji technicznej budowanego Systemu¹⁴⁴, a opracowana dokumentacja analityczna¹⁴⁵ nie pozwalała na monitorowanie stanu projektu oraz uniemożliwiała przejęcie kodu i jego rozwój w przyszłości. Brak dokumentacji technicznej uniemożliwił ekspertom dokonanie pełnej oceny zaawansowania budowy Systemu oraz odniesienie się do realizacji i weryfikacji wykonania założeń projektowych¹⁴⁶. Wskazana powyżej sytuacja stwarzała ryzyko niewystarczającego udokumentowania Systemu na etapie zamykania projektu. Braki w powyższym zakresie pracownicy Instytutu uzupełnili w czerwcu 2021 r. (tj. na ok. 2 miesiące przed zakończeniem realizacji zadania).

Brak dokumentacji technicznej

¹⁴³ Na podstawie umowy nr 435/DAIP/2021 z 6 maja 2021 r., zawartej przez KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji z podmiotem zewnętrznym, której koszt wynosił 26,6 tys. zł. Usługę sfinansowano z budżetu państwa w części 27 – informatyzacja.

¹⁴⁴ Stwierdzono brak projektu architektury logicznej Systemu i jego podziału na podsystemy/moduły oraz wzajemnych powiązań między tymi elementami, a także powiązań z systemami zewnętrznymi, dekompozycji wymagań funkcjonalnych, projektu modelu danych/dziedziny danych, pełnego opisu zastosowanego stosu technologicznego.

¹⁴⁵ Dokumentacja analityczna stanowi podstawę komunikacji i jest efektem porozumienia pomiędzy przyszłym użytkownikiem systemu, a zespołem projektantów i programistów. Uzupełnieniem tej dokumentacji jest dokumentacja techniczna wskazująca w jaki sposób oprogramowanie (jego część) powinno zostać wytworzone.

¹⁴⁶ Dokumentacja (ramowa, wysokopoziomowa) powinna powstać już na początku projektu, a następnie (ze względu na przyjęte zwinnę podejście tworzenia oprogramowania) powinna być na bieżąco uzupełniana i doszczegółowiona wraz z postępem prac programistycznych.

Brak testów automatycznych

Ponadto w Ekspertyzie stwierdzono, iż w trakcie budowy Systemu nie stosowano testów automatycznych tworzonego kodu (testy wykonywano manualnie), co zdaniem ekspertów może mieć wpływ na zwiększenie liczby błędów podczas testów akceptacyjnych oraz w fazie produkcyjnego działania oprogramowania. **Zdaniem ekspertów, IŁ-PIB nie był w stanie oszacować, w którym momencie projektu się znajduje i od początku miał trudności z ustaleniem, ile czasu potrzeba na jego całkowitą realizację.** W ich ocenie prace związane z **dokończeniem budowy Systemu**, przy założeniu zaangażowania 10 programistów i uzupełnienia składu o analityków systemowych, architekta, testerów po stronie podmiotu zlecającego zadanie, powinno zająć szacunkowo **od 30 do 38 kolejnych miesięcy**. W związku z powyższymi ustaleniami, w Ekspertyzie sformułowano dziewięć rekomendacji zarządczych (w tym m.in. zatrudnienie w ramach realizacji projektu kierownika technicznego projektu, architekta systemu i analityków biznesowych, dokonanie zmiany organizacji projektu, **zwiększenie zasobów i wydłużenie czasu jego realizacji**) i pięć rekomendacji technicznych (w tym uzupełnienie dokumentacji projektu, przygotowanie testów automatycznych, weryfikacja scenariuszy i przypadków testowych, reorganizacja spotkań, rozdzielanie środowiska deweloperskiego i testowego).

Realizacja rekomendacji z Ekspertyzy

Ustalenia i wnioski z Ekspertyzy zostały omówione na posiedzeniach KS w dniach 17 czerwca i 6 lipca 2021 r. IŁ-PIB otrzymał wyciąg z ekspertyzy w dniu 17 czerwca 2021 r. i odniósł się pisemnie do jej ustaleń w dniu 26 czerwca 2021 r. Przedstawiciele Instytutu zgodzili się z uwagą dotyczącą konieczności uzupełnienia dokumentacji technicznej i wyjaśnili, że braki w tym zakresie wynikały z ograniczonych zasobów kadrowych i w związku z tym koncentracji na pracach programistycznych. Podzielili również opinię dotyczącą zalet testów automatycznych oraz wytłumaczyli, iż braki w tym zakresie były spowodowane koncentracją na wytwarzaniu nowych funkcjonalności.

Próba wdrożenia planu naprawczego dla projektu MonAliZa 2.0.

Instytut zrealizował wszystkie rekomendacje techniczne wskazane w Ekspertyzie, tj. zgodnie z zaleceniem KS, m.in. uzupełniono dokumentację projektową na posiedzenie w dniu 6 lipca 2021 r. i przedstawiono plan naprawczy, który zakładał przekazanie całości systemu do 10 października 2022 r. Ponadto **przedstawiciel IŁ-PIB oświadczył, iż dotychczasowe podejście do szacowania terminów było zbyt optymistyczne**. Członkowie KS nie przyjęli ww. planu naprawczego m.in. ze względu na brak informacji o wielkości i możliwości pozyskania źródeł jego sfinansowania. Na posiedzeniu KS w dniu 21 lipca 2021 r. KP omówił propozycje zmian harmonogramu, który zakładał wdrożenie i udostępnienie użytkownikom do pilotażu części funkcjonalności Systemu do końca grudnia 2022 r. W dniu 27 lipca 2021 r. IŁ-PIB przekazał KS uzasadnienie dla zwiększenia budżetu projektu (do kwoty 6125,4 tys. zł). **Ostatecznie umowa z IŁ-PIB nie została przedłużona i termin jej realizacji upłynął z dniem 31 lipca 2021 r.**

Rekomendacje zarządcze, skierowane do KPRM-MC zostały zrealizowane po zakończeniu obowiązywania umowy z grudnia 2019 r. w ramach kontynuacji prac nad projektem MonAliZa 2.0.

Pomimo znacznych opóźnień w realizacji projektu i realnego ryzyka jego niezakończenia w pierwotnie planowanym terminie (tj. do 31 grudnia 2020 r.), KS nie zachował częstotliwości spotkań przewidzianej w *Metodyce zarządzania projektami*, która stanowiła, że KS powinien odbywać spotkania nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Uniemożliwiało to m.in. regularną prezentację przez KP raportów statusowych projektu oraz monitorowanie realizacji prac w projekcie przez wszystkich członków KS. Pomiedzy spotkaniem KS wystąpiły cztery przerwy trwające od 2,5 do 4 miesięcy.

Niewystarczająca liczba posiedzeń i zbyt późne decyzje KS

W powyższych okresach przerw między posiedzeniami KS, a w szczególności pomiędzy spotkaniem w dniach 27 listopada 2020 r. – 25 marca 2021 r., dokonywano szeregu istotnych dla projektu ustaleń, które znalazły następnie odzwierciedlenie w zawartych w dniach 3 czerwca 2020 r. i 21 grudnia 2020 r. aneksach do umowy dotacji, zmieniających warunki realizacji zadania zarówno w zakresie wydłużenia terminu, jak i wzrostu kosztów jego realizacji. Brak spotkań organizowanych w ww. okresach, zdaniem NIK, mógł również wpłynąć na zbyt późne podjęcie przez KS decyzji (25 marca 2021 r.) o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. Skutkowało to opracowaniem ostatecznych jego wyników w dniu 20 maja 2021 r., tj. zaledwie na ok. 2,5 miesiąca przed już raz wydłużonym terminem realizacji zadania (31 lipca 2021 r.). Natomiast opóźnienie w zorganizowaniu kolejnego spotkania KS spowodowało, że wyniki tego przeglądu, wskazujące na konieczność podjęcia niezwłocznych decyzji zarządczych, zostały zaprezentowane KS dopiero na posiedzeniu zorganizowanym w dniu 17 czerwca 2021 r. W ocenie NIK podjęte w tym terminie decyzje i zlecone IŁ-PIB działania naprawcze nie miały szans, aby zapobiec niepowodzeniu projektu, ponieważ zostały podjęte zbyt późno.

Zlecenie przeglądu na etapie poprzedzającym zawarcie umowy dotacji lub w pierwszych miesiącach realizacji projektu (II pół. 2019 r.–I pół. 2020 r.), w ocenie NIK, pozwoliłoby na szybsze potwierdzenie braku możliwości wykorzystania funkcjonalności systemu SIMBA, ustalenie realnego czasu i kosztów realizacji zadania lub dokonanie odpowiedniej ich korekty.

W okresie pomiędzy 22 lipca 2021 r. i 20 stycznia 2022 r. spotkań KS nie organizowano z uwagi na przeprowadzanie tym okresie działań związanych z rozliczeniem umowy z grudnia 2019 r. oraz zapewnieniem finansowania i wyłonieniem wykonawcy kontynuacji prac dotyczących budowy systemu MonAliZa 2.0., co należało do kompetencji Ministra Cyfryzacji. Po tym okresie spotkania KS odbywały się przeciętnie raz w miesiącu, tj. częściej niż minimalna częstotliwość wymagana zapisami *Metodyki zarządzania projektami* i zgodnie z zasadami określonymi w *Dokumentacji Inicjującym Projekt*.

Przebieg spotkań przedstawicieli DAIP, RBMP i IŁ-PIB, będących członkami KS, zorganizowanych w dniach 31 marca, 7, 14, 21 i 28 kwietnia 2021 r., jako spotkania robocze dotyczące statusu projektu nie został udokumentowany w formie np. protokołu lub notatki. Materiałami potwierdzającymi ich przeprowadzenie były jedynie listy uczestników z systemu MS Teams i prezentacje dotyczące aktualnego statusu projektu opracowane przez KP na cztery z ww. pięciu spotkań. Było to niezgodne z *Metodyką zarządzania projektami* oraz *Dokumentem Inicjującym Projekt*, według których spotkania projektowe powinny być dokumentowane.

Niedokumentowanie niektórych spotkań KS

Wydatki poniesione w ramach umowy dotacji z 2019 r.

Zgodnie z umową z grudnia 2019 r. (zmienioną ww. aneksami) IŁ-PIB w latach 2019–2021 otrzymał na pokrycie poniesionych wydatków dotację w kwocie 2871,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wyniosły 2241,7 tys. zł, w tym: 1662,5 tys. zł na wynagrodzenia osobowe (z zaplanowanych 2223,8 tys. zł); 64,5 tys. zł na wynagrodzenia bezosobowe (z zaplanowanych 70,5 tys. zł); 88,6 tys. zł na usługi obce (z zaplanowanych 100,5 tys. zł); 13,8 tys. zł na materiały (z zaplanowanych 15 tys. zł); 412,3 tys. zł na koszty ogólne (z zaplanowanych 461,8 tys. zł). W zakresie wszystkich ww. wydatków IŁ-PIB, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴⁷ prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków, a zapisy księgowe umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Wydatki poniesiono zgodnie z planem na dany rok budżetowy, na cel określony w umowie dotacji celowej oraz w ramach limitów (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami) określonych dla poszczególnych kategorii wydatków i podzadań. Jedyny wyjątek stanowiły wydatki poniesione na pierwsze podzadanie dotyczące przygotowania systemu MonAliŻa 2.0., na które zamiast planowanych 81,9 tys. zł wydatkowano 84,3 tys. zł, tj. o 2,4 tys. zł więcej. Powyższa kwota została zwrócona przez Instytut w ramach rozliczenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania, jako kwota pobrana w nadmiernej wysokości.

Sprawozdania z realizacji umowy z 2019 r.

IŁ-PIB terminowo wywiązywał się z obowiązku składania sprawozdań kwartalnych i rocznych oraz zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji, w łącznej kwocie 309 tys. zł. W czterech z sześciu sprawozdań kwartalnych z realizacji zadania objętego umową z grudnia 2019 r. (tj. w sprawozdaniach za III i IV kwartał 2020 r. oraz I i II kwartał 2021 r.), pracownicy IŁ-PIB wykazali nierzetelne dane w zakresie łącznej liczby godzin przepracowanych w ramach realizacji ww. zadania, każdorazowo zaniżając liczbę godzin o 557. Błędy te nie miały wpływu na końcowe rozliczenie umowy dotacji.

Sprawozdanie końcowe z realizacji umowy z 2019 r.

W dniu 31 sierpnia 2021 r., zgodnie z umową z grudnia 2019 r., Instytut przekazał do KPRM-MC sprawozdanie końcowe i produkty powstałe w wyniku realizowanego zadania. Protokół odbioru przedmiotu umowy, po kilku korektach ze strony IŁ-PIB, podpisano 29 września 2021 r. Natomiast rozliczenie końcowe (po dokonaniu korekt i zaakceptowaniu przez Biuro Budżetowo-Finansowe) zostało ostatecznie zatwierdzone w dniu 22 grudnia 2021 r. przez upoważnionego przedstawiciela KPRM-MC. Termin zatwierdzenia ww. rozliczenia wynikał m.in. z **konieczności opracowania przez KP indywidualnej metodyki oszacowania poziomu realizacji poszczególnych podzadań** oraz dokonania niezbędnych korekt.

Pracochłonność wykorzystana w ramach umowy z 2019 r.

W ramach realizacji zadania pracownicy IŁ-PIB przepracowali 27 tys. z 28,7 tys. godzin zaplanowanych w ramach wynagrodzeń osobowych, a współpracownicy: 2,6 tys. z 1,1 tys. godzin zaplanowanych w ramach wynagrodzeń bezosobowych i usług obcych. Większa liczba godzin przepracowanych w ramach wynagrodzeń bezosobowych i usług obcych, ze względu na wynegocjowanie korzystnych stawek cenowych, nie wpłynęła na zwiększenie wydatków w ww. kategoriach.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomimo wykorzystania prawie całej zaplanowanej pracochłonności, nie zrealizowano pełnego zakresu zadania, objętego umową z grudnia 2019 r. W zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2021 r. rozliczeniu końcowym wskazano m.in., iż zadanie nie zostało wykonane w całości zarówno w części projektowej, implementacyjnej (w tym dokumentacyjnej), infrastrukturalnej, jak i szkoleniowej. Z czterech podzadań w całości zrealizowano tylko podzadanie pierwsze, polegające na przygotowaniu systemu MonAliZa 2.0. Podzadania drugie i trzecie, dotyczące odpowiednio wytworzenia i wdrożenia pilotażowego Systemu, zrealizowano częściowo. Stopień realizacji podzadania drugiego oszacowano na 84,84%, a wykonane elementy odnosiły się głównie do modułu *Projekty*, natomiast w marginalnym zakresie do modułów *Programy* i *Portfele*. Realizację podzadania trzeciego oszacowano na 50%, ze względu na nieukończenie implementacji Systemu. Częściowo przygotowano środowisko i dokumentację powdrożeniową, jednak nie opracowano m.in. planu przejścia na system produkcyjny oraz szczegółowych scenariuszy awaryjnych. Niepełna realizacja tego podzadania uniemożliwiła rozpoczęcie prac w zakresie podzadania czwartego, obejmującego końcowe wdrożenie Systemu (*roll-out* i stabilizację). **W związku z niepełną realizacją zadania Instytut został zobowiązany do zwrotu 320,9 tys. zł dotacji.** Środki te zwrócono w terminie.

W związku z niezrealizowaniem całego zakresu prac przewidzianych w zmienionej aneksami umowie z grudnia 2019 r., w KPRM-MC przeprowadzono nowe postępowanie o udzielenie dotacji celowej na kontynuowanie prac w zakresie realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. Oprócz IŁ-PIB, jako potencjalni wykonawcy rozważane były dwie inne jednostki nadzorowane przez Ministra Cyfryzacji, tj. COI oraz Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy¹⁴⁸. W odpowiedzi na zaproszenie do współpracy COI poinformował o braku możliwości podjęcia się realizacji zadania. NASK natomiast poinformowała o braku gotowych zasobów oraz o konieczności przekazania dodatkowych środków (0,5 mln zł) na przygotowanie zespołu do prac, w przypadku wyboru tej jednostki na wykonawcę kontynuacji realizacji ww. zadania. Z powyższych względów, jak również z powodu wiedzy i doświadczenia w zakresie budowania systemu MonAliZa 2.0., kontynuację realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. powierzono ponownie IŁ-PIB.

W wyniku rozmów prowadzonych z przedstawicielami KPRM-MC w IŁ-PIB sporządzono i przekazano przy piśmie z 29 października 2021 r. propozycję harmonogramu prac i kalkulację kosztów. W wyniku dalszych uzgodnień, na podstawie zatwierdzonych w dniach 29 i 30 grudnia 2021 r. dwóch wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego, przedstawiciele Ministra Cyfryzacji i IŁ-PIB zawarli dwie umowy dotacji celowej:

- nr 1647/DAIP/2021 z 30 grudnia 2021 r. na dokończenie budowy modułu *Projekty* systemu MonAliZa 2.0. w okresie od 1 listopada 2021 r. do 30 września 2022 r. za kwotę 2154,8 tys. zł, finansowaną ze środków

Kontynuacja prac nad budową systemu MonAliZa 2.0.

¹⁴⁸ Dalej: NASK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Pomocy Technicznej POPC 2014–2020. Zadanie obejmowało trzy podzadania dotyczące: wytworzenia, wdrożenia oraz tzw. *roll-out'u* i stabilizacji Systemu. Aneks z 20 maja 2022 r. w umowie tej wprowadzono zmiany w zakresie terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych podzadań (m.in. przesunięto datę rozpoczęcia podzadania dotyczącego wdrożenia pilotażowego i produkcyjnego Systemu z 16 maja na 13 czerwca 2022 r.), jednak bez zmiany końcowego terminu realizacji zadania. Ponadto dokonano przesunięcia kosztów pomiędzy kategoriami (m.in. zwiększono kwotę zaplanowaną na usługi obce z 10 tys. zł na 176,9 tys. zł), również bez zmiany całkowitego kosztu zadania;
- nr 2/DT/2021 z 31 grudnia 2021 r. na realizację trzech zadań, z czego jedno dotyczyło prac w zakresie budowy modułu *Programy* Systemu MonAliZa 2.0.¹⁴⁹ w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 31 października 2022 r. za kwotę 1992,9 tys. zł, finansowaną z budżetu państwa¹⁵⁰.

W przypadku obydwu ww. umów, podobnie jak w przypadku umowy z grudnia 2019 r., IŁ-PIB spełnił wymagania formalne do bycia wykonawcą zadań. Dwie umowy zawarto z uwagi na możliwość pozyskania dwóch źródeł finansowania, a także zapewnienie możliwości odrębnego rozliczenia dwóch różnych modułów projektu. W umowach tych nie przewidziano dokończenia budowy modułu *Portfeli*, który ma być realizowany w ramach kolejnej umowy planowanej do zawarcia w 2023 r.

Niewystarczające
zabezpieczenie interesu
Skarbu Państwa
w umowach
z 2019 i 2021 r.

Zarówno w umowie z grudnia 2019 r. oraz dwóch kolejnych umowach z grudnia 2021 r. przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli realizacji zadania oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku nieterminowego albo nienależytego wykonywania umowy przez Instytut, w szczególności: zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, odmowy przez Instytut poddania się kontroli lub niewykonania wniosków lub zaleceń pokontrolnych. Natomiast uwzględniony w umowach z 2021 r. tzw. system odbiorów częściowych w praktyce polegał na zawarciu dwóch odrębnych umów na dokończenie budowy dwóch modułów *Projekty i Programy*.

Mimo iż treść ww. umów została uzgodniona z komórkami prawnymi i finansowymi MC, a następnie KPRM-MC i uzyskały one odpowiednią ich akceptację, to nie przewidziano odbiorów częściowych prac w nich ujętych i nie powiązano wypłaty środków dotacji z efektami wykonanych prac oraz nie zawarto zapisów dotyczących kar umownych związanych z nieterminową, nierzetelną lub niepełną realizacją zakresu zadania. Dotyczyło to w szczególności dwóch umów: z grudnia 2019 r. i z 30 grudnia 2021 r. (dotyczącej budowy modułu *Projekty*), w których zlecone zada-

¹⁴⁹ Umowa dotacji celowej nr 2/DT/2021 z 31 grudnia 2021 r. poza rozbudową systemu MonAliZa 2.0. o moduł obsługi programów (podzadanie trzecie) obejmowała dwa inne podzadania, także realizowane przez IŁ-PIB tj. Laboratorium systemów mobilnych 5G/6G i Mobilny System Pomiarowy GNSS Galileo (MSP2G) na potrzeby monitorowania jakości usług nawigacji satelitarnej w związku z rozwojem systemu Galileo oraz w kontekście narastających w ostatnich latach zagrożeń dla integralności i dostępności systemów GNSS.

¹⁵⁰ Środki na realizację zadania zostały ujęte w rozporządzeniu RM z 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2407).

nia dotyczyły wyłącznie systemu MonAliZa 2.0. i dokonano ich podziału na odpowiednio cztery i trzy podzadania, którym ustalono odrębne terminy realizacji i limity kosztów. Ponadto wg zapisów ww. trzech umów wypłata kolejnych transz dotacji w terminach określonych w tych umowach była uzależniona jedynie od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków. Wypłata środków nie była również uzależniona od ewentualnego zatwierdzenia składanych przez IŁ-PIB sprawozdań i innych pisemnych informacji dotyczących realizacji zadania. Brak postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa w umowie z grudnia 2019 r. spowodował, że IŁ-PIB wykorzystał prawie całą zaplanowaną pracochłonność i wypłacono mu niemal całą kwotę dotacji, mimo niepełnej realizacji zadania w terminie ustalonym w umowie.

Realizując rekomendacje zarządcze sformułowane w Ekspertyzie z 26 maja 2021 r. dotyczące reorganizacji projektu, wydłużenia czasu realizacji zadania i priorytetyzacji wymagań, w KPRM-MC zdecydowano o podziale pierwotnego zakresu zadania, określonego w umowie z grudnia 2019 r., na trzy części, tj. moduły: *Projekty*, *Portfele* i *Programy*, z czego jako pierwsza miała zostać zakończona część dotycząca *Projektów* (do 30 września 2022 r.), co znalazło odzwierciedlenie w zawartych dwóch umowach z grudnia 2021 r. na realizację modułów *Projekty* i *Programy*. W celu realizacji rekomendacji dotyczącej zwiększenia zasobów niezbędnych do wytworzenia Systemu, w tym zespołu analitycznego zatrudniono osobę do pełnienia roli zastępcy KP oraz analityka systemowego, analityka biznesowego i testera, a po stronie IŁ-PIB zwiększono liczbę programistów. W ramach realizacji pozostałych rekomendacji: dokonano aktualizacji *Dokumentu Inicjującego Projekt* wraz z *Planem Projektu*, zorganizowano prace w ramach dwóch zespołów SCRUM-owych oraz opracowano dokument zawierający opis projektu MonAliZa 2.0.

Według stanu na czerwiec 2022 r. zakres projektu MonAliZa 2.0. określony w umowie z grudnia 2021 r. dotyczącej modułu *Projekty* został zrealizowany w 98,5%. Przeprowadzono wstępne testy akceptacyjne, wyeliminowano usterki krytyczne i ważne (ujawnione podczas testów), rozpoczęto testy bezpieczeństwa i wydajności, przygotowano środowisko produkcyjne niezbędne do ich przeprowadzenia oraz rozpoczęto prace dotyczące wdrożenia pilotażu, m.in. w zakresie przygotowania środowiska testowego oraz naboru osób biorących udział w pilotażu. W zakresie zadań objętych umową z grudnia 2021 r. dotyczącą modułu *Programy*, wg stanu na czerwiec 2022 r., prowadzono prace projektowe oraz rozpoczęto prace implementacyjne (poziom implementacji modułu wynosił ok. 5%).

W okresie od stycznia do czerwca 2022 r., w KPRM-MC prowadzono działania mające na celu m.in. wsparcie IŁ-PIB, przyspieszenie lub usprawnienie prac. W tym zakresie KP opracowała *Opis założeń projektu informatycznego*, który w marcu 2022 r. został przekazany przez Sekretarza Stanu, Janusza Cieszyńskiego do KRMC w celu zaopiniowania. Zastępca Dyrektora DAIP 27 czerwca 2022 r. zawarł z przedstawicielami NASK umowę (nr 907/DAIP/2022) dotyczącą przeprowadzenia badań bezpieczeństwa i wydajności systemu MonAliZa 2.0., obejmującą realizację ww. zadania w okresie od 30 maja do 31 października 2022 r. i przekazanie na ten cel dotacji celowej w kwocie 484 tys. zł. KP w czerwcu 2022 r. rozpoczęła rozmowy mające na celu obje-

Realizacja rekomendacji zarządczych sformułowanych w Ekspertyzie z maja 2021 r.

Stan realizacji projektu dot. budowy systemu MonAliZa 2.0. na czerwiec 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cie systemu MonAliZa 2.0. systemem stałego testowania bezpieczeństwa i wydajności w ramach Laboratorium Zespołu Reagowania na Incydynty Bezpieczeństwa Komputerowego w NASK (tj. CSIRT¹⁵¹ NASK), a w okresie od lutego do czerwca 2022 r. prowadziła rozmowy z COI w celu umieszczenia systemu MonAliZa 2.0. na Rządowej Chmurze Obliczeniowej.

Wydatki poniesione i zaplanowane na budowę systemu MonAliZa 2.0.

W latach 2019–2022 (do maja) na realizację zadania wydatkowano łącznie 5045,7 tys. zł. Na powyższą kwotę składały się wydatki poniesione w ramach:

- umowy dotacji celowej nr 10/BAiPS/2019 w kwocie 2241,7 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 1647/DAIP/2021 w kwocie 1811,9 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 2/DT/2021 w kwocie 48,5 tys. zł,
- umowy ekspertyzy nr 435/DAIP/2021 w kwocie 26,6 tys. zł,
- umów tzw. *body leasingu* konsultantów IT w kwocie 917,0 tys. zł¹⁵².

Zaplanowane na 2022 r. i niewydatkowane do końca maja środki wynosiły 4181,7 tys. zł, w tym z:

- umowy dotacji celowej nr 1647/DAIP/2021 – 259,9 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 2/DT/2021 – 1944,3 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 907/DAIP/2022 – 484 tys. zł,
- umów tzw. *body leasingu* konsultantów IT – 513,5 tys. zł,
- umowy dotyczącej budowy modułu *Portfele* – 980 tys. zł.

W ramach procesu planowania wieloletniego na lata 2023–2026, na kontynuację prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0. zaplanowano kwotę w wysokości 12 900 tys. zł, w tym 1300 tys. zł na dokończenie budowy I etapu (monitorowanie) i 11 600 tys. zł na budowę II etapu (zarządzanie projektami, programami i portfelami).

Podsumowując, w latach 2019–2022 (do końca maja) na budowę systemu MonAliZa 2.0. wydatkowano łącznie 5,0 mln zł, natomiast wydatki zaplanowane na kontynuację prac w latach 2022–2026 wynoszą 17,1 mln zł. Zakończenie prac w ramach I etapu (monitorowanie projektami, programami i portfelami) zaplanowano na: 30 września 2022 r. – moduł *Projekty*, 31 października 2022 r. – moduł *Programy*, 15 maja 2023 r. – moduł *Portfele*.

Rozpoczęcie prac w zakresie II etapu

Prace nad II etapem (zarządzanie projektami, programami i portfelami) są planowane do rozpoczęcia po zakończeniu I etapu. W okresie od 13 sierpnia 2020 r. do 27 października 2020 r. w MC (a następnie w KPRM-MC) przeprowadzono w tym zakresie wstępne konsultacje z udziałem przedstawicieli m.in. MF, MS, MI, MSWiA, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej i Centralnego Portu Komunikacyjnego, w wyniku których zgłoszono blisko 500 tzw. historii użytkowników¹⁵³.

Nierzetelny monitoring i nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0.

Monitoring i nadzór nad realizacją projektów znajdujących się w Portfelu projektów Ministra Cyfryzacji, w tym w szczególności projektu MonAliZa 2.0., sprawowany był w sposób nierzetelny. Za monitoring w powyższym zakre-

¹⁵¹ Z ang. *Computer Security Incident Response Team*.

¹⁵² Na podstawie umów ramowych nr 3/Britenet/BAiPS/2019 i nr 833/DAIP/2020/2.

¹⁵³ Tzw. *user stories* – to metoda opisywania wymagań, zazwyczaj z perspektywy użytkownika końcowego, wykorzystywana przy tworzeniu oprogramowania z zastosowaniem tzw. metodyk zwinnych (*agile*).

się odpowiadała Rada portfela MC. Organ ten został powołany z dniem 28 lutego 2019 r. na mocy § 3 ust. 2 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji. Jej członkami byli: Minister jako jej Przewodniczący oraz dyrektorzy wszystkich departamentów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu administracji rządowej – informatyzacja, a także dyrektorzy nadzorowanych przez Ministra jednostek, tj. IŁ-PIB, COI i NASK. Zgodnie z § 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 4–6 i 9 ww. zarządzenia, Rada portfela MC była organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu administracji rządowej – informatyzacja i do jej zadań należało m.in. monitorowanie statusu realizacji portfela projektów i programów, wydawanie wytycznych komitetom sterującym, zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych projektów, ustalanie priorytetów dla projektów.

Natomiast Minister Cyfryzacji sprawował bezpośredni nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0. w ramach prac Rady portfela MC, udziału w procesie podpisywania i aneksowania umów oraz ich rozliczeniu, a także w ramach spotkań z kierownictwem DAIP, które zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, jest odpowiedzialne za koordynowanie i realizowanie działań w zakresie opracowania, rozwoju, utrzymania i administrowania narzędziami informatycznymi wspierającymi pracę KRMC oraz współpracę w tym zakresie z RBMP. Spotkania te nie były jednak dokumentowane (np. w formie notatek lub informacji podsumowujących).

Po raz pierwszy informację o opóźnieniach w projekcie (4 tygodnie) przekazano Radzie portfela MC na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2020 r. Informacje o opóźnieniach i konieczności zawarcia aneksu w tej sprawie ponowiono na posiedzeniu Rady portfela MC w dniu 29 lipca 2020 r.

Ostatnie posiedzenie, na którym poruszono zagadnienia dotyczące statusu projektu MonAliZa 2.0. odbyło się 24 września 2020 r. i dotyczyło jedynie potwierdzenia możliwości poniesienia wydatków na II etap projektu (moduł zarządzania portfelami, programami i projektami) w ramach Pomocy Technicznej POPC 2014–2020. Na kolejnych 11 posiedzeniach Rady portfela MC (od października 2020 r. do końca czerwca 2022 r.) nie poruszano kwestii związanych ze statusem i przebiegiem projektu MonAliZa 2.0.¹⁵⁴, mimo iż projekt ten był w tym okresie w trakcie realizacji. Ponadto od dnia utworzenia Rady portfela MC (28 lutego 2019 r.) do końca czerwca 2022 r., tj. w okresie 40 miesięcy jej funkcjonowania nie zorganizowano posiedzeń w 14 niżej wymienionych miesiącach, tj.: wrzesień i listopad 2019 r., maj i sierpień 2020 r., luty i w okresie czerwiec–grudzień 2021 r. oraz luty i maj 2022 r., mimo iż zgodnie z § 3 ust. 9 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji posiedzenia Rady portfela MC powinny odbywać się nie rzadziej niż raz w miesiącu.

Zatem w ww. 14 miesiącach Rada portfela MC, jako organ powołany przez Ministra Cyfryzacji nie realizowała powierzonych jej zadań w ustalonej do tego formie posiedzeń, w tym w zakresie monitorowania statusu portfela projektów i programów, ustalania priorytetów dla projektów oraz wydawania wytycznych ich komitetom sterującym oraz nie istniała możliwość zaprezentowania Radzie portfela MC informacji o realizacji projektów, za które

¹⁵⁴ Podczas posiedzenia Rady portfela MC w dniu 27 czerwca 2022 r. w zakresie projektu MonAliZa 2.0. dokonano zmiany Przewodniczącego KS i nie prezentowano informacji o statusie tego projektu.

odpowiadał Minister Cyfryzacji, w tym o projekcie MonAliZa 2.0. W szczególności, że w okresie tym doszło do wydarzeń znaczących dla przebiegu realizacji projektu MonAliZa 2.0. oraz skutkujących koniecznością podejmowania decyzji na poziomie kierownictwa KPRM-MC. Przyczyną powyższego stanu była m.in. zmiana Ministra Cyfryzacji z dniem 7 czerwca 2021 r. oraz udzielenie przez nowego Ministra Cyfryzacji upoważnienia do jego stałego zastępowania w roli Przewodniczącego Rady portfela MC Sekretarzewi Stanu w KPRM-MC dopiero w dniu 15 listopada 2021 r.

NIK zauważa, iż brak organizacji spotkań Rady portfela MC, niezależnie od przyczyn, był niezgodny z zasadami określonymi przez Ministra Cyfryzacji w zarządzeniu ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji.

Nieobjęcie projektu
MonAliZa 2.0.
monitoringiem RMPPS

Minister Cyfryzacji nie wskazał realizowanego w MC (a następnie KPRM-MC) projektu dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. do włączenia do Portfela projektów strategicznych, w związku z czym nie został on objęty monitoringiem RMPPS (przedstawicielei wszystkich ministerstw). Powodzenie tego przedsięwzięcia oddziaływało na rzetelność monitorowania programów i projektów w całej administracji rządowej, ponieważ użytkowany od połowy 2018 r. we wszystkich ministerstwach system MonAliZa wymagał wprowadzenia niezwłocznych zmian i rozbudowy ze względu na jego braki i ograniczenia. Powyższe potwierdzają zarówno wyniki niniejszej kontroli NIK, jak i *Opinia* z audytu przeprowadzonego w MIiR już pod koniec 2018 r. Na istotność projektu wskazują również zapisy umów z grudnia 2019 r. i z grudnia 2021 r. (w zakresie realizacji modułu *Projekty*), w których Minister Cyfryzacji uznał to przedsięwzięcie za szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa.

Szef KPRM wyjaśnił, że RBMP było zaangażowane w prace KS tego projektu. Projekt był realizowany z uwzględnieniem metodyki obowiązującej w byłym MC i wymagał ujęcia charakterystycznego dla inicjatyw z dziedziny IT. W związku z powyższym w jego ocenie dodatkowe monitorowanie projektu przez RBMP byłoby nadmierne.

5.4. Efekty wdrożenia Systemu monitorowania projektów strategicznych

Brak ewaluacji
wdrażania SMPS
w KPRM

W okresie objętym kontrolą, pracownicy KPRM nie planowali i nie przeprowadzali ewaluacji¹⁵⁵, kontroli ani audytów dotyczących rzeczywistego poziomu wdrożenia SMPS w poszczególnych jednostkach zaangażowanych w realizację projektów strategicznych (w tym samego KPRM) oraz ich dojrzałości projektowej, a także nie weryfikowali efektów podjętych do tej pory działań, skuteczności zaimplementowanych mechanizmów oraz zasadności dalszego angażowania zasobów administracji rządowej w to zadanie. Działania pracowników RBMP w zakresie monitorowania postępów wdrażania SMPS (w tym dojrzałości projektowej poszczególnych ministerstw) polegały niemal wyłącznie na obserwacji i przyjmowaniu informacji od przedstawicielei jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych projektów strategicznych.

¹⁵⁵ Np. w formie ewaluacji *ex-ante*, *mid-term* lub *ex-post*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Informacje w ww. zakresie pracownicy RBMP pozyskiwali przede wszystkim podczas bieżących kontaktów roboczych (w formie ustnej, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej) i nie podlegały one szczególnej weryfikacji. Pozyskane w ten sposób informacje nie stanowiły podstawy do formułowania pisemnych wniosków o stopniu wdrożenia SMPS w administracji rządowej.

W okresie objętym kontrolą, nie opracowano szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących, deklarowanej przez Zastępcę Dyrektora DA, prowadzonej na bieżąco ewaluacji typu *on-going*, a z jej przebiegu nie sporządzano dokumentacji. Ponadto w Kancelarii nie uregulowano zasad i nie wyznaczono podmiotów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad działaniami jednostek administracji rządowej w zakresie wdrażania SMPS. Jedyną sformalizowaną formą nadzoru był obowiązek składania przez przewodniczącego Rady sprawozdań z działalności Rady, wynikający z zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 kwietnia 2018 r. Mimo iż sprawozdania za lata 2018, 2019 i 2020 zostały złożone w wyznaczonym terminie¹⁵⁶, to nie zawierały oceny stopnia wdrożenia SMPS, ani dojrzałości projektowej ministerstw i KPRM. Ograniczały się do wskazania członków Rady i przypisanych jej zadań, opisu przebiegu posiedzeń i podjętych na nim uchwał oraz wykazu działań Rady podjętych w poszczególnych latach w ramach lub w celu usprawnienia jej działalności. Również w sporządzonych w latach 2020–2021 sprawozdaniach z działalności RBMP¹⁵⁷, nie wykazano zadań dotyczących ewaluacji postępów wdrażania SMPS.

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn nieprzeprowadzenia w okresie objętym kontrolą ewaluacji, kontroli lub audytów dotyczących rzeczywistego poziomu wdrożenia SMPS w poszczególnych jednostkach zaangażowanych w realizację projektów strategicznych (w tym samego KPRM) oraz ich dojrzałości projektowej było nieprzyjęcie w KPRM dokumentu określającego zasady wdrażania, funkcjonowania i monitorowania efektów SMPS (co zostało opisane w pkt 5.1. niniejszej Informacji). Brak takiego dokumentu powodował, iż pracownicy RBMP nie dysponowali zatwierdzonymi wyznacznikami do oceny efektów osiągniętych w wyniku podjętych do tej pory działań, skuteczności zaimplementowanych mechanizmów oraz celowości dalszego angażowania zasobów administracji rządowej w to zadanie. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w opracowanym przez pracowników RBMP roboczym dokumencie pt. *Wdrożenie systemu zarządzania projektami strategicznymi* (nie zatwierdzonym przez kierownictwo KPRM) przewidziano dokonanie badania dojrzałości projektowej w co najmniej połowie funkcjonujących ministerstw. Do końca lutego 2022 r. działania w tym zakresie nie zostały przeprowadzone w żadnym ministerstwie.

Wdrażanie SMPS w administracji rządowej nie zostało zakończone, pomimo rozpoczęcia w KPRM działań w tym zakresie już w marcu 2018 r. Ponadto w rezultacie nieprzeprowadzenia ewaluacji, kontroli lub audytów dotyczących rzeczywistego poziomu wdrożenia SMPS oraz dojrzałości projektowej

¹⁵⁶ Przy czym sprawozdanie za 2019 r. zostało podpisane i złożone przez Szefa KPRM, w związku z nieobsadzeniem w tym okresie funkcji Przewodniczącego Rady.

¹⁵⁷ Po włączeniu RBMP w struktury organizacyjne DA – w sprawozdaniach tego departamentu.

ministerstw, w Kancelarii nie dysponowano zweryfikowanymi informacjami o efektach oraz skuteczności działań prowadzonych w tym zakresie od ponad 5 lat.

Trafność powyższych ustaleń, a także potrzebę określenia wskazanych powyżej zasad wdrożenia i funkcjonowania SMPS oraz monitorowania efektów jego wdrożenia potwierdzają przekazane przez Szefa KPRM informacje na temat stanu realizacji wniosków pokontrolnych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne stwierdził on, że zgodnie z rekomendacją NIK zostaną określone zasady dalszego wdrażania SMPS, tj. m.in. zostanie przeprowadzone badanie tzw. dojrzałości projektowej w ministerstwach. Na podstawie wyników tych badań, zostanie przygotowana dla Rady rekomendacja dotycząca opracowania planu wdrożenia SMPS w całej administracji rządowej. Zaznaczono przy tym, że dla zapewnienia największej skuteczności działania te powinny zostać podjęte po pełnym wdrożeniu systemu MonAliZa 2.0.

Zróżnicowanie działań w zakresie pomiaru stopnia dojrzałości projektowej i efektów wdrożenia SMPS w ministerstwach

Potrzebę oceny skuteczności wdrażania podejścia projektowego w jednostkach administracji rządowej (poprzez ustalenie i pomiar kluczowych wskaźników efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w danej jednostce, w tym dotyczących efektywności Biura portfela) oraz potrzebę oceny dojrzałości projektowej tych jednostek wskazano w opracowanym przez RBMP i przekazanym ministerstwom w lutym 2021 r. dokumencie pt. *Organizacja Biura portfela. Rekomendacje*. Według tego dokumentu pomiar dojrzałości projektowej pozwala zarówno na ocenę stopnia wdrożenia dobrych praktyk dotyczących zarządzania projektami, programami i portfelami programów i projektów, jak i określenie kierunku dalszego rozwoju oraz koniecznych zmian organizacyjnych w celu zwiększenia skuteczności działalności projektowej.

Celem dokonywania pomiaru kluczowych wskaźników efektywności funkcjonowania środowiska projektowego w danej jednostce jest przedstawienie obiektywnej informacji na temat skuteczności wdrażania w niej podejścia projektowego. Wskaźniki te mogą stanowić narzędzie kontroli dla kierownictwa oraz pomagać w podejmowaniu decyzji oraz określaniu priorytetów dla działań. Wspierają one również procesy ciągłego doskonalenia i odpowiedniego wykorzystywania posiadanych przez jednostkę zasobów. Jako przykładowe wskaźniki wyróżniono m.in.: jakość raportów portfela, zadowolenie kluczowych interesariuszy z usług (funkcji) świadczonych przez Biuro portfela, wielkość portfela w jednostce, wpływ usług (funkcji) Biura portfela na wyniki portfela, skuteczność realizacji projektów, kompletność rejestru wniosków z realizacji projektów, poziom wiedzy uczestników z obszaru zarządzania projektami w celu oceny skuteczności programu szkoleniowego, frekwencja i zadowolenie uczestników ze szkoleń oraz wpływ szkoleń na realizację programów i projektów. Do każdego wskaźnika określono metodę pomiaru.

W skontrolowanych trzech ministerstwach w różny sposób podchodzono do realizacji powyższego zadania. Również w tym obszarze pozytywnie wyróżnia się MF, gdzie w dokumentach planistycznych dotyczących działalności tego ministerstwa już od 2017 r. uwzględniano zagadnienia związane z wdrażaniem zasad zarządzania portfelem programów i projektów

oraz ich monitorowania, a poziom wykonania tych planów był weryfikowany. Natomiast w MFiPR oraz w MRiRW w okresie objętym kontrolą (do końca października 2021 r.) nie zaplanowano¹⁵⁸ i nie przeprowadzono formalnych ocen skuteczności zarządzania projektami oraz zawansowania wdrożenia zarządzania projektowego (dojrzałości projektowej) z wykorzystaniem rekomendowanych przez RBMP rozwiązań.

Dobra praktyka

W MF realizacja zadań w zakresie monitoringu realizacji projektów wynikała:

- z Planu działalności MF na 2017 r., gdzie dla jednego z celów pn. *Wdrożenie nowych zasad zarządzania portfelem programów i projektów* ustalono wskaźnik pn. *Procent formalnie uruchomionych projektów zgodnie z nowymi zasadami, względem wszystkich zidentyfikowanych projektów* (wartość bazowa 30%, wartość planowana na koniec 2017 r. 90%). Miernik zrealizowano na poziomie 94%;
- z dokumentu pt. *Kierunki działania i rozwoju MF na lata 2017–2020*, gdzie w zakresie zarządzania projektami, w ramach Celu 5.3. *Usprawnienie procesów zarządzania*, ustalono wskaźniki: pn. *Wsparcie celów strategicznych* (mierzony odsetkiem projektów w portfelu MF wspierających cele strategiczne, o wartości docelowej $\geq 85\%$ corocznie), pn. *Realizacja projektów w zaplanowanym terminie* (mierzony odsetkiem projektów zrealizowanych w latach 2017–2020 zakończonych w ustalonym terminie, o wartości docelowej $\geq 24\%$ corocznie) oraz pn. *Przeszkolenie pracowników w zakresie zarządzania projektami* (mierzony odsetkiem przeszkolonych pracowników MF w zakresie metodyki zarządzania projektami, o wartości docelowej $\geq 15\%$ w 2020 r., z coroczną tendencją rosnącą). Ewaluacji zadań określonych w tym dokumencie dokonywano corocznie (w latach 2018–2020), a w 2021 r. sporządzono raport podsumowujący, obejmujący cały okres obowiązywania tego dokumentu. Według stanu na koniec 2020 r. osiągnięto planowane wartości ww. wskaźników (odpowiednio 99%, 43% i 17,8%).

W MF od marca 2020 r. również działalność Biura portfela podlegała cyklicznemu planowaniu i monitorowaniu, którego wyniki prezentowano w sprawozdaniach z wykonania kwartalnych planów departamentu, w którym to Biuro było zlokalizowane. Na kolejne kwartały okresu 2020–2021 (I pół.) w odniesieniu do Biura portfela przyjmowano do realizacji cele i wskaźniki służące do ich pomiaru. Stopień realizacji każdego z nich w poszczególnych kwartałach wyniósł od 90 do 100%. Przykładowo na II kw. 2020 r. przyjęto wskaźnik pn. *Rozwój zarządzania projektami w obszarze dokumentacji zarządczej*, który zdefiniowano, jako *nowy komplet dokumentacji zarządczej dla projektów oraz zmianę zarządzenia i zasad zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe* i został on zrealizowany w 100%.

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

¹⁵⁸ W tym m.in.: nie określono ram i zasad realizacji zadań w powyższym zakresie, nie ustalono wskaźników i metod pomiaru oraz zasad zbierania i analizy informacji zwrotnych o efektach realizowanych działań, tj. o postępie realizacji i faktycznie osiągniętych w tych jednostkach korzyściach, wynikających z SMPS, w tym wdrożenia podejścia projektowego.

W przypadku MRiRW jedynym działaniem podjętym w zakresie analizy efektów wdrożenia podejścia projektowego i monitoringu operacyjnego projektów strategicznych było opracowanie i zaprezentowanie przez Dyrektora departamentu, w którym zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania Biura portfela w czerwcu 2021 r. na posiedzeniu kierownictwa MRiRW notatki¹⁵⁹ zawierającej spostrzeżenia dotyczące faktycznie stosowanych w MRiRW metod realizacji projektów strategicznych oraz rzetelności danych gromadzonych w systemie MonAliZa. Podstawą jej sporządzenia był bieżący przegląd danych wprowadzanych do systemu MonAliZa, a także informacje i zapytania otrzymywane (również w trybie roboczym) od przedstawicieli poszczególnych departamentów (w tym od Liderów i członków zespołów projektowych) m.in. w zakresie postępów w realizacji projektów lub aktualizacji Portfela projektów strategicznych. W notatce tej stwierdzono m.in., że:

- w pracy komórek organizacyjnych MRiRW zarządzanie projektowe nie było powszechnym sposobem realizacji zadań, które nie mają charakteru ciągłego;
- występują częste przypadki jednoosobowego planowania i realizacji projektów przez Koordynatora bez zaangażowania członków Zespołu projektowego;
- istnieje duża sztywność w konstruowaniu Zespołów projektowych, które najczęściej składają się z osób z tej samej komórki organizacyjnej, nawet jeśli projekt wykracza poza zadania tej komórki;
- występują przypadki sprowadzania istoty projektu do monitorowania efektów pomocy publicznej ze środków krajowych lub UE;
- dane wprowadzane do systemu MonAliZa przez pracowników MRiRW nie posiadały odpowiedniej jakości i nie były aktualizowane z wymaganą częstotliwością, co powodowało, że RBMP cyklicznie zwracało się o dodatkowe wyjaśnienia i aktualizacje danych w tym Systemie;
- z bieżącego monitoringu Systemu przez pracowników ww. departamentu wynika, że niektórzy Koordynatorzy projektów *de facto* nie prowadzili projektów, nie sprawozdawali z postępów w jego wdrażaniu (lub robili to nieregularnie), a część z nich nie informowała również na bieżąco Sponsora danego projektu (członek kierownictwa MRiRW) o postępach w jego wdrożeniu oraz pojawiających się ryzykach i sposobach ich przeciwdziałania.

Ponadto w ww. notatce zgłoszono potrzebę organizacji cyklicznych spotkań z kierownictwem MRiRW, na których omawiane byłyby kluczowe do rozstrzygnięcia kwestie dla wybranych projektów strategicznych. Do końca października 2021 r. odbyło się jeszcze jedno posiedzenie¹⁶⁰ kierownictwa MRiRW, jednak nie zapadły na nim rozstrzygnięcia dotyczące zagadnień wdrażania podejścia projektowego i monitorowania operacyjnego projektów strategicznych opisanych w tej notatce.

¹⁵⁹ Notatka pt. *Informacja dotycząca postępów we wdrażaniu podejścia projektowego MRiRW* z 9 czerwca 2021 r. podpisana przez Dyrektora departamentu w którym zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania Biura portfela została zaprezentowana kierownictwu MRiRW podczas posiedzenia w dniu 10 czerwca 2021 r.

¹⁶⁰ W dniu 30 września 2021 r.

Natomiast działaniem dotyczącym tego zagadnienia podjętym w MliR (którego następcą jest MFiPR) były czynności doradcze przeprowadzone w okresie IV kw. 2018 r.–styczeń 2019 r., których celem było zidentyfikowanie obszarów do rozwoju w zakresie funkcjonowania SMPS oraz monitorowania SOR. Wyniki analiz przedstawione w *Opinii* sporządzonej przez audytorów MliR w dniu 16 stycznia 2019 r. obejmowały nie tylko obszary działalności tego ministerstwa wymagające usprawnienia, lecz również szereg zaleceń odnoszących się do organizacji i funkcjonowania całego SMPS. W obszarze realizacji i monitorowania projektów w MliR zauważono zjawiska utrudniające realizację projektów strategicznych. Były to m.in.:

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

Natomiast zalecenia audytorów MliR dotyczące **całego SMPS** odnosiły się m.in. do ograniczenia liczby projektów w Portfelu do najważniejszych o faktycznie strategicznym charakterze oraz wiążącej się z tym konieczności opracowania kryteriów oceny projektów, wg których powinny być one oceniane przed decyzją o wpisaniu do Portfela projektów strategicznych; zasadności raportowania w cyklach miesięcznych na rzecz cykli kwartalnych oraz poprawy funkcjonowania systemu MonAliZa¹⁶¹, z uwagi na wątpliwości dotyczące jego przydatności do zarządzania portfelem projektów, wynikające z braku wielu potrzebnych funkcjonalności. Jako proponowanych wykonawców tych zaleceń wskazano m.in. Radę, RBMP oraz CAS.

Należy zwrócić uwagę, iż dokument ten oraz wnioski z niego płynące zostały przekazane jedynie trzem osobom w MliR (tj. właściwemu ministrowi oraz do wiadomości Dyrektora Generalnego MliR i dyrektora departamentu, w którym zlokalizowane było Biuro portfela) oraz nie zostały oficjalnie przekazane ani RBMP ani Radzie¹⁶². Powyższe zaniechanie zostało przez NIK

¹⁶¹ Szczegółowy opis zaleceń audytorów MliR sformułowanych w odniesieniu do systemu MonAliZa zamieszczono w podrozdziale 5.2.5. niniejszej Informacji.

¹⁶² Jedynie pierwsze dwa z powyższych ustaleń odnoszących się do całego SMPS omawiano na spotkaniu MliR z KPRM w dniu 7 listopada 2018 r. (przed przeprowadzeniem tego działania audytorsko-doradczego).

ocenione jako nierzetelność. Przekazane KPRM już na początku 2019 r. informacje, zdaniem NIK, mogłyby być podstawą szerszej dyskusji nad wprowadzeniem zmian w SMPS oraz służyć lepszej dostępności i podniesieniu jakości danych, umożliwiając kierownictwom ministerstw, RMPPS i Radzie Ministrów podejmowanie decyzji zarządczych i szybsze reagowanie na materializujące się ryzyka. Ponadto zmiana rozwiązań na poziomie systemowym pozwoliłaby zapobiec powielaniu występujących przez kolejne lata błędów, na które wskazano w ww. *Opinii*, np. dotyczących możliwości pozyskiwania i weryfikacji danych od podmiotów zewnętrznych faktycznie realizujących projekty. W MFiPR, jako następcy MR oraz MiiR, które były prekursorami wdrażania zarządzania projektowego oraz monitorowania projektów strategicznych w administracji rządowej, szczególnie dobrze rozumiana powinna być potrzeba istnienia sprawnie funkcjonującego Systemu monitorowania projektów strategicznych oraz związanego z nim wdrożenia zarządzania projektowego.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że skontrolowane jednostki reprezentowały różny stopień dojrzałości projektowej, przy czym najwyższy stwierdzono w MF, a najniższy w KPRM (w zakresie realizacji projektów przypisanych tej jednostce przez RMPPS jako podmiotowi odpowiedzialnemu), gdzie nawet nie utworzono Biuro portfela (w dowolnej z form zalecanych przez RBMP). Osiągnięty poziom wdrażania podejścia projektowego nie był w tych jednostkach jednak znany (za wyjątkiem MF) oraz nie były identyfikowane czynniki stanowiące barierę w realizacji tego przedsięwzięcia, ponieważ nie przeprowadzono cyklicznych pomiarów i analiz w tym zakresie. Powyższe wynikało m.in. z faktu, że jednostki w różny sposób traktowały zalecenia ujęte w opracowaniach RBMP z uwagi na ich niewiążący charakter. Ponadto nie ustalono ani wskaźników ani wartości docelowych, których osiągnięcie wskazywałoby na pełne wykonanie tego zadania. Jednocześnie o wnioskach wynikających z ww. czynności doradczej, przeprowadzonej w MiiR już w pierwszym roku wdrażania SMPS w administracji rządowej, wskazujących na konieczność podjęcia szeregu działań systemowych, za które aktualnie odpowiada RBMP i Rada, podmioty te nie zostały poinformowane. Wyniki niniejszej kontroli potwierdzają, iż większość z ustaleń dokonanych przez audytorów MiiR w 2018 r. pozostają nadal aktualne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Cel główny kontroli

Czy System monitorowania projektów strategicznych został wdrożony i czy funkcjonuje prawidłowo?

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania definiujące cele szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy System monitorowania projektów strategicznych został zaplanowany i wdrożony zgodnie z założeniami?
2. Czy System monitorowania projektów strategicznych funkcjonuje prawidłowo?
3. Czy zadanie polegające na przygotowaniu, wytworzeniu, wdrożeniu i utrzymaniu systemu MonAliZa 2.0. zrealizowano w sposób prawidłowy?
4. Czy działanie Systemu monitorowania projektów strategicznych zapewni oczekiwane rezultaty?

Kontrolą objęto sześć jednostek, tj. KPRM, KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji, trzy ministerstwa: MF, MFiPR i MRiRW oraz IŁ-PIB.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w KPRM, KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji, trzech ww. ministerstwach oraz w IŁ-PIB na podstawie art. 2 ust. 1 z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, w szczególności pod kątem legalności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Lata 2018–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń, mających wpływ na kontrolowaną działalność. Kontrole rozpoczęto w dniu 2 sierpnia 2022 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano w dniu 15 września 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje z 12 niekontrolowanych ministerstw na temat sposobu i zakresu wdrożenia w nich elementów SMPS, tj. podejścia projektowego oraz monitoringu operacyjnego przypisanych im projektów strategicznych.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola P/21/096 została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawione zostały w sześciu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ocenę w formie opisowej.

Do wystąpień zastrzeżenia zgłosili: Sekretarz Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Architektury Informacyjnej Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw z działu *informatyzacja*.

W odniesieniu do zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Cyfryzacji, złożonych przez ww. pracownika KPRM-MC, Prezes NIK odmówił ich przyjęcia, jako wniesionych przez osobę nieuprawnioną.

Spośród dziewięciu rozpatrywanych zastrzeżeń (zgłoszonych przez przedstawiciela MFiPR) Kolegium NIK uwzględniło w całości jedno, a w części trzy zastrzeżenia. W pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono.

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 21 wniosków pokontrolnych (pięć KPRM, pięć KPRM-MC, trzy MF, dwa MFiPR, cztery MRiRW, dwa IŁ-PIB), z których najistotniejsze dotyczyły:

- przedłożenia wytycznych, rekomendacji i metodyk dotyczących podejścia projektowego do przyjęcia przez Radę, w celu wsparcia tego organu w realizacji zadania polegającego na stymulowaniu podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania Portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej;
- opracowania usystematyzowanych zasad wdrożenia i funkcjonowania SMPS oraz monitorowania efektów jego wdrożenia w jednostkach administracji rządowej, wraz z mierzalnymi wskaźnikami i ich wartościami docelowymi (umożliwiającymi dokonanie oceny czy System ten został wdrożony, funkcjonuje prawidłowo i przyniósł zaplanowane rezultaty) oraz przedłożenie tego dokumentu stosownym organom (RMPPS, Prezes RM);
- podjęcia działań w celu zapewnienia rzetelnego monitorowania wszystkich projektów strategicznych, dla których skontrolowane jednostki zostały wskazane jako podmioty odpowiedzialne, w tym kompletności, aktualności i spójności danych w systemie MonAliZa;
- sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania zleconego polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0;
- przeprowadzenia, w ramach przygotowania do realizacji II etapu projektu MonAliZa 2.0. (moduł zarządzania projektami, programami i portfelami), rzetelnych analiz i weryfikacji jego założeń, w tym w zakresie terminów i kosztów.

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, iż zrealizowano jeden wniosek, w trakcie realizacji było 19 wniosków. Jeden wniosek pozostawał nie zrealizowany, przy czym dotyczył on II etapu realizacji projektu MonAliZa 2.0., który nie został jeszcze w KPRM-MC rozpoczęty.

Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|-------------------------------|---|
| 1. | Delegatura NIK w Warszawie | KPRM | Michał Dworczyk ¹⁾ Minister – członek Rady Ministrów wykonujący zadania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów |
| 2. | | KPRM – MC | Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji |
| 3. | | IŁ-PIB | Mariusz Zdrodowski Dyrektor Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego |
| 4. | | MF | Mateusz Morawiecki ²⁾ Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Finansów |
| 5. | | MFiPR | Grzegorz Puda Minister Funduszy i Polityki Regionalnej |
| 6. | | MRiRW | Henryk Kowalczyk Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi |

¹⁾ Obecnie od 13 października 2022 r. Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest Minister – członek Rady Ministrów, Pan Marek Kuchciński.

²⁾ Obecnie od 26 kwietnia 2022 r. Ministrem Finansów jest Pani Magdalena Rzeczkowska.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Poza opracowaniami naukowymi oraz standardami zarządzania projektami publikowanymi przez organizacje międzynarodowe do połowy 2018 r. w polskiej administracji rządowej nie istniały jednolite zasady (dopuszczone lub zalecane techniki i metodyki) lub przepisy regulujące sposób monitorowania i realizacji przedsięwzięć w formie projektów. Podjęte najpierw w Ministerstwie Rozwoju, a następnie kontynuowane w KPRM (w ramach prac RMPPS oraz przez RBMP) działania miały na celu wypracowanie m.in. kształtu polskiej metodyki zarządzania i monitorowania projektów. Zatem analiza stanu prawnego opiera się przede wszystkim na przyjętych przez Radę Ministrów dokumentach zarysowujących budowę i zasady funkcjonowania systemu realizacji i monitorowania projektów strategicznych (SOR i SZRP) oraz na standardach, wytycznych i innych dokumentach metodycznych opracowanych w KPRM (RBMP) i przekazanych do wykorzystania przy wdrażaniu i działaniu tego systemu.

Wstępne założenia systemu realizacji i monitorowania projektów strategicznych zostały zamieszczone w SOR (rozdział X. *System koordynacji i realizacji Strategii* podrozdział *Zarządzanie projektami*) oraz w SZRP (pkt 2.5. *System wdrażania*, w tym ppkt 2.5.1. *Podejście projektowe* i 2.5.3. *Monitoring operacyjny*). W dokumentach tych ustalono m.in., iż na poziomie operacyjnym (czyli w jednostkach administracji rządowej realizujących strategię rozwoju i jednostkach jej podlegających) wdrażane będzie podejście projektowe oraz określono zarys zasad koordynacji i monitoringu operacyjnego. Ponadto w SOR zdefiniowano wstępny portfel inicjatyw strategicznych, który miał charakter otwarty i mógł być uzupełniany o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania.

Zgodnie z założeniami ujętymi w SOR i w SZRP centralną pozycję w systemie realizacji i monitorowania projektów strategicznych przyznano RMPPS¹⁶³, wspieranej przez usytuowane w KPRM Rządowe Biuro Monitorowania Projektów. Zarówno Rada, jak i Biuro zostały wskazane jako odpowiedzialne za koordynację działań w zakresie realizacji i monitorowania programów i projektów strategicznych. Ponadto RBMP odpowiadało m.in. za: określenie standardów w odniesieniu do zarządzania programami i projektami, stworzenie mechanizmów współpracy między poszczególnymi ministerstwami, w tym w zakresie monitoringu i sprawozdawczości, monitorowanie i raportowanie stanu realizacji projektów, postępów prac oraz pojawiających się w projektach ryzyk, budowę bazy wiedzy oraz zapewnianie szkoleń specjalistycznych. Nie określono jednak, który z ww. podmiotów pełni w rolę wiodącą we wdrażaniu ww. systemu realizacji i monitorowania programów i projektów w administracji rządowej i ponosi odpowiedzialność za efekty prowadzonych działań.

Brak szczegółowych regulacji w zakresie zarządzania i monitorowania projektów

¹⁶³ Zadania tego organu pomocniczego Prezesa RM, działającego pod przewodnictwem ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego opisano m.in. w pkt 1.2.2.

Rekomendacje RMPPS
i RBMP w zakresie
zasad zarządzania
i monitorowania
projektów

W związku z powyższym w niniejszej kontroli istotne znaczenie miały wydane przez Radę uchwały oraz rekomendowane przez Radę i RBMP wytyczne, zasady i inne zalecenia dotyczące sposobu i terminów prowadzenia poszczególnych prac przez podmioty realizujące i bezpośrednio monitorujące realizowane projekty (często przekazywane w formie korespondencji), a także regulacje i inne dokumenty jednostek kontrolowanych, którymi powołano komórki organizacyjne lub wskazano osoby do pełnienia roli Biura portfela oraz procedury wewnętrzne dotyczące monitorowania i realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem podejścia projektowego. Opracowane dotychczas przez RBMP i KPRM wytyczne, rekomendacje oraz inne materiały metodyczne i szablony obejmują:

- *Proces monitorowania projektów strategicznych* – jedyny dokument zawierający zasady i wytyczne dotyczące monitorowania projektów strategicznych, który został przyjęty uchwałą RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r., określający mechanizmy przekazywania informacji o postępach realizacji przedsięwzięć przez podmioty zaangażowane w ich realizację, a także definiujący podprocesy: włączania projektów do Portfela projektów strategicznych, monitorowania projektów podczas ich planowania i realizacji oraz zamykania projektów;
- *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi* – opracowany w RBMP we wrześniu 2018 r. krótki podręcznik metodyczny zawierający zbiór najlepszych praktyk, przeznaczony dla organizacji wdrażających podejście projektowe, w którym opisano m.in. przebieg procesów organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej oraz wskazano dobre praktyki w dziedzinie zarządzania projektami;
- *Wdrażanie podejścia projektowego w ministerstwie – pierwsze kroki* – dokument opracowany w RBMP w październiku 2018 r. wskazujący pierwsze działania, w tym porządkujące i systematyzujące, jakie powinny zostać podjęte w ministerstwach w celu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem podejścia projektowego;
- *Minimalny wymagany zakres informacji o monitorowanym projekcie strategicznym* – dokument opracowany w lutym 2020 r., wskazujący, jakie informacje potrzebne są do skutecznego monitorowania projektu w zależności od fazy, w jakiej się on znajduje;
- jednostronicowe wytyczne opisujące poszczególne role projektowe pt.: *Lider projektu, Kierownik programu – zadania w projekcie, Komitet Sterujący i Sponsor – zadania w projekcie* opracowane w RBMP w marcu 2019 r., w celu lepszej koordynacji monitorowania oraz zarządzania projektami znajdującymi się w Portfelu przez osoby pełniące ww. role projektowe

oraz podręczniki metodyczne opracowane w 2020 r. przy udziale ekspertów z IPMA Polska i PMI Poland Chapter, w ramach grupy roboczej powołanej zarządzeniem Przewodniczącego RMPPS nr 1 z 8 marca 2019 r. i przekazane ministerstwom w lutym 2021 r.:

ZAŁĄCZNIKI

- pt. *Organizacja Biura Portfela. Rekomendacje* – zawiera praktyczne wskazówki dotyczące zorganizowania Biura portfela (Biura zarządzania projektami), które ma za zadanie usprawnienie zarządzania całym portfelem programów i projektów danej organizacji;
- pt. *Zarządzanie projektami strategicznymi. Rekomendacje* – stanowi zbiór najważniejszych dobrych praktyk z obszaru zarządzania projektami, obejmujący cały cykl życia projektu strategicznego od momentu pomysłu na projekt, poprzez planowanie, realizację, aż do jego zamknięcia;
- pt. *Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje* – dotyczy zarządzania programami strategicznymi, stanowi komplementarne wobec projektów ujęcie cyklu życia programów (w rozumieniu zarządczym);
- pt. *Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami* – zawiera zbiór technik projektowych i praktycznych podpowiedzi, w jaki sposób właściwie poprowadzić program lub projekt.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
2. Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498).
3. Ustawa z 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 393).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2407).
5. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r. poz. 260).
6. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 2 z 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 871).
7. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247).
8. Zarządzenie nr 12 Ministra Cyfryzacji z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej (Dz. Urz. MC z 2018 r. poz. 12).
9. Zarządzenie nr 5 Ministra Cyfryzacji z 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji (Dz. Urz. MC z 2019 r. poz. 6, ze zm.).
10. Decyzja nr 56 Ministra Cyfryzacji z 7 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego (Dz. Urz. MC z 2017 r. poz. 23).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (ASW)
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju (GOR)
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii (CNT)
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
15. Minister Cyfryzacji
16. Minister Finansów
17. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
18. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Pozostali Ministrowie
20. Biuro Analiz Sejmowych
21. Biblioteka Sejmowa
22. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
23. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. Kaczyńskiego
24. Dyrektor Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego
25. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli
26. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa Rady Ministrów

6.5. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli



Prezes Rady Ministrów

Mateusz Morawiecki

Numer sprawy: DA.1740.1.2022

IK:266611

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na *Informację o wynikach kontroli – Funkcjonowanie Systemu Monitorowania Projektów Strategicznych*¹, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², przedstawiam stanowisko dotyczące wyników kontroli.

Podstawą przyjętego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów podejścia do zarządzania projektami są badania naukowe z zakresu zarządzania oraz doświadczenia innych krajów, w których zarządzanie projektowe już funkcjonuje, lub w których jego wdrażanie rozpoczęto wcześniej niż w Polsce. Wprowadzenie zarządzania projektowego do sektora publicznego jest działaniem innowacyjnym. Jest to zadanie, którego nie podjęły się wcześniejsze rządy. Podobnie jak każda inna innowacja, wymaga ono elastyczności, ponieważ nie istnieją gotowe do przeniesienia wzorce. Kluczowe jest to, że system monitorowania projektów strategicznych został wdrożony i będzie dalej rozwijany.

Zarządzanie projektowe ma swoje początki w sektorze prywatnym, gdzie określony zestaw narzędzi przyporządkowany do tej metody pozwala na sprawniejszą i bardziej efektywną realizację zadań, w tym inwestycji i działań o charakterze strategicznym³. Chcąc przenosić rozwiązania zarządzania projektowego do sektora publicznego, trzeba pamiętać o jego specyfice. Stąd implementacja rozwiązań biznesowych jest możliwa pod warunkiem dostosowania do celów publicznych i wymagań, w ramach których funkcjonuje administracja. Eksperti branżowi podkreślają, że o ile w rozwiązaniach biznesowych metoda zarządzania projektowego i stosowane narzędzia są powtarzalne i mogą być przenoszone pomiędzy branżami, to w przypadku sektora publicznego zastosowanie tych narzędzi wymaga zaawansowanej pracy. Uwzględnia to także prace kreatywne w celu dostosowania narzędzi do warunków innych niż biznesowe – często nowych i unikalnych.

Proces tworzenia i wdrażania zarządzania projektowego w polskim sektorze publicznym został zainicjowany w 2018 r. i trwa dopiero od 5 lat, z czego ok. **1,5 roku równoległe do kontroli NIK.**

¹ Sygn.: LWA.430.4.2022; nr ewidencyjny: 140/2022/P/21/096/LWA

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 t. j.

³ „Nowoczesne zarządzanie projektami pod red. M. Trocki, PWE, Warszawa 2012, s.20

Szwajcaria – często przytaczana w pracach naukowych jako przykład⁴ – wprowadzanie zarządzania projektowego rozpoczęła w 1975 r., a efekty wdrożenia zaczęła obserwować w pierwszej dekadzie XXI wieku (1975 r. publikacja metody, a 2005 r. pierwsze certyfikaty). Podobnie administracja brytyjska, która pierwsze próby wdrażania zarządzania projektowego rozpoczęła w latach 70-tych a dopiero w 1989 r. wprowadziła opracowaną na potrzeby państwa metodykę PRINCE2 (Project IN Controlled Environment). Prace te trwały tak długo ponieważ ten proces wymaga zmiany kultury pracy i sposobu myślenia o działaniach⁵.

Jak wskazują naukowcy⁶, wdrożenie zarządzania projektowego to nie tylko zmiana przepisów prawa, nakazująca czy umożliwiająca stosowanie odpowiednich narzędzi. **To przede wszystkim zmiana podejścia urzędników i pracowników administracji. To zmiana kultury pracy w urzędzie, opartej o działania punktowe i legislacyjne na rzecz działań usystematyzowanych, ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu, ujętych w projekty.**

Wdrożenie nowego podejścia, oparte o zmiany nawyków, to klasyczny aspekt zarządzania zmianą w organizacji. Wymaga uwzględnienia szeregu różnych uwarunkowań, w tym kultury organizacyjnej, wy tłumaczenia zmian interesariuszom oraz przekonania ich do pozytywnych i planowanych efektów. Bez tego zmiana będzie iluzoryczna, a pracownicy powrócą do znanego sobie sposobu działania „sprzed zmiany”.

W popularnych modelach zarządzania zmianą, np. modelu ADKAR – od ang. słów *awareness* (*świadomość*), *desire* (*pragnienie*), *knowledge* (*wiedza*), *ability* (*umiejętność*), *reinforcement* (*umocnienie*) – kluczowe jest oddziaływanie perswazyjne i zachęcające, aby osiągnąć poszczególne filary zmian. Tego nie da się zrealizować, działając w trybie „nakazowym”.

Tym samym, proces przechodzenia organizacji publicznych na myślenie projektowe powinien polegać na stopniowym wprowadzaniu pojęć, definicji i sposobu przeformułowania zadań administracji publicznej w duchu podejścia projektowego. Założeniem implementacji podejścia projektowego w administracji było budowanie wiedzy i kompetencji w sposób równomierny, z jednoczesną obserwacją i wyciąganiem wniosków do dalszych usprawnień systemu. Takie podejście w większym stopniu będzie gwarantowało świadomą i pełną transformację myślenia o zadaniach projektowych realizowanych przez sektor publiczny. Odpowiedź na aktualne wyzwania powinna cechować elastyczność i odformalizowanie.

Ten sposób myślenia przyświecał nam w administracji publicznej, gdy zdecydowaliśmy się na wdrażanie podejścia projektowego. Zdawaliśmy sobie sprawę, że proces ten będzie wieloletni, wielokrotnie modyfikowany i złożony, wobec czego musi być elastyczny.

⁴ B. Lent, „Zarządzanie procesami prowadzenia projektów. Informatyka i Telekomunikacja”, Difin, 2005

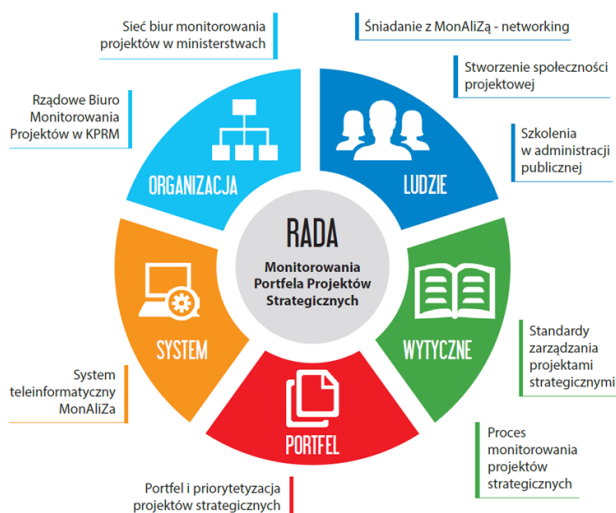
⁵ E. Sońta-Drączkowska, „Zarządzanie wieloma projektami”, PWE Warszawa 2012, M. Trocki „Nowoczesne zarządzanie projektami”, PWE Warszawa 2012, M. Trocki „Organizacja projektowa” PWE Warszawa 2014, A. Szyposz Business Consulting, Supply Chain & Operations, Senior Consultant, informacja z portalu ey.com

⁶ „Zarządzanie wiedzą projektową”, Pawła Wyrzębski, Difin, Warszawa 2014

Doświadczenia dotychczasowych 5 lat potwierdzają zasadność przyjętego elastycznego podejścia, które pozwoliło na wdrożenie systemu. Dzięki zastosowaniu elastycznego podejścia cały proces wdrożenia stał się odporny na uwarunkowania i nowe wyzwania, takie jak: kryzysy pandemiczne, migracyjne, wojna w Ukrainie, wyzwania gospodarcze, czy też zróżnicowana i zmieniająca się w czasie dojrzałość projektowa poszczególnych ministerstw.

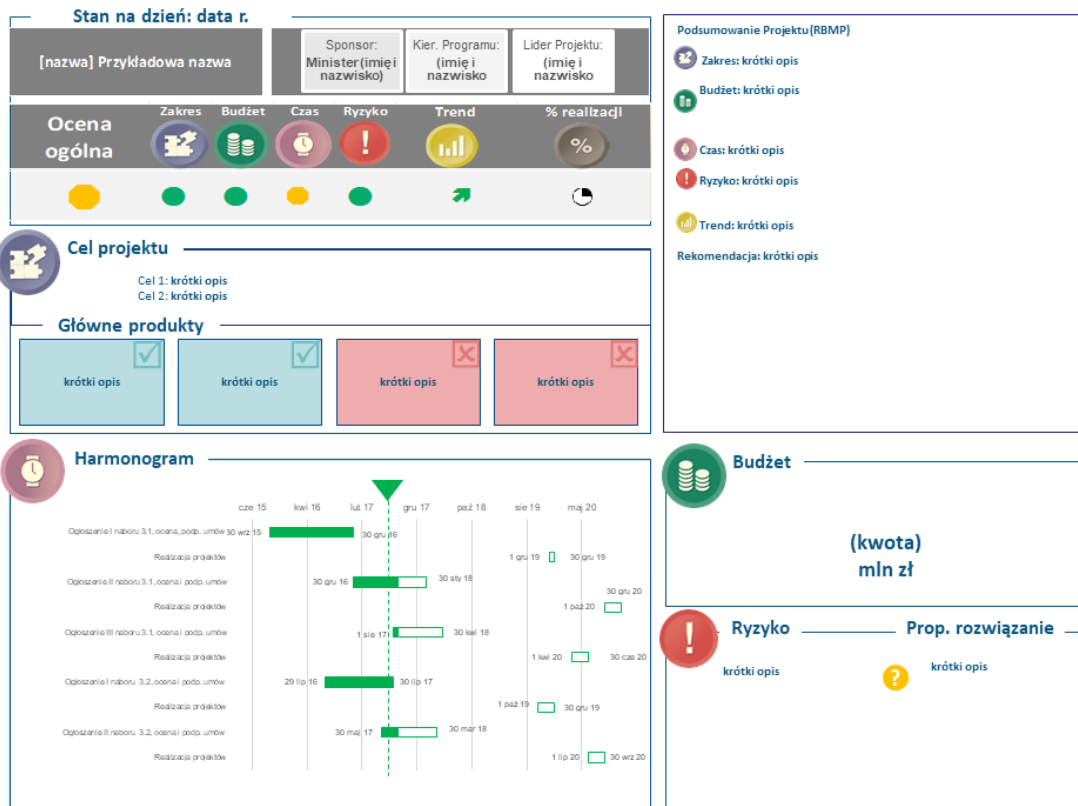
Wskazywane przez NIK dokumenty źródłowe, definiujące potrzebę wdrożenia zarządzania projektowego (np. SOR i SZRP) określiły kierunek realizacji działań w sposób projektowy. **Tego typu dokumenty mają charakter strategiczny i dlatego nie określają szczegółowych zasad funkcjonowania systemu monitorowania projektów.** Same zasady powstały dzięki współpracy Rządowego Biura Monitorowania Projektów z ekspertami oraz przedstawicielami nauki i niezależnych organizacji branżowych. Zostały one również docenione przez środowisko eksperckie. **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zdobyła drugie miejsce w prestiżowym konkursie IPMA PMO Award 2019⁷. Nagroda, oprócz standardów, docenia również pozostałe elementy systemu monitorowania – w tym system IT MonAliZa, powołanie Rady czy organizację biur monitorowania. Fakt ten podkreśla NIK w Informacji pokontrolnej.**

System monitorowania projektów strategicznych został wdrożony, ale podlega rozwojowi i optymalizacji działania. Jest oparty o kluczowe obszary: organizacja, ludzie, wytyczne, portfel i system IT (rysunek 1) zapewniający precyzyjne i ekonomiczne struktury raportowania, (rysunek 2). Działania w każdym z nich zostały zrealizowane, co podkreśla Izba w Informacji o wynikach kontroli.



Rysunek 1 struktura funkcjonalna systemu monitorowania projektów strategicznych.

⁷ IPMA PMO Award jest konkursem, w którym środowisko projektowe nagradza biura zarządzania projektami (PMO) za szczególne osiągnięcia w podnoszeniu jakości zarządzania portfelem programów i projektów w danej organizacji.



Rysunek 2 szablon raportu obrazujący strukturę danych i informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu MonAliza.

Poszczególne zrealizowane działania adresujące ww. obszary obejmują m.in.:

1. **Powołanie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych**, w skład której wchodzi członkowie Rady Ministrów. To kolegium gremium, z uczestnikami reprezentującymi kierownictwo poszczególnych ministerstw, które podejmuje decyzje w zakresie najważniejszych projektów rządowych.
2. **Utworzenie Rządowego Biura Monitorowania Projektów wraz z lokalnymi biurami Monitorowania Projektów we wszystkich ministerstwach**. Celem jest koordynacja działań Rady Portfela Projektów Strategicznych oraz koordynacja wdrażania zarządzania projektowego.
3. **Opracowanie pierwszych w Polsce standardów zarządzania projektowego dla administracji, docenionych przez NIK w Informacji pokontrolnej**.
4. **Opracowywane od 2018 r. standardy i wytyczne, które decyzją Rady Portfela, mają być wdrożone w ciągu 12 miesięcy we wszystkich ministerstwach:**
 - „Proces monitorowania projektów z portfela Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych”, przyjęty uchwałą Rady nr 5/2022 z dn. 9 sierpnia br. 2022 r.;
 - „Zarządzenie projektami strategicznymi. Rekomendacje”;
 - „Zarządzanie programami strategicznymi. Rekomendacje”;
 - „Organizacja biura portfela. Rekomendacje”;

- „Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami”.
5. **Opracowanie kompleksowego systemu szkoleń z zarządzania projektowego**, w ramach **Akademii Zarządzania Projektami w Administracji Publicznej** (system rozwoju kompetencji zarządzania projektami w instytucjach publicznych oparty na podręcznikach metodycznych KPRM opisanych w pkt. 4).
 6. **Utworzenie portfela projektów strategicznych**, stanowiącego w polskiej administracji publicznej pierwszą usystematyzowaną próbę uporządkowania projektów resortowych i międzyresortowych w ramach jednego repozytorium.
 7. **Zapoczątkowanie cyklu spotkań w celu wymiany wiedzy i doświadczeń oraz szerzenia świadomości projektowej wśród pracowników administracji – Forum Zarządzania Publicznego oraz „Śniadania z MonaliZą”.**
 8. **Utworzenia sieci ekspertów wspierających wdrożenie i rozwój systemu monitorowania projektów** (poprzez recenzję i udział w tworzeniu standardów); sieć współtworzą m.in. naukowcy z Uniwersytetu Nauk Stosowanych w Bernie i Politechniki Rzeszowskiej oraz eksperci niezależni lub zrzeszeni w ramach IPMA Polska⁸ czy PMI Poland Chapter⁹.
 9. **Budowę systemu teleinformatycznego MonAliZa** oraz kolejnej wersji tego systemu MonAliZa2.0, dedykowanego pierwszym polskim standardom zarządzania, odpowiadającym na uwarunkowania polskiej administracji. System wspiera biura projektów (Biura Monitorowania Projektów i Rządowe Biuro Monitorowania Projektów) w koordynacji działań Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Architektura nowego systemu powoduje, że będzie z niego mogła korzystać praktycznie nielimitowana liczba użytkowników.

Istotną rolę w funkcjonowaniu systemu monitorowania odgrywa wspomniany powyżej system MonAliZa, który obecnie jest zastępowany przez drugą wersję MonAliZa 2.0. Budowa nowego systemu oparła się nie tylko o nowe możliwości techniczne, ale też o doświadczenia z użytkowania wcześniejszej wersji. Nowa odsłona usprawni proces aktualizacji i poprawi jakość danych dzięki nowym narzędziom, m.in. weryfikacji aktualności i dodaniu funkcji akceptacji i opiniowania.

MonAliZa 2.0 będzie nie tylko użytkowana na potrzeby Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, ale również Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, co dowodzi rozwoju systemu monitorowania poprzez rozpowszechnianie zunifikowanych systemów. Dlatego oddanie systemu do użytku (obecnie w KPRM/MC, a od stycznia 2023 r. w pozostałych resortach) nie oznacza zakończenia prac. Planowany jest bowiem dalszy rozwój w kierunku rozszerzenia funkcjonalności, upowszechnienia oraz wprowadzenia kolejnych zmian, które będą wynikały z nowych uwarunkowań oraz rosnącej dojrzałości projektowej użytkowników.

⁸ International Project Management Association Polska – członek międzynarodowej federacji organizacji non-profit – International Project Management Association, zrzeszającej i certyfikującej menedżerów projektów na całym świecie.

⁹ Project Management Institute – wiodąca międzynarodowa organizacja non-profit, zrzeszająca ekspertów i entuzjastów zarządzania projektami.

Takie podejście do budowy dużych systemów IT nie jest nowe i jest powszechnie stosowane również z wykorzystaniem technik zwinnego zarządzania projektem, które są wykorzystywane właśnie do budowy MonAliZa 2.0.

Podzielenie projektu na moduły oraz regularna sprawozdawczość wykonawcy pozwala:

- na bieżąco monitorować postępy,
- dokonywać częściowych odbiorów gotowych już komponentów,
- reagować na ryzyka,
- podejmować decyzje o dalszych kierunkach rozwoju.

System zarządzania projektami został wdrożony i podlegać będzie ciągłym zmianom dostosowawczym i rozwojowym. Jak wskazałem, jest to naturalna konsekwencja przyjętego podejścia. Zapewniam, że wnioski z przeprowadzonej przez Izbę kontroli będą szczegółowo analizowane i implementowane, tak aby stanowiły punkt wyjścia do kolejnych prac usprawniających system, jego narzędzia i zachodzące w nim procesy. W ramach powyższego planu działań zaadresowane zostaną wnioski z badania kultury projektowej (planowanego do przeprowadzenia jeszcze przed kontrolą). Rozwijane na bieżąco podejście projektowe zostanie dodatkowo wzmocnione przez wykorzystanie dobrych praktyk, a także doświadczeń **jednostek, których dojrzałość projektowa osiągnęła wyższy poziom niż pozostałych.**

z upoważnienia

Z wyrazami szacunku

Norbert Maliszewski

sekretarz stanu, Szef Rządowego Centrum Analiz

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Maciej Tomczak, Dyrektor Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM



Prezes Rady Ministrów

Mateusz Morawiecki

DA.RBMP.1105.1.2022
Warszawa, 21 grudnia 2022 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam

Pana Norberta Maliszewskiego
Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Szefa Rządowego Centrum Analiz

do przedstawienia, w moim imieniu, pisemnego stanowiska do informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pt. *Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych* (LWA.430.004.2022; Nr ewid. 140/2022/P/21/096/LWA).

Upoważnienie nie upoważnia do udzielania dalszych upoważnień.

Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
/dokument podpisany elektronicznie/