



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP.410.007.05.2015
P/15/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/007 – Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Łukasz Malec, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96831 z dnia 20 października 2015 r. Wojciech Winkiel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96830 z dnia 20 października 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 25 lutego 2013 r. do 22 września 2014 r., Bartłomiej Sienkiewicz – Minister Spraw Wewnętrznych; Od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r., Teresa Piotrowska – Minister Spraw Wewnętrznych; Od 16 listopada 2015 r. Mariusz Błaszczak – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dowód: akta kontroli str. 4-11, 23)
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.
Zakres kontroli	1. Koordynowanie i monitorowanie prac dotyczących wdrożenia <i>Programu</i> oraz wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w ramach Zespołu ds. Realizacji Rządowego Programu. 2. Przygotowanie do realizacji zadań oraz działań wynikających z <i>Rządowego Programu</i>. 3. Stan realizacji zadań oraz działań określonych w <i>Rządowym Programie</i> dotyczących wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczaniu korupcji oraz osiągnięte rezultaty. 4. Stan realizacji zadań oraz działań określonych w <i>Rządowym Programie</i> dotyczących współdziałania i koordynacji działań instytucji publicznych w aspekcie przeciwdziałania korupcji oraz osiągnięte rezultaty.
Użyte w wystąpieniu skróty	• Rządowy Program – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, • MSW lub Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, • MSWiA lub Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, • Minister – Minister Spraw Wewnętrznych; Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, • Międzyresortowy Zespół – Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, • Uchwała ws. Rządowego Programu – Uchwała Rady Ministrów nr 37 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019²,

¹ MSWiA utworzono w drodze przekształcenia dotychczasowego MSW na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1897). Przekształcenie polegało na zwiększeniu działań Ministra SW o kierowanie działami: Administracja publiczna, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. W wyniku tych działań Minister SWiA jest dysponentem części 17, 42, 43 budżetu państwa.

- **Zarządzenie ws. Międzyresortowego Zespołu** – Zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”³,
- **Regulamin Prac** – Uchwała nr 1/2014 z 2 grudnia 2014 r. Międzyresortowego Zespołu w sprawie przyjęcia regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych jako przewodniczący Międzyresortowego Zespołu, zgodnie z pkt. III uchwały ws. Rządowego Programu powołał grupy robocze do spraw realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczył ich szefów. Następnie prowadził czynności koordynujące i monitorujące prace dotyczące wdrożenia tego programu. Wywiązał się również z określonego w Rządowym Programie obowiązku sprawozdawczego oraz zatwierdził plany realizacji zadań i działań Rządowego Programu. Niemniej jednak, w ocenie NIK, niemal pięciomiesięczne opóźnienie w powołaniu przez Radę Ministrów Międzyresortowego Zespołu odpowiedzialnego za wdrażanie Rządowego Programu⁴, spowodowało późniejsze niż założono w Rządowym Programie, powołanie przez Ministra grup roboczych do spraw realizacji poszczególnych zadań Rządowego Programu oraz wyznaczenie ich szefów. Wykonanie przez Ministra tego obowiązku dopiero w grudniu 2014 r. spowodowało, że procedurę opracowywania planów i harmonogramów na lata 2014 - 2019 przez urzędy administracji rządowej zakończono dopiero w następnym roku. Zatwierdzanie planów sporządzonych przez poszczególne jednostki trwało do 31 sierpnia 2015 r.

Minister Spraw Wewnętrznych, jako szef jedenastu grup roboczych do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie, wywiązał się z obowiązków określonych pkt. III uchwały ws. Rządowego Programu, poprzez m. in.: sporządzenie oraz przyjęcie planów i harmonogramów realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania korupcji (zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności, terminy, ocenę ryzyka wykonania oraz szacunkowe koszty ich wykonania), a następnie przekazał do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu celem ich zatwierdzenia. Plany te nie zostały jednak przekazane w terminie określonym w Rządowym Programie⁵. Zdaniem Izby późniejsze, niż to założono w Rządowym Programie, powołanie przez Radę Ministrów Międzyresortowego Zespołu odpowiedzialnego za wdrażanie Rządowego Programu⁶, spowodowało opóźnienie rozpoczęcia realizacji zadań i działań określonych w tym Programie.

W Ministerstwie, zgodnie z przyjętymi planami, realizowano zadania stałe i działania mające na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji, a także działania dotyczące współdziałania i koordynacji instytucji publicznych związane z przeciwdziałaniem korupcji. Zgodnie z pkt. III uchwały ws. Rządowego Programu, w MSW wyznaczono osobę do pełnienia funkcji Koordynatora Programu. Opracowane zostały plany

² MP z dnia 28 kwietnia 2014 r., poz. 299.

³ MP z dnia 27 października 2014 r., poz. 954.

⁴ Uchwała Rady Ministrów ustanawiająca program weszła w życie 28 kwietnia 2014 r., a Międzyresortowy Zespół odpowiedzialny za jego wdrażanie został powołany przez Radę Ministrów dopiero 22 października 2014 r., pomimo że zgodnie z programem powinien on zostać powołany w okresie sześciu tygodni od jego wejścia w życie, tj. do 9 czerwca 2014 r.

⁵ tj. w okresie do sześciu miesięcy od uchwalenia Rządowego Programu.

⁶ Uchwała Rady Ministrów ustanawiająca program weszła w życie 28 kwietnia 2014 r., a Międzyresortowy Zespół odpowiedzialny za jego wdrażanie został powołany przez Radę Ministrów dopiero 22 października 2014 r., pomimo że zgodnie z programem powinien on zostać powołany w okresie sześciu tygodni od jego wejścia w życie.

realizacji zadań i działań na lata 2014 – 2019. W 2014 r. i 2015 r. realizowano zadania i działania wynikające z Rządowego Programu zgodnie z opracowanymi planami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MSW podjęte w celu obsługi merytorycznej i technicznej Międzyresortowego Zespołu oraz jego Przewodniczącego i Szefa grup roboczych funkcjonujących w Ministerstwie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Koordynowanie i monitorowanie przez Ministra prac dotyczących wdrożenia Rządowego Programu oraz wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w ramach Zespołu ds. Realizacji Rządowego Programu.

Opis stanu faktycznego

Rządowy Program został przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 37 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019⁷, która weszła w życie 29 kwietnia 2014 r. Podstawowym celem Rządowego Programu jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej. W dokumencie tym określono cele szczegółowe, zadania i działania m. in. dla urzędów administracji rządowej. Określono również system wdrażania i ewaluacji Rządowego Programu, który zakłada, że realizacja Rządowego Programu prowadzona będzie na czterech poziomach: I poziom – Koordynatorzy; II poziom – grupy robocze; III poziom – instytucja wdrażająca (Międzyresortowy Zespół); IV poziom – Rada Ministrów rozpatrująca i przyjmująca sprawozdania z realizacji Rządowego Programu.

W celu nadzorowania i monitorowania wdrażania Rządowego Programu, zgodnie z pkt. III załącznika do uchwały ws. Rządowego Programu, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem z 22 października 2014 r. powołał Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”. Pierwsze posiedzenie Zespołu Międzyresortowego odbyło się 2 grudnia 2014 r.

W skład Międzyresortowego Zespołu wchodził: Minister Spraw Wewnętrznych – jako przewodniczący oraz: Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Służby Cywilnej, sekretarze lub podsekretarze stanu, wiceprezesi lub ich zastępcy – którzy zostali wyznaczeni do składu Międzyresortowego Zespołu przez szefów jednostek uczestniczących w realizacji Rządowego Programu.

W pkt III Rządowego Programu wymieniono zadania, jakie Międzyresortowy Zespół ma realizować. Należało do nich m. in.: koordynowanie i monitorowanie wdrożenia Rządowego Programu. Ponadto w § 4.1 zarządzenia ws. Międzyresortowego Zespołu wskazano, że jego posiedzenia powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku. Ustalono, że:

- na posiedzeniu 2 grudnia 2014 r. m.in. przyjęto Regulamin Prac Międzyresortowego Zespołu; powołano grupy robocze oraz ich szefów;
- na posiedzeniu 9 czerwca 2015 r. m.in. Sekretarz Międzyresortowego Zespołu poinformował o przekazaniu do KPRM sprawozdania z realizacji Rządowego Programu za rok 2014; o przekazaniu członkom Międzyresortowego Zespołu – do konsultacji – procedury dotyczącej trybu dokonywania zmian w „Planach realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Uchwalono tryb wyłonienia listy 16 przedsięwzięć celem dofinansowania ich z rezerwy celowej. Uznano, że zasadne jest, aby na wybrane punkty posiedzeń Międzyresortowego Zespołu kierować zaproszenia do przedstawicieli organizacji tworzących Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych.
- na posiedzeniu 30 lipca 2015 r. obradowano m.in. nad wnioskami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Skarbu Państwa, KPRM, MSW oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczącymi dofinansowania przedsięwzięć

⁷MP z dnia 28 kwietnia 2014 r., poz. 299.

z rezerwy celowej budżetu państwa pn. „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczaniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym”.

Do zadań Międzyresortowego Zespołu, wymienionych w pkt III załącznika do uchwały ws. Międzyresortowego Zespołu, należało również sporządzanie okresowych zbiorczych sprawozdań z realizacji Rządowego Programu wraz z wnioskami oraz przedstawianie ich Radzie Ministrów do 30 maja następnego roku.

Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” za 2014 rok zostało przekazane 28 maja 2015 r. do Rady Ministrów. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął je 11 czerwca 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 33-82, 83-91, 104-164, 475-504, 580 - 618)

Zgodnie z pkt III załącznika do uchwały ws. Międzyresortowego Zespołu, jego przewodniczącym został Minister Spraw Wewnętrznych. Do zadań przewodniczącego określonych w § 2 Regulaminu prac należało m. in.:

- rozpatrywanie wniosków o zmianę lub uzupełnienie zadań lub działań;
- zatwierdzanie dokumentów opracowanych w ramach Międzyresortowego Zespołu, w tym planów, harmonogramów, raportów, sprawozdań;
- monitorowanie realizacji celów określonych w programie.

W zakresie wynikającym z powyższych obowiązków Minister Spraw Wewnętrznych pełniący funkcję Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, w okresie objętym kontrolą, m. in.:

- 6 marca 2015 roku zatwierdził 11 planów realizacji działań, gdzie szefem grupy roboczej był Minister Spraw Wewnętrznych;
- 28 maja 2015 roku zatwierdził i przekazał do Rady Ministrów Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” za 2014 rok;
- 9 lipca 2015 roku zatwierdził 13 planów realizacji działań, których realizację koordynowały ministerstwa/urzędy centralne;
- 31 sierpnia 2015 roku zatwierdził plany realizacji zadań stałych w ramach ministerstw/urzędów centralnych;
- 17 września 2015 r. zatwierdził „tryb dokonywania zmian planów realizacji zadań i działań „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.⁸ (Zgodnie z § 7 pkt 4 Regulaminu Prac, plany realizacji działań wynikających z Rządowego Programu, mogły być zmieniane w trybie przyjmowania i zatwierdzania planów).

(Dowód: akta kontroli str. 33-82, 85-94, 104-164, 165-184, 471-504, 519-523, 580-618)

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 2 pkt. 4 oraz § 4 ust. 2 i 4 Regulaminu prac, szefa grupy roboczej wyznacza przewodniczący na pierwszym posiedzeniu Zespołu, spośród członków wskazanych przez realizatorów wiodących w danym zadaniu lub działaniu. Ustalono, że Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu, 17 grudnia 2014 roku zatwierdził dokument pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.⁹ W okresie objętym kontrolą w składzie osobowym Międzyresortowego Zespołu nastąpiło

⁸ Obejmował on m.in.: zmiany merytoryczne planów tj. zmiany przedsięwzięć lub/i terminów ich realizacji, rezygnację z przedsięwzięć, zmiany sposobu wykonania działań itp. Zmiany opracowuje na bieżąco Sekretarz Zespołu na podstawie:

- informacji przekazanej przez realizatorów wiodących (członków grupy roboczej),
- wniosków z dotychczasowych prac w ramach RPPK na lata 2014-2019, w uzgodnieniu z realizatorami wiodącymi w uzasadnionych przypadkach, a następnie przedstawia do zatwierdzenia Przewodniczącemu Zespołu w celu umożliwienia bieżącego reagowania na zmieniające się warunki realizacji zadań/działania Rządowego Programu.

⁹ Dokument ten stanowił załącznik do protokołu z pierwszego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu z 2 grudnia 2014 r.

pięć zmian¹⁰, wśród osób pełniących funkcje szefów grup roboczych, Kontrola wykazała, że Minister, w przypadku dokonania zmiany na stanowisku szefa grupy roboczej, nie aktualizował dokumentu pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.

Pan Mirosław Hakiel - Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa poinformował że: „Zgodnie z § 4 ustęp 4 Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019” „szefa grupy roboczej wyznacza przewodniczący na pierwszym posiedzeniu Zespołu”. W związku z powyższym, informacje przekazywane przez właściwych Ministrów o wyznaczeniu nowego członka zespołu, traktowano jako automatyczną zmianę szefa grupy roboczej, zgodnie z podziałem przyjętym w dokumencie pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w „Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.

(Dowód: akta kontroli str.85-91, 92-94, 253-263)

Uwagi NIK dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK, w przypadku zmian osobowych wśród członków Zespołu Międzyresortowego pełniących także funkcję szefa grupy roboczej, należy dokonywać aktualizacji dokumentu pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Informacje zawarte w tym dokumencie powinny odzwierciedlać stan faktyczny. Zaktualizowany dokument udostępniony np. na prowadzonym portalu internetowym MSWiA, ułatwi kontakt oraz wymianę informacji pomiędzy podmiotami realizującymi Rządowy Program.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z pkt. II uchwały ws. Rządowego Programu, miernikiem podstawowego celu głównego, jest wskaźnik Indeksu Percepcji Korupcji (IPK)¹¹. Rządowy Program zakłada wzrost wartości IPK do 2019 roku o 10%, tj. do poziomu 64 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano na podstawie IPK z roku 2012, który wyniósł 58 punktów. W 2012 roku Polska została sklasyfikowana na 41 miejscu (w rankingu 176 państw). Zgodnie z danymi Transparency International¹² IPK dla Polski wyniósł w latach 2013, 2014 i 2015 odpowiednio 60, 61 i 62 punkty. Pozwoliło to uplasować się Polsce w 2013 roku na pozycji 38 (w rankingu 177 badanych państw), w rok później (2014) na 35, a w roku 2015 na miejscu 30. Jest to zdecydowana poprawa wskaźnika w zestawieniu z rokiem ustalonym w Programie, jako bazowym.

Miernikiem pomocniczym celu głównego jest uzyskanie pozytywnej oceny realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą (tj.: Antykorupcyjna Koalicja

¹⁰pismem z dnia 14 stycznia 2015 roku l.dz. BM-WRP/011/2/2015/5 członkiem Międzyresortowego Zespołu wyznaczonym przez Ministra Sportu i Turystyki został Pan Bogusław Uljasz - Podsekretarz Stanu w MSiT. Zastąpił na tym stanowisku Panią Katarzynę Sobierajską- Podsekretarza Stanu w MSiT;

- pismem z dnia 24 lutego 2015 roku l.dz. BM.002.20.2015 członkiem Międzyresortowego Zespołu wyznaczonym przez Ministra Skarbu Państwa został Pan Wojciech Kowalczyk - Sekretarz Stanu w MSP. Zastąpił na tym stanowisku Panią Urszulę Pasławską - Podsekretarza Stanu w MSP;

- pismem z dnia 26 lutego 2015 roku l.dz. DNM.073.8.2015.1.KCZ członkiem Międzyresortowego Zespołu wyznaczonym przez Ministra Zdrowia została Pani Anna Łukasik - Podsekretarz Stanu w MZ. Zastąpiła na tym stanowisku Pana Cezarego Rzemka - Podsekretarza Stanu w MZ;

- pismem b.d l.dz. SEK-2326-I(17)/15 członkiem Międzyresortowego Zespołu wyznaczonym przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został Pan Marek Biernacki - Sekretarz Stanu, Sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych. Zastąpił na tym stanowisku Pana Michała Deskura - Sekretarza Stanu w KPRM;

- pismem z dnia 18 sierpnia 2015 roku l.dz. DNM.073.36.2015.1.AK członkiem Międzyresortowego Zespołu wyznaczonym przez Ministra Zdrowia został Pan Piotr Warczyński - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia. Zastąpił na tym stanowisku Panią Annę Łukasik.

¹¹IPK ukazuje percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkałych w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja).

¹² Za: <http://www.transparency.org>.

Organizacji Pozarządowych¹³ oraz Najwyższa Izba Kontroli) Rządowy Program - realizacja co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania. Zgodnie z założeniami Rządowego Programu, ocena przez instytucję ewaluującą Rządowy Program ma być dokonana w 2016 roku.

(Dowód: akta kontroli str.33-82, 580-618)

Uwagi NIK dotyczące badanej działalności

W trakcie kontroli NIK wystąpiła¹⁴ do organizacji wchodzących w skład Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych z pytaniami dotyczącymi m. in. podjętych przygotowań do ewaluacji oraz zapewnienia przez Ministerstwo dostępu do dokumentów potrzebnych do jej przeprowadzenia, która zgodnie z założeniami Programu, powinna zostać przeprowadzona w 2016 r. Do zakończenia kontroli, żadna z siedmiu organizacji wchodzących w skład Koalicji nie udzieliła odpowiedzi na zapytanie NIK. Zdaniem NIK, wskazane jest by Międzyresortowy Zespół podjął działania zmierzające do opracowania koncepcji ewaluacji oraz podjął współpracę z Antykorupcyjną Koalicją Organizacji Pozarządowych celem przygotowania procedury do przeprowadzenia zaplanowanej na 2016 r. ewaluacji wdrażania Rządowego Programu.

(Dowód: akta kontroli str. 403-405)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości będących następstwem niewłaściwego funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu.

Ocena częściowa

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu prawidłowo wypełniał obowiązki, które zostały nałożone w § 2 Regulaminu Prac, tj. m.in.: powołał grupy robocze do spraw realizacji poszczególnych zadań Rządowego Programu oraz wskazał ich szefów; zatwierdził plany realizacji Rządowego Programu oraz sporządził sprawozdanie za 2014 r. Podjęte przez Ministra, jako Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu, w 2015 r. działania dotyczyły głównie zatwierdzania opracowanych planów realizacji zadań i działań przez instytucje administracji rządowej. Procedurę zmian planu zatwierdził dopiero we wrześniu 2015 r.

Przygotowanie Ministerstwa do realizacji zadań/działań wynikających z Rządowego Programu

Opis stanu faktycznego

1. Minister Spraw Wewnętrznych wywiązał się z obowiązku określonego w pkt. III uchwały ws. Rządowego Programu, tj. utworzył w Ministerstwie stanowisko koordynujące realizację Rządowego Programu. Dyrektor Generalny Ministerstwa 11 sierpnia 2014 r. uzupełnił¹⁵ zakres czynności *Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych* (powołanego 10 stycznia 2013 r.¹⁶) o wykonywanie zadań przewidzianych dla stanowiska koordynującego realizację Rządowego Programu.

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Departamentu Porządku Publicznego MSW, zadania dotyczące koordynowania i monitorowania wdrażania Rządowego Programu w Ministerstwie (z wyłączeniem zadań realizowanych przez Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym); należały do zadań¹⁷ czterech pracowników Wydziału Analiz tego departamentu. Pracownicy ci byli odpowiedzialni również za obsługę merytoryczną oraz techniczno-organizacyjną i biurową Międzyresortowego Zespołu.

(Dowód: akta kontroli str. 9-32, 33-91, 88-199, 264-275)

¹³ W jej skład wchodzi: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego; Helsińska Fundacja Praw Człowieka; Fundacja Komunikacji Społecznej; Centrum Edukacji Obywatelskiej; Stowarzyszenie Szkoła Liderów; Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; Stowarzyszenie Normalne Państwo:

¹⁴ Pismo KAP. 410.007.05.2015-11 z 10 grudnia 2015 r.

¹⁵ Decyzja Nr 2 Dyrektora Generalnego MSW z 11 sierpnia 2014 r. zmieniająca decyzje w sprawie powołania Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

¹⁶ Decyzja Nr 1 Dyrektora Generalnego MSW z 10 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

¹⁷ Zarządzenie Nr 18 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 17 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Porządku Publicznego MSW.

Minister Spraw Wewnętrznych 2 grudnia 2014 r. został wskazany na Szefa 11 grup roboczych do realizacji zadań w następujących działaniach:

- 1.2 - Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej;
- 1.3 - Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK;
- 2.1.5 - Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia;
- 2.2 - Wdrożenie rekomendacji z wyżej wymienionych analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi;
- 2.3 - Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie wynikały będą z rekomendacji;
- 12.2 - Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji;
- 14.4 - Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów;
- 15.3 - Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń;
- 15.5 - Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne ministerstwa/urzędy centralne, skierowanych do instytucji nadzorowanych nie będących podmiotami państwowymi;
- 15.6 - Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych;
- 19.3 - Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji.

W celu monitorowania realizacji ww. działań, 9 lipca 2015 r. opracowano procedurę monitorowania i realizacji zadań/działania. Zastosowany w tej procedurze formularz sprawozdawczy dotyczył następujących kwestii:

- sposobu wykonania zadań/działania, wynikającego z Planu realizacji Rządowego Programu;
- stanu realizacji przedsięwzięcia, w tym % wykonania;
- środków wydanych na realizację przedsięwzięcia w trakcie okresu sprawozdawczego (w podziale na rezerwę celową i środki własne);
- przyczyn przesunięć/zmian/braku realizacji przedsięwzięcia w trakcie okresu sprawozdawczego (wyjaśnienia, uwagi);
- mechanizmu korygującego/usprawniającego mającego na celu poprawę jakości i skuteczności realizacji przedsięwzięcia;
- czynności planowanych do realizacji na kolejne półrocze sprawozdawcze.

Zgodnie z pkt 2 procedury monitorowania i realizacji zadań/działania, na podstawie materiałów przekazanych przez poszczególne ministerstwa/urzędy centralne, Minister, jako szef grupy roboczej, 26 października 2015 roku sporządził Sprawozdanie za pierwsze półrocze 2015 r. z realizacji działań wynikających z Rządowego Programu. W sprawozdaniu podano, że większość przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach realizowanych

działań realizowana była zgodnie z harmonogramem prac, a opóźnienia w wykonaniu zaplanowanych przedsięwzięć zostały stwierdzone w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego i Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego – wprowadzono mechanizmy korygujące;
(Dowód: akta kontroli str. 33-82, 85-91, 95-116, 165-184, 185-187, 253-266, 437-473, 519-523)

Uwagi NIK dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie Minister wykonywał jednocześnie zadania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu i szefa 11 grup roboczych. Zgodnie z pkt III załącznika do uchwały ws. Międzyresortowego Zespołu oraz § 2 Regulaminu Prac, do zadań Ministra jako Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, należało m. in. zatwierdzanie planów, harmonogramów, raportów, sprawozdań; Natomiast zgodnie z § 5 Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, Minister jako szef grupy roboczej powinien m.in.: sporządzać i przedstawiać Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu plany i harmonogramy oraz wnioski i sprawozdania. Pan Mirosław Hakiel - Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa wyjaśnił, z upoważnienia ministra, że: *„Działania Ministra Spraw Wewnętrznych jako Szefa grup roboczych podlegają monitorowaniu na tych samych zasadach jak szefów pozostałych grup roboczych przez Międzyresortowy Zespół ustanowiony Zarządzeniem ws. Międzyresortowego Zespołu. Równocześnie należy zauważyć, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych dokonano podziału kompetencji w obszarze wykonywania czynności związanych z Programem pomiędzy różne komórki organizacyjne MSW: Departamentowi Porządku Publicznego powierzono obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych jako Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, a zastępcę Dyrektora Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków wyznaczono jako Pełnomocnika Do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSW”*. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji gdy Minister pełni jednoosobowo funkcje zarówno Przewodniczącego Zespołu, jak i szefa grupy roboczej, może powodować to np. że zatwierdza dokumenty wytworzone przez siebie oraz sprawuje nad sobą funkcję nadzoru. Dlatego, zdaniem NIK funkcja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu oraz szefa grupy roboczej w Ministerstwie nie powinna być sprawowana przez tą samą osobę. Właściwe wydaje się rozważenie podjęcia działań w celu przekazania kompetencji szefa grupy roboczej osobie innej jak Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu.

Opis stanu
faktycznego

2. Ustalono, że w MSW opracowano plan realizacji zadań na lata 2014 – 2019 zawierający wszystkie elementy określone w Rządowym Programie, tj. część I *„Plan realizacji zadań/działań wskazanych w celu szczegółowym Programu – wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych – legislacja oraz zarządcze – organizacyjne”*, część II *„Plan realizacji zadań stałych wynikających z Programu”* oraz część III *„Plan realizacji przedsięwzięć dla działania 2.1.5”*, dla którego Ministerstwo było jedynym realizatorem. Plan przekazano do zatwierdzenia w lutym 2015 r. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu zatwierdził je 6 marca 2015 r.

Realizacja zadań stałych, dla których realizatorem wiodącym był Pełnomocnik w Ministerstwie

W 2014 r. Pełnomocnik, zgodnie z opracowanym przez niego planem na lata 2014 – 2015 realizował zadania dotyczące:

- 1) oceny ryzyka z punktu widzenia wymagań Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz zastosowania procedury Systemu Zarządzania Jakością;
- 2) zaktualizowania informacji o stanowiskach wrażliwych dla zadań realizowanych w poszczególnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa, dla których podczas analizy ryzyka zidentyfikowane zostały zdarzenia związane z możliwością wystąpienia ryzyka korupcyjnego;
- 3) współpracy z koordynatorami Rządowego Programu w organach podległych i nadzorowanych przez Ministra SW, zainteresowanymi komórkami organizacyjnymi MSW oraz jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi przez Ministra SW, które zgłosiły się dobrowolnie do realizacji wybranych zadań/działań wskazanych w Rządowym Programie;

- 4) działań informacyjno-edukacyjnych dla pracowników Ministerstwa w zakresie przeciwdziałania korupcji;
- 5) wykorzystania intranetu w komunikacji wewnętrznej, jako elementu Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w zakresie komunikacji wewnętrznej w Ministerstwie, m.in. przez:
 - uzupełnienie zawartości zakładki *Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji*,
 - prowadzenie działań o charakterze edukacyjnym, poprzez zamieszczanie informacji o ważnych wydarzeniach, zmianach przepisów, czy ukazujących się publikacjach Centralnego Biura Antykorupcyjnego/innych organizacji aktywnych w obszarze przeciwdziałania korupcji – w 2014 r. odnotowano 86 odwiedzin tej zakładki.

Powyższe zadania zostały zrealizowane zgodnie z planem na lata 2014 – 2015. Pełnomocnik ds. przeciwdziałania korupcji sporządził sprawozdania¹⁸ ze swojej działalności. (dowód akta kontroli: 117-164, 290 - 309)

W roku 2015, zgodnie ze sporządzonym planem, wynikającym z Rządowego Programu, na lata 2014 - 2019, Pełnomocnik był zobowiązany do realizacji siedmiu zadań stałych:

1. Cyklicznego opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych oraz cyklicznego rocznego sprawozdawania przedmiotowej kwestii ministrowi.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „opracowanie sprawozdania”.
Zadanie to zrealizowane zostało poprzez: sporządzenie w dniu 2 marca 2015 r. sprawozdania z działalności Pełnomocnika w 2014 roku oraz zebranie informacji od jednostek uczestniczących w Rządowym Programie, które wskazały sporządzanie planów postępowania z ryzykiem korupcyjnym dla procesów operacyjnych.
2. Opracowania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją oraz okresowe aktualizowanie.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „przeprowadzenie analizy”.
Zadanie to zrealizowano poprzez przekazanie do Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji zaktualizowanej informacji o stanowiskach wrażliwych dla zadań realizowanych w poszczególnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa. Sporządzono także listę stanowisk wrażliwych na zagrożenie wystąpienia ryzyka korupcyjnego.
3. Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz sukcesywne jego doskonalenie.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „przeprowadzenie analizy”.
Zadanie zrealizowano przeprowadzając analizę „Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSW w pytaniach i odpowiedziach”. Następnie system przekształcano odpowiednio do potrzeb, na formułę poradnika dla pracowników MSW.
4. Analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „opracowanie sprawozdania”.
Zadanie zrealizowano. Dokonano diagnozy i oceny działania Ministerstwa, a także powiązanych z nim procesów operacyjnych oraz corocznych przeglądów systemu zarządzania w MSW przygotowywanych przez Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji.
5. Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „uczestnictwo w szkoleniach”.
Zadanie to zrealizowano poprzez skierowanie w maju 2014 r., za pośrednictwem strony intranetowej MSW, do pracowników MSW informacji, że Centralne Biuro Antykorupcyjne uruchomiło ogólnodostępną platformę e-learning, zawierającą szkolenia antykorupcyjne dedykowane m.in. przedstawicielom administracji publicznej.

¹⁸ Sprawozdanie z działalności pełnomocnika zostało przedstawione DG MSW w dniu 2 marca 2015 r., a informacja dotycząca realizacji zadań pełnomocnika została sporządzona 16 kwietnia 2015 r.

6. Upowszechnianie wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „liczba działań”.
Zadanie to zrealizowano poprzez uruchomienie na intranetowej stronie Ministerstwa zakładki pn. „Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji”, której zawartość jest na bieżąco aktualizowana.
7. Opiniowanie, w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych.
Jako miernik realizacji zadania wskazano „sporządzenie wykazu”.
Zadanie to zrealizowano przez wprowadzenie zasady procedowania aktów normatywnych w Ministerstwie (zarządzenie nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowywanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych)¹⁹, a w przypadku opiniowanych przez Ministerstwo zewnętrznych projektów aktów prawnych, przekazanych do MSW w toku uzgodnień międzyresortowych, całościowej analizy projektu oraz oceny skutków regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 70-100, 128-139, 210-252, 290-402)

W Ministerstwie prowadzony był także monitoring zadań, dla których Ministerstwo było realizatorem wiodącym, jak i współpracującym m.in. poprzez funkcjonujące w Ministerstwie procedury określające zasady identyfikacji zdarzeń, oceny ich następstw i ich prawdopodobieństwa, wyznaczenia poziomów ryzyk oraz opracowania planów postępowania z ryzykami korupcyjnymi. Procedury mają zastosowanie we wszystkich komórkach organizacyjnych Ministerstwa.

Prowadzono również monitoring prac podejmowanych w jednostkach podległych i nadzorowanych przez MSW. W ramach powyższych zadań sporządzane były m.in. notatki służbowe i sprawozdania. W wyniku prowadzenia monitoringu realizacji zadań nie zidentyfikowano stanów niepożądanych i nie zaistniała potrzeba podejmowania działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str.310-402)

Uwagi NIK dotyczące
badanej działalności

1. W „*Planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 – Część II Plan realizacji zadań stałych wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych*” zapisano, że do wydania oceny pozytywnej przyjmuje się zrealizowanie co najmniej 70% zaplanowanych przedsięwzięć w ramach każdego zadania. Mierniki realizacji powyższych zadań stałych to: opracowanie sprawozdania, przeprowadzenie analizy, uczestnictwo w szkoleniach, liczba zrealizowanych działań i sporządzenie wykazu. W zadaniach opisanych w wystąpieniu pod numerami 5 i 6 zastosowano mierniki w których nie określono żadnych wartości liczbowych, co zdaniem NIK, znacząco utrudnia precyzyjne wyznaczenie procentowego stopnia zrealizowania zadań. NIK zwraca uwagę, że należy przeprowadzić przegląd mierników oraz określić ich wartości w sposób umożliwiający sprawdzenie czy osiągnięty zostanie 70% wskaźnik realizacji.
2. Jednocześnie, w ocenie NIK brak szczegółowych harmonogramów w planach realizacji zadań i działań na rok 2015 i lata następne utrudnia kontrolę oraz ocenę poziomu stopnia zaawansowania poszczególnych działań. W celu zmniejszenia ryzyka niezrealizowania planów w przypadku realizacji zadań stałych przewidzianych do wykonania w okresie dłuższym niż jeden rok zasadne byłoby opracowanie wewnętrznych harmonogramów szczegółowo określających sposób i ramy czasowe ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str.117-164, 569-579, 619)

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 392

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Ministerstwo prawidłowo realizowało zadania stałe wynikające z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 zgodnie z przyjętym planem ich realizacji. W Ministerstwie wyznaczona została osoba do pełnienia funkcji Koordynatora Programu. Opracowane zostały plany zadań stałych Rządowego Programu na lata 2014 – 2019. Wszystkie zadania stałe, przewidziane do realizacji w 2014 i 2015 r. zostały zrealizowane.

3. Stan realizacji zadań oraz działań określonych w Rządowym Programie dotyczących wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczaniu korupcji

Opis stanu
faktycznego

Plany realizacji zadań i działań na lata 2014 – 2019, dotyczące 10 działań w ramach I celu Rządowego Programu w części dotyczącej MSW, w których szefem grupy roboczej był Minister Spraw Wewnętrznych, zostały zatwierdzone przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu 6 marca 2015 r. W Ministerstwie, zgodnie z założeniami Programu oraz opracowanym i zatwierdzonym planem realizowano wszystkie 10 działań, dla których szefem grupy roboczej był Minister Spraw Wewnętrznych:

1. Działanie nr 1.2. Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej, w tym:

- angażowanie instytucji społecznych w diagnozowanie zagrożeń korupcyjnych oraz tworzenie i wdrażanie rozwiązań w zakresie właściwego reagowania na nie;
- sygnalizowanie organom ustawodawczym luk prawnych lub przepisów mających charakter korupcjogenny, dostrzeganych w ramach bieżącej pracy.

Miernikiem dla powyższych działań było:

- dokonanie w latach 2016-2019 przeglądu 100% ujętych w wykazie przepisów prawnych z terminem wykonania do 2019 r.;
- przeprowadzenie analizy.

Realizacja w 2015 r.: Departament Prawny MSW (dalej: DP) prowadził „Wykaz aktów normatywnych, na podstawie których wykonywane były zadania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych”²⁰. Wykaz był aktualizowany dwa razy do roku (ostatnia aktualizacja po zakończeniu I półrocza 2015 r.). W komórkach organizacyjnych MSW przeprowadzono analizę, mającą na celu sprawdzenie, czy nastąpiła zmiana dotychczasowych przepisów, bądź wprowadzono nowe przepisy, na podstawie których realizują one swoje zadania.

Jak poinformowała Pełnomocnik ds. PZK: „Wykaz przepisów/procedur wymagających zmiany został wskazany w rekomendacjach zmian zapewniających zgodność z wymaganiami wdrażanego w MSW Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK); większość regulacji została zmieniona lub opracowano nowe w trakcie działań, prowadzonych od roku 2012, mających na celu wdrożenie SPZK; prowadzone w I półroczu 2015 r. działania stanowiły kontynuację działań związanych z doskonaleniem SPZK i wiązały się z wprowadzonymi/projektowanymi zmianami w zakresie np. podejścia procesowego/kontroli zarządczej/postępowania z ryzykiem w MSW.”

2. Działanie nr 1.3. Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK.

²⁰ Obecnie „Wykaz aktów normatywnych, na podstawie których wykonywane są zadania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji”.

Miernikiem realizacji działania był czas i realizacja wniosków kierowanych do instytucji w latach 2016-2019.

Realizacja w 2015 r.: ustalono, że od 15 stycznia 2013 r., w Ministerstwie obowiązuje procedura pn. „Koordynowanie i przeprowadzanie kontroli”, która zawiera wytyczne dotyczące monitorowania realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych z kontroli realizowanych przez zewnętrzne organy kontroli. W celu uniknięcia dublowania się regulacji, zrezygnowano z opracowania dodatkowej procedury, tj. mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda. Do Rządowego Programu zaimplementowano istniejącą już procedurę.

3. Działanie 2.1.5. Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia.

Realizatorami tego działania są służby podległe Ministrowi (m.in. Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu).

Jako mierniki określono: sporządzenie informacji, sporządzenie analizy, sporządzenie wytycznych, liczba kontroli, opracowanie rekomendacji, opracowanie wniosków.

Działanie jest realizowane sukcesywnie, a termin zakończenia wyznaczono na 2019 r.

Realizacja w 2015 r.: Zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra SW Harmonogramem realizacji działania nr 2.1.5²¹ opracowano założenia sporządzania przez służby resortu SW analiz w zakresie zagadnień dot. przedsięwzięć ujętych w planie dla działania 2.1.5 Programu oraz wysłano pismo do Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o spowodowanie sporządzenia przedmiotowej analizy.

4. Działanie nr 2.2. Wdrożenie rekomendacji z wyżej wymienionych analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi poprzez: wprowadzenie rekomendacji wynikających z analiz obowiązujących przepisów w zakresie funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych oraz potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem lub wskazania ewentualnych innych rozwiązań dotyczących tego zagadnienia. Realizatorem wiodącym jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie oraz Biuro Ochrony Rządu, a realizatorami współpracującymi są właściwe organy podległe MSW.

Miernikiem realizacji było wykonanie rekomendacji wynikających z przeprowadzonych analiz, z terminem realizacji wyznaczonym na 2017 r. lub w ciągu roku od ich otrzymania. Do dnia zakończenia kontroli analiz takich nie otrzymano.

5. Działanie 2.3. Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z przedstawionych rekomendacji.

Miernikami realizacji określono liczbę akcji informacyjnych/szkoleniowych (konferencja, seminaria, warsztaty itp.) – udział lub ich organizowanie; zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk.

Termin realizacji został wyznaczony na cały okres działania Rządowego Programu.

Realizacja w 2015 r.: realizując cel edukacyjny, na stronie intranetowej Ministerstwa, w zakładce Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji, wprowadzono zakładkę pn. etyka

²¹ Terminy realizacji poszczególnych przedsięwzięć:

- do 30.10.2015r. Pełnomocnik PZK opracuje i przekaze służbom jednolite założenia do analiz – wykonane
- do 31.03.2016r. służby mają przekazać analizy KO nadzorującym te służby
- do 30.06.2016r. KO mają przekazać Pełnomocnikowi PZK uzyskane od służb analizy wraz ze swoimi rekomendacjami
- do 30.06.2016r. informacje ma przekazać Pełnomocnikowi PZK Departament Kontroli, Skarg i Wniosków
- do 30.09.2016r. Pełnomocnik PZK ma opracować zbiorczą analizę i przekazać wraz z rekomendacjami Ministrowi Spraw Wewnętrznych do zatwierdzenia
- zatwierdzone rekomendacje mają być przekazane służbom z zaleceniem realizacji

i przeciwdziałanie korupcji, w której pod koniec 2015 r. zamieszczono wersję elektroniczną Poradnika dla pracowników administracji rządowej pn. „*Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać?*”.

6. Działanie 12.2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, w tym:

- udział w konferencjach związanych z obchodami Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji;
- wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w ramach międzynarodowej współpracy (bilateralnej i multilateralnej) z partnerami zagranicznymi;
- udział w pracach Working Party of Senior Public Integrity Officials w ramach struktur Komitetu ds. Zarządzania Publicznego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Miernik realizacji działania to udział lub organizowanie spotkań międzynarodowych.

Termin realizacji został wyznaczony na cały okres działania Rządowego Programu.

Realizacja w 2015 r.: Pracownicy brali udział w pracach Working Party of Senior Public Integrity Officials w ramach struktur Komitetu ds. Zarządzania Publicznego zgodnie z kalendarzem spotkań.

7. Działanie 14.4. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów, w tym cykliczne szkolenia w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji dla pracowników urzędów/jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych zajmujących stanowiska obciążone wysokim stopniem zagrożenia korupcją.

Miernikiem realizacji było przygotowanie edukacyjnych programów sektorowych.

Termin realizacji został wyznaczony na cały okres działania Rządowego Programu.

Realizacja w 2015 r.: realizując cel edukacyjny, na stronie intranetowej Ministerstwa, w zakładce Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji, zamieszczano informacje o możliwości skorzystania przez pracowników Ministerstwa ze szkoleń e-learning z zakresu profilaktyki antykorupcyjnej, oferowanych na platformie antykorupcja.gov.pl.

8. Działanie 15.3. Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, w tym bezpośrednia realizacja działania oraz udział w organizowanych spotkaniach (konferencjach).

Miernikiem realizacji określono organizację spotkań/konferencji.

Termin realizacji został wyznaczony na cały okres działania Rządowego Programu.

Realizacja w 2015 r.: Pełnomocnik uczestniczył w dziewięciu konferencjach i seminariach poświęconych antykorupcji.

9. Działanie 15.5. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne ministerstwa/urzędy centralne, skierowanych do instytucji nadzorowanych niebędących podmiotami państwowymi, w tym:

- ustanowienie procedur/instrukcji dotyczących sposobu zgłaszania przez pracowników Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej MSW, pacjentów oraz klientów zewnętrznych, informacji o zetknięciu się w Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSW z sytuacją o znamionach korupcji;
- zamieszczenie, na stronie internetowej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej MSW, wzorów wniosków o wyrażenie zgody na spotkanie przedstawiciela firmy farmaceutycznej z osobami uprawnionymi do wystawienia recept;
- weryfikacja zamieszczonych na stronach internetowych zakładów wniosków (lub przesłanych do MSW).

Miernik realizacji określono jako liczbę ustanowionych procedur/instrukcji oraz opracowanie wzoru wniosku.

Termin rozpoczęcia realizacji wyznaczono na III kwartał 2015 r.

Czas realizacji: na bieżąco do końca 2019 r.

Realizacja w 2015 r.: opracowanie przez SP ZOZ MSWiA procedur (wewnętrznych) dotyczących sposobu zgłaszania przez pracowników SP ZOZ MSWiA, pacjentów oraz klientów zewnętrznych informacji o zetknięciu się w SP ZOZ MSWiA, z sytuacją o znamionach korupcji oraz opracowanie - wzoru zgody na spotkanie przedstawiciela firmy farmaceutycznej z pracownikiem SP ZOZ MSWiA, uprawnionym do wystawiania recept.

10. Działanie 15.6. Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych.

Miernikiem realizacji określono liczbę społecznych programów.

Czas realizacji: na bieżąco do końca 2019 r.

Realizacja w 2015 r.: nie podejmowano działań odrębnie dla Ministerstwa, na spotkaniach koordynatorów Rządowego Programu proponowano, aby kampanie takie były o charakterze centralnym.

(Dowód: akta kontroli str.117-129, 222-252, 410-468, 550-565)

Uwagi NIK dotyczące badanej działalności

W działaniach: 2.3, 12.2, 14.4, 15.3 oraz 15.6 przyjęte mierniki ich realizacji nie zawierają wartości liczbowych, co zdaniem NIK, znacząco utrudnia precyzyjne wyznaczenie procentowego stopnia zrealizowania miernika pomocniczego celu głównego tj. realizacji co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania. NIK proponuje przeanalizować przyjęte mierniki i zmodyfikowanie ich w sposób pozwalający na monitorowanie procentowego stopnia ich realizacji.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Ministerstwo prawidłowo realizowało powyższe działania zgodnie z przyjętymi planami. Ustalenia kontroli wykazały, że m.in. przeprowadzono przegląd aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym, zaimplementowano istniejące procedury, mechanizmy efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda, realizowana jest wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji oraz trwa tworzenie edukacyjnych programów sektorowych w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji.

4. Stan realizacji zadań i działań określonych w Rządowym Programie dotyczących współdziałania i koordynacji działań instytucji publicznych w aspekcie przeciwdziałania korupcji oraz osiągnięte rezultaty

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Planem realizacji zadań/działania II celu Rządowego Programu w części dotyczącej MSW, współdziałanie i koordynacja działań instytucji publicznych w aspekcie przeciwdziałania korupcji zostało zawarte w zadaniu 19 - Wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania korupcji. Ministerstwo wraz z jednostkami podległymi (Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Biuro Ochrony Rządu) zostało wyznaczone jako realizator w działaniu 19.3 - Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji, w tym odpowiedzialne było m. in. za:

- organizację konferencji i spotkań roboczych w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami i instytucjami międzynarodowymi w obszarze zwalczania korupcji. Realizatorem wiodącym jest KGSG a realizatorami współpracującymi są Komendanci Ośrodków Szkolenia SG/Dyrektor Biura Spraw Wewnętrznych SG/Dyrektor Biura Współpracy Międzynarodowej z terminem realizacji do końca 2019 r. Miernikiem realizacji określono organizację działań profilaktycznych z podmiotami krajowymi.
- współpracę bilateralną oraz multilateralną, w szczególności udział w spotkaniach w ramach Europolu, Komisji Europejskiej (OLAF), Interpolu, EPAC/EACN –

wykorzystywanie nabytej wiedzy w szkoleniach na gruncie rozwiązań krajowych (wymiana doświadczeń),

- współpracę i wymianę doświadczeń w zakresie ujawniania i zwalczania przestępczości korupcyjnej,
- współpracę w zakresie przeglądów Polski i implementacji aktów prawa międzynarodowego,
- współdziałanie w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej,
- współpracę w ramach Focal Point Sports Corruption i Match Fixing Task Force Group – Policja została wyznaczona jako krajowy koordynator i główny punkt kontaktowy,
- współpraca w ramach EPAC/EACN.

Terminem realizacji wyznaczono do końca 2019 r., a miernikiem realizacji określono jako udział/organizowanie spotkań w gremiach międzynarodowych.

Ustalono, że w 2015 r. działanie realizowane było m. in. poprzez:

- zorganizowanie siedmiu spotkań roboczych funkcjonariuszy Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej z przedstawicielami Państwowej Służby Granicznej Ukrainy;
- odbycie narady szkoleniowej na temat współpracy Prokuratury i Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zakresie ścigania przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników Policji;
- uczestnictwo w międzynarodowej konferencji naukowej „Korupcja a Bezpieczeństwo Państwa. Korupcja w Administracji Publicznej Diagnoza - Profilaktyka – Zwalczanie”;
- udział w seminarium pt. "Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej w służbach mundurowych”;
- udział w Regionalnym Treningu Antykorupcyjnym dla Straży Granicznych i Urzędów Celnych;
- zorganizowanie VI Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej dla przedstawicieli ministerstw i organów centralnych, służb i wymiaru sprawiedliwości, reprezentantów świata nauki oraz organizacji pozarządowych;
- ponadto, w ramach działania 19.3 przedstawiciele służb podległych MSW uczestniczyli w: konferencji organizowanej przez OLAF, spotkaniu roboczym w ramach Focal Point Sports Corruption, konferencji antykorupcyjnej EPAC/EACN, spotkaniu z przedstawicielami Litwy, spotkaniu w ramach EPAC/EACN.

(Dowód: akta kontroli, str.117-129, 410-422, 447-456)

Ustalenia kontroli wykazały, że działanie dotyczące wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji było realizowane.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Ministerstwo w 2015 r. zrealizowało działanie dotyczące wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji (odbyło łącznie 17 spotkań, uczestniczono w naradach i konferencjach). Dotychczasowa współpraca międzynarodowa w zakresie zwalczania korupcji pozwalała poznać nowe metody walki z korupcją.

5. Inne ustalenia kontroli

W związku z reorganizacją w administracji rządowej w listopadzie 2015 r., osoby wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu przestały pełnić swoje funkcje. Pan Mirosław Hakiel - Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa poinformował, że w MSWiA podjęto prace legislacyjne w zakresie zmiany Zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Niezwłocznie po zakończeniu procesu legislacyjnego i podpisaniu ww. dokumentu przez Prezesa Rady Ministrów zwołane

zostanie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu. W jego obradach uczestniczyć będą nowi członkowie wyznaczeni przez właściwych ministrów oraz szefów/prezesów urzędów. Ponadto, podjęte zostaną działania mające na celu wyznaczenie szefów poszczególnych grup roboczych i uzupełnienie ich składów, jak również procedowanie zmian związanych ze wskazaniem nowych realizatorów wiodących i współpracujących.

Minister 30 grudnia 2015 r. wystosował pismo do właściwych ministrów oraz szefów/prezesów urzędów centralnych, w którym w terminie do dnia 5 lutego 2016 roku, poprosił o przekazanie m.in: sprawozdań z realizacji zadań lub działań Rządowego Programu w 2015 roku oraz analizy Rządowego Programu wraz z wnioskami w zakresie wprowadzenia ewentualnych zmian w Rządowym Programie. Ewentualne zmiany uzasadnił potrzebą dokonania oceny Rządowego Programu oraz koniecznością rozważenia nowego zakresu jego oddziaływania na poszczególne ministerstwa i urzędy centralne.

(Dowód: akta kontroli str.33-94, 206-207, 268-269, 483-492, 529-549)

IV. Wnioski i uwagi

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² (dalej ustawa o NIK), nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia lutego 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

²² Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

