

2020 -07- 22



Ministerstwo Rozwoju
RPW/65243/2020 P
Data: 2020-07-22

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.053.2020

Warszawa, dnia 15 lipca 2020 r.

Pani
Jadwiga Emilewicz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju

Szanowna Pani Premier

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200), przesyłam Pani Premier uchwałę **Nr 62/2020** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 maja 2020 r. (Nr KGP.410.010.03.2019), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Rozwoju kontrolą pn. „Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

Z wyrazami szacunku

W zał.:
Uchwała Nr 62/2020

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższej Izby Kontroli

Tomasz Sobecki
Tomasz Sobecki



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Kolegium

Uchwała Nr 62/2020
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 15 lipca 2020 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

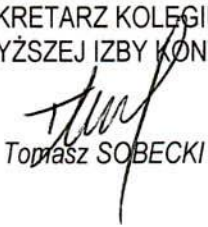
Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2020 r. zastrzeżenia z dnia 29 maja 2020 r. zgłoszonego w zastępstwie Ministra Rozwoju przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 maja 2020 r. (nr KGP.410.010.03.2019), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Rozwoju¹ kontrolą pn. „Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenie z dnia 29 maja 2020 r. zgłoszone w zastępstwie Ministra Rozwoju przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 maja 2020 r. (nr KGP.410.010.03.2019), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Rozwoju kontrolą pn. „Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”

– oddala się.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Tomasz SOBECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Marian BANAS
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju (Ministerstwo) kontrolę pn. „Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia

¹ Wcześniej Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.

5 maja 2020 r., do którego w piśmie z dnia 29 maja 2020 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju (dalej: Minister) zgłosił jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło nieprawidłowości polegającej na niezapewnieniu przez Ministerstwo metodyki zarządzania programami lub projektami, za które odpowiadało. Zdaniem NIK, w okresie objętym kontrolą² Ministerstwo nie stworzyło własnej metodyki, jak również nie stosowało metodyki opracowanej przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów (RBMP) i rekomendowanej przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (RMPPS lub Rada). Nie opracowano również takiej metodyki na poziomie Ministerstwa, co było szczególnie istotne dla programów znajdujących się w fazie koncepcyjnej i inicjacyjnej³ (str. 10-11 wystąpienia pokontrolnego).

Powyższa nieprawidłowość była podstawą do sformułowania wniosku pokontrolnego nr 1 – o dostosowanie realizowanych i inicjowanych programów do wymogów podejścia projektowego, określonego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁴ (SOR) oraz w „Standardach Zarządzania Projektami Strategicznymi” (Standardy), rekomendowanych dla administracji rządowej⁵.

W **zastrzeżeniu** Minister nie zgodził się z oceną kwalifikującą ustalenia kontroli dotyczące zarządzania projektowego jako nieprawidłowości. Według zgłaszającego zastrzeżenie samo niewprowadzenie w Ministerstwie dokumentu określającego zasady i tryb zarządzania projektami nie uzasadnia wniosku, że nie zapewniono stosowania właściwych zasad zarządzania projektami. Tym bardziej zaś nie uzasadnia konkluzji, że sam ten fakt jest równoznaczny z dopuszczeniem przez Ministerstwo do powstania faktycznej nieprawidłowości w tym zakresie.

Według zgłaszającego zastrzeżenie w przyjętej przez NIK ocenie działań Ministerstwa jako nieprawidłowości nie wskazano na czym konkretnie – poza wdrożeniem ww. dokumentu – miałyby ona polegać, ani też jakie konkretnie negatywne skutki miałyby ona zrodzić w odniesieniu do realizowanych projektów. W ocenie Ministra zastosowane metody i środki dotyczące zarządzania projektowego były odpowiednie do osiągnięcia założonych celów w zmieniającym się otoczeniu organizacyjno-prawnym i nie niosły negatywnych konsekwencji dla realizacji kontrolowanych projektów SOR.

Zgłaszający zastrzeżenie oświadczył, że Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (obecnie Ministerstwo Rozwoju) od momentu wprowadzenia przez RBMP obligatoryjnych zasad zarządzania projektami w pełni je stosowało, pomimo niewprowadzenia metodyki zarządzania programami lub projektami. Zasady zarządzania były przejrzyste, w zakresie – między innymi – określania wskaźników realizacji celów i korzyści z ich monitorowania, danych budżetowych, określania szans i ryzyk w projektach oraz badania terminowości realizacji harmonogramu w poszczególnych projektach.

² Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. (z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności).

³ Str. 10 wystąpienia pokontrolnego.

⁴ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjęta została uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

⁵ Pkt IV. Wnioski, str. 37 wystąpienia pokontrolnego.

Minister oświadczył, że od 12 czerwca 2018 r., tj. od momentu podjęcia przez RMPPS uchwały nr 4/06/2018 w sprawie przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych, Ministerstwo w pełni realizuje obligatoryjne wytyczne zawarte w dokumencie „Proces monitorowania projektów strategicznych”. Wszystkie trzy podprocesy monitorowania tj.: a) proces włączania projektu do portfela; b) proces monitorowania, planowania i realizacji projektu; c) proces zamykania projektu, były i są przez Ministerstwo stosowane. Monitoring projektów odbywał się i odbywa poprzez system teleinformatyczny MonAliZa, zgodnie z ww. dokumentem.

Odnosząc się do stwierdzenia o niestosowaniu przez Ministerstwo opracowanych przez RBMP i rekomendowanych przez Przewodniczącego Rady podczas posiedzenia w dniu 25 września 2018 r. Standardów zgłaszający zastrzeżenie wyjaśnił, że dokument ten został rekomendowany jako fakultatywny do wdrażania. Przedstawione są w nim ramy zarządcze, a nie konkretne działania, jakie ma podejmować resort, aby w sposób systemowy zarządzać projektami. Dokument ten w sposób istotny różni się od dokumentu „Proces monitorowania projektów strategicznych”, który krok po kroku określa ścieżkę postępowania na kolejnych etapach realizacji projektu. Standardy zarządzania projektami strategicznymi są rekomendacjami zawierającymi ramy i kierunek określone przez RBMP dla całej administracji rządowej, ale nie konkretne działania do wdrożenia. Minister oświadczył, że Ministerstwo realizowało i realizuje cały wachlarz ramowych rekomendacji określonych w ww. dokumencie, w tym m.in. a) współpraca z innymi resortami, jednostkami podległymi i nadzorowanymi oraz z innymi instytucjami biorącymi udział w procesie projektowym; b) zarządzanie portfelem programów i projektów przez osoby z najwyższego kierownictwa; c) wyznaczanie osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów i projektów; d) funkcjonowanie sprawnej komunikacji pionowej i poziomej ułatwiającej zarządzanie jakością oraz ryzykami; e) funkcjonowanie procesu realizacji projektów w ścisłym związku z bieżącą/stałą działalnością poszczególnych komórek organizacyjnych; f) przyjęcie zasady prowadzenia procesu projektowego w 4 fazach: przygotowania, planowania, realizacji i zakończenia.

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego nr 1 Minister poinformował, że od listopada 2019 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) trwają prace nad stworzeniem metodyk zarządzania projektami. Metodyki te mają wprowadzić jednolite podejście projektowe dla całej administracji rządowej. W opiniowaniu projektów brali udział przedstawiciele wszystkich resortów, które realizują rządowe projekty strategiczne. Opiniowane były następujące projekty dokumentów: „Minimalny wymagany zakres danych w projekcie”, „Podręcznik tworzenia struktur zarządzania projektami w jednostkach administracji publicznej”, „Standardy zarządzania projektami strategicznymi” oraz „Leksykon technik projektowych”. W grudniu 2019 r. odbyło się spotkanie konsultacyjne w sprawie uwag nadesłanych przez poszczególne resorty. Obszerność materiału oraz ilość nadesłanych uwag spowodowało, że nadal trwa procedowanie ww. dokumentów. Minister oświadczył, że biorąc pod uwagę planowane wdrożenie wspólnego dla administracji rządowej zarządzania projektowego, realizacja ww. wniosku pokontrolnego nie wydaje się być celowa.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Istotą kwestionowanej nieprawidłowości nie jest, jak twierdzi Minister, samo niewprowadzenie w Ministerstwie konkretnego dokumentu określającego zasady i tryb zarządzania projektami, ale niewdrażanie w Ministerstwie zarządzania projektowego. Zgodnie z zapisami SOR, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 17 lutego 2017 r.,

jest ona realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Określając cele w każdym z obszarów SOR wskazuje konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych. Jako instrument realizacji SOR, projekty wynikają z zasady selektywności wsparcia i koncentrują interwencję publiczną na określonym zadaniu⁶. Organem wspierającym wdrażanie podejścia projektowego w realizacji SOR jest RMPPS, powołana zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r.⁷, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Zadaniem Rady jest monitorowanie i koordynowanie wybranych lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności z SOR, zwanych portfelem projektów strategicznych (§ 2 ust. 1 zarządzenia Nr 58). W zakres szczegółowych zadań RMPPS wchodzi m.in. inicjowanie i wspieranie działań mających na celu nawiązanie i określenie zasad współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za realizację portfela projektów strategicznych oraz stymulowanie podnoszenia poziomu zarządzania i ujednolicania metod zarządzania portfelem projektów strategicznych w centralnych organach administracji rządowej, w szczególności przez określanie wytycznych w zakresie podejścia projektowego oraz metodyk zarządzania portfelem projektów strategicznych (§ 2 ust. 2 pkt 4 i 5 zarządzenia Nr 58). W kontekście rozpatrywanego zastrzeżenia istotne jest to drugie zadanie, dodane zarządzeniem Nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r.⁸ Nowelizacja zarządzenia Nr 58, wprowadzająca to nowe zadanie Rady, poprzedzona była uchwaleniem przez RMPPS na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. zasad monitorowania portfela projektów strategicznych, które to zasady, miały, jak to określił zgłaszający zastrzeżenie, charakter obligatoryjny⁹. Na tym samym posiedzeniu obecni zostali poinformowani o trwających w RBMP pracach nad procesem zarządzania projektami opartym na podejściu projektowym, który miał być udostępniony innym ministerstwom, jeżeli będą chciały z niego skorzystać¹⁰. Dokument ten to wspomniane wcześniej „Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi”. Przedstawiony on został na posiedzeniu Rady w dniu 25 września 2018 r. Po zaprezentowaniu Standardów przez Sekretarza Rady, jej Przewodniczący zarekomendował („zachęcił”) ich wdrażanie w Ministerstwach, które jeszcze nie wprowadziły metodyki zarządzania projektami, co pozwoliłoby wprowadzić spójne podejście projektowe dla całej centralnej administracji rządowej¹¹. Miesiąc później, w dniu 28 października 2018 r., Rada Ministrów podjęła uchwałę Nr 162/2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”. W dokumencie tym znalazła się cała sekcja poświęcona wdrażaniu podejścia projektowego (2.5.1.). Stwierdzono w niej m.in., że na poziomie operacyjnym, czyli w jednostkach administracji rządowej realizujących strategie rozwoju oraz w jednostkach podlegających administracji rządowej, jest wdrażane podejście projektowe. Zaznaczono, że jego wdrożenie wymaga zmian w funkcjonowaniu administracji, w tym wprowadzenia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych¹². W wyniku dalszych prac nad dokumentami wdrażającymi podejście projektowe Rada, na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2019 r., a więc trzy dni po wydaniu wspomnianego wyżej zarządzenia Nr 4, przedstawiła kolejne –

⁶ Str. 385-386 SOR.

⁷ M.P. z 2019 r. poz. 247, ze zm.

⁸ M.P. poz. 70.

⁹ Str. 8 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰ Str. 768-769 akt kontroli.

¹¹ Str. 7 wystąpienia pokontrolnego i str. 789 akt kontroli.

¹² Vide także: str. 27-28 wystąpienia pokontrolnego.

wymienione na str. 7 wystąpienia pokontrolnego – dokumenty wdrażające jednolite podejście projektowe, w tym m.in. dokument „Wdrażanie podejścia projektowego w Ministerstwie – pierwsze kroki”. W swoim założeniu miały one pomóc w lepszej koordynacji monitorowania oraz zarządzania projektami znajdującymi się w portfelu projektów¹³.

Z ustaleń kontroli, niekwestionowanych przez Ministra, wynika, że w Ministerstwie nie przyjęto do stosowania, poza „obligatoryjnymi” zasadami monitorowania projektów strategicznych, pozostałych wymienionych wyżej dokumentów, których celem było właśnie wdrożenie jednolitego podejścia projektowego w administracji rządowej. W przywołanych na str. 7 wystąpienia pokontrolnego wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Innowacji (DIN), stwierdził, że w Ministerstwie nie wprowadzono dokumentu określającego zasady postępowania projektowego z powodu trwających w KPRM prac nad dokumentami wprowadzającymi w całej administracji rządowej jednolite zarządzanie projektami/programami. Na pytanie dlaczego nie przyjęto Standardów opracowanych przez Radę, Dyrektor DIN wyjaśnił, że Standardy „nie były dokumentem obligatoryjnym, a jedynie stanowiły wytyczne w powyższym zakresie”¹⁴. Jak wynika z treści zastrzeżeń, prace w KPRM nad opracowaniem jednolitych zasad zarządzania projektowego trwają od listopada 2019 r. i do dnia dzisiejszego nie zostały jeszcze zakończone, podczas gdy wdrożenie podejścia projektowego zostało przewidziane w SOR przyjętym w lutym 2017 r. A to oznacza, że pomimo upływu trzech lat od daty przyjęcia SOR, wymóg wdrożenia w Ministerstwie podejścia projektowego nie został zrealizowany nawet na etapie dokumentacji. Na posiedzeniu RMPPS w dniu 7 czerwca 2019 r., prezentując informację o stanie wdrażania podejścia projektowego, Sekretarz Rady przedstawił akty prawne przyjęte przez Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na mocy których wprowadzone zostały w tych ministerstwach zasady zarządzania projektami¹⁵. W tym kontekście nie jest zrozumiałe stanowisko Ministerstwa, które nie przyjęło dokumentów opracowanych przez RBMP i rekomendowanych przez Radę, ani nie opracowało własnych. Rada, wykonując swoje zadanie, starała się wesprzeć podmioty zobowiązane we wdrożeniu podejścia projektowego, ale Ministerstwo nie skorzystało z tej pomocy na tej podstawie, że nie były to dokumenty obligatoryjne albo z tego powodu, że prace nad dokumentami wdrożeniowymi trwały w KPRM. W tym samym czasie w toku były projekty (programy) flagowe, w stosunku do których powinno być wdrażane jednolite podejście projektowe. Nie chodzi przy tym o ogólne ramy, o jakich pisze Minister, ale o ich konkretyzację na poziomie indywidualnych projektów (programów) realizowanych przez Ministerstwo.

Podsumowując dotychczasowy wywód należy stwierdzić, że z całokształtu ustaleń kontroli wynika, że na ostatni dzień okresu objętego kontrolą, tj. na 30 września 2019 r.¹⁶, Ministerstwo ani nie przyjęło do stosowania dokumentów wdrażających podejście projektowe opracowanych przez RBMP i rekomendowanych przez Radę ani też nie opracowało w tym przedmiocie własnych dokumentów. Prace podjęte od listopada 2019 r., tj. podczas kontroli, wykraczają poza okres objęty kontrolą. Ich uwzględnienie w treści wystąpienia pokontrolnego byłoby uzasadnione tylko w sytuacji, gdyby zostały one zakończone. Prace są w toku i nie wiadomo kiedy się zakończą.

¹³ Str. 801 akt kontroli.

¹⁴ Str. 8 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ Str. 822 akt kontroli.

¹⁶ Str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

W tym czasie były realizowane i nadal są realizowane przez Ministerstwo projekty (programy) flagowe, co do których brak jest jednolitych zasad podejścia projektowego. Mając to na uwadze Kolegium NIK uznało, że na dzień zakończenia kontroli kwestionowany wniosek pokontrolny jest aktualny.

Kolegium NIK nie zgadza się z argumentem zgłaszającego zastrzeżenie, że wszystkie elementy zarządzania wskazane w zastrzeżeniu (takie jak: określenie harmonogramów realizacji projektów, budżetów projektów, osób odpowiedzialnych, funkcjonowanie sprawnej komunikacji pionowej i poziomej ułatwiającej zarządzanie jakością oraz ryzykiem, a także raportowanie) były obecne i rzetelnie wykonywane w procesie realizacji projektów flagowych w Ministerstwie. Ustalenia kontroli, niekwestionowane przez zgłaszającego zastrzeżenie, wskazują m.in. na brak właściwego zarządzania przez Komitet Sterujący projektem flagowym „Polskie meble”, brak wystarczającej współpracy w projektach „Polskie meble” oraz „Żwirko i Wigura” pomiędzy Ministerstwem a Polskim Funduszem Rozwoju SA w zakresie raportowania danych o projekcie w systemie MonAliZa czy rezygnacja w projekcie flagowym/programie „Cyberpark Enigma”, już na etapie fazy koncepcyjnej, z rekomendowanej m.in. w SOR realizacji programu jako zintegrowanego systemu realizacji kliku projektów, mającego przyczynić się do powstania w Polsce założonego w SOR ośrodka dysponującego potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Tomasz SOBECKI



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Marian BANAŚ
PREZES NIK