



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow



Ministerstwo Rozwoju i Techn
RPW/16538/2022 P
Data:2022-02-09

KIN.410.009.01.2021



Pan Minister Piotr Nowak
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/007 – Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii pl. Trzech Krzyży 3/5 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii (dalej Minister), od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 16 listopada 2015 do 9 stycznia 2018 r. Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Minister Rozwoju, Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r. Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju Pracy i Technologii, od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. do 26 października 2021 r. (akta kontroli str. 3-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	- Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 (RPPK), - Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020, - Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020,
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Robert Mecha, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/55/2021 z 6 września 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 przez Ministra Rozwoju i Technologii.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister realizując zadania i działania ujęte w RPPK uzyskał na koniec 2020 r. większość zaplanowanych efektów. Zrealizowano 10 działań a 3 działania były w ciągłej (bieżącej) realizacji. W wyniku realizacji RPPK osiągnięto m.in. następujące rezultaty:

- opracowano harmonogram szkoleń na rok 2019 (działanie 5.3)
- zrealizowano 2 szkolenia dla nowo zatrudnionych pracowników obejmujących zagadnienia etyki i przeciwdziałania korupcji (działanie 5.3),
- monitorowano proces szkolenia e-learningowego CBA pracowników Ministerstwa. Przeszkolono 789 pracowników Ministerstwa (działanie 5.3),
- ustalono listę stanowisk szczególnie zagrożonych korupcją (275 stanowisk) (działanie 2.3),
- opracowano i wdrożono zarządzenie Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingsową (działanie 2.1),
- przygotowano mapy ryzyk dla obszarów działalności Ministerstwa szczególnie zagrożonych korupcją (działanie 2.6),
- opracowano i wdrożono zarządzenia w sprawie procedury obsługi i koordynacji kontroli zewnętrznych określających m.in. sposób realizacji wniosków pokontrolnych (działanie 2.7),
- przygotowano wytyczne w sprawie zarządzania ryzykiem (działanie 2.4).

Pozytywną ocenę obniża niezrealizowanie pięciu poddziałań programu (m.in. szkolenia dla kadry zarządzającej komórkami organizacyjnymi (5.3), szkolenie dla osób na stanowiskach szczególnie narażonych na korupcję (5.3)) oraz nieterminowe powołanie Koordynatora RPPK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.

Opis stanu
faktycznego

W RPPK Ministerstwo zostało wyznaczone, jako realizator wiodący⁴ w jednym działaniu w ramach zadania 5 Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne (dalej: zadanie 5), tj. w działaniu 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych, skierowanych również do instytucji podległych i nadzorowanych (dalej: działanie 5.3).

Realizacja działania 5.3 została przewidziana w ramach trzech przedsięwzięć (albo poddziałań):

- przedsięwzięcie nr 1 polegające na opracowaniu programów skierowanych do pracowników Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie RPPK na lata 2018 – 2020

dotyczących organizacji szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktom interesów:

- a) szkolenia dla kadry zarządzającej – do końca II kwartału 2019 r.,
 - b) szkolenie wewnętrzne dla każdego nowo zatrudnionego pracownika – na bieżąco,
 - c) szkolenia dla osób na stanowiskach szczególnie narażonych na korupcję – szkolenia dedykowane,
 - d) odbycie szkolenia e-learningowego CBA przez wszystkich pracowników MPiT; do końca I półrocza 2019 r.,
 - e) szkolenia dla pozostałych pracowników, 100% pracowników do końca 2021 r. (objęcie szkoleniem min. 30% pracowników rocznie),
 - f) instytucji podległych lub nadzorowanych – I kwartał 2019 r.
- przedsięwzięcie nr 2 polegające na opracowaniu programu sektorowego skierowanego do jednostek nadzorowanych i podległych – I kwartał 2019 r.
 - przedsięwzięcie nr 3 polegające na organizacji warsztatów dotyczących dylematów etycznych pracowników, prezentacja zachowań promowanych i negowanych – w zależności od potrzeb.

W zatwierdzonym przez Szefa CBA⁵ Planie realizacji zadań i działań RPPK Ministrowi została przypisana realizacja zadań dodatkowych:

- zadanie nr 2 – Wzmocnienie wewnętrznego systemu przeciwdziałania wystąpieniu konfliktu interesów w Ministerstwie. W ramach zadania realizowano następujące działania:
 - a) 2.1 wprowadzenie zarządzenia Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową,
 - b) 2.2 zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji i zgłaszania podejrzeń naruszenia standardów uczciwości, przyjętych norm postępowania w obszarze etyki urzędniczej oraz właściwej reakcji na takie zgłoszenia,
 - c) 2.3 opracowanie listy stanowisk najbardziej narażonych na korupcję,
 - d) 2.4 wdrożenie mechanizmów skutecznego zarządzania ryzykiem w MPiT,
 - e) 2.5 rozszerzenie uprawnień powołanego w MPiT doradcy etycznego o działania antykorupcyjne i udzielenie mu wszechstronnego wsparcia w realizacji obowiązków, w tym zapewnienie współpracy z Koordynatorem RPPK w MPiT,
 - f) 2.6 opracowanie mapy ryzyk w odniesieniu do obszarów działalności MPiT szczególnie zagrożonych korupcją wraz z planem działań zapobiegawczych,
 - g) 2.7 opracowanie i wdrożenie mechanizmu analizy i wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK.
- zadanie nr 3 – Rozwijanie kultury organizacyjnej w celu minimalizowania występowania zjawisk korupcyjnych, podnoszenia świadomości pracowników oraz wzmocnienie odpowiedzialności w obszarze zapobiegania występowaniu zjawisk korupcyjnych. W ramach zadania realizowano następujące działania:
 - a) 3.1 działania potwierdzające zaangażowanie Kierownictwa i kierujących jednostką w promocję kultury uczciwości w służbie cywilnej,
 - b) 3.2 prowadzenie na portalu wewnętrznym zakładki poświęconej zagadnieniom etycznym i antykorupcyjnym,
 - c) 3.3 zapewnienie skutecznego sposobu monitorowania realizacji RPPK na lata 2018 – 2020 w instytucjach podległych lub nadzorowanych,

- d) 3.4 okresowe przeglądy zarządzeń, mapy ryzyk, szkoleń i innych narzędzi funkcjonujących w MPiT w ramach RPPK,
- e) 3.5 audyt kultury organizacyjnej MPiT.

Międzyresortowy Zespół został powołany zarządzeniem nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK⁶. W związku z wejściem w życie z dniem 24 sierpnia 2018 r. ww. zarządzenia, w dniu 11 września 2018 r. Ministerstwo przekazało do CBA informację o wyznaczeniu Pana Mariusza Haładyja, Podsekretarza Stanu w MPiT, do udziału w pracach tego Zespołu, który wyznaczył koordynatora w MPiT.

(akta kontroli str. 8-91, 291-299)

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii⁷, z dniem 19 października 2018 r. wyznaczono Panią Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu na Koordynatora RPPK o czym Podsekretarz Stanu poinformował Szefa CBA. Powołanie Koordynatora RPPK nie zwiększyło stanu etatowego i nie wymagało tworzenia odrębnych struktur organizacyjnych w Ministerstwie oraz nie skutkowało wzrostem wynagrodzeń. W trakcie realizacji RPPK nie dokonano zmiany na stanowisku Koordynatora. Pełnienie funkcji Koordynatora zostało uwzględnione w dokumentacji kadrowej, która zawierała jego zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Koordynator posiadał doświadczenie zawodowe⁸ i kompetencje⁹ pozwalające na pełnienie tej funkcji.

Koordynator uczestniczył w szkoleniach podnoszących jego kompetencje zawodowe:

- 1) w 2018 „Etyka, przeciwdziałanie korupcji i konfliktowi interesów” organizowane przez KPRM – KSAP,
- 2) w 2019 „Korupcja w administracji publicznej - (szkolenie na platformie e-learningowej CBA),
- 3) w 2020 Etyka – szkolenie dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (szkolenie na platformie e-learningowej).

(akta kontroli str.93-99, 244-252)

W Departamencie Kontroli koordynowano prace związane z przygotowaniem projektu „Planu realizacji działań dla Ministerstwa”. W dniu 27 września 2018 r. Dyktor Departamentu Kontroli przekazała przygotowany projekt ww. planu do wewnętrznych konsultacji. Po konsultacjach, przygotowany projekt „Planu realizacji działań dla Ministerstwa”, 18 października 2018 r. został przekazany do zatwierdzenia członkowi Międzyresortowego Zespołu - Podsekretarzowi Stanu w MPiT. W dniu 19 października 2018 r., tj. w terminie określonym w RPPK, Podsekretarz Stanu przekazał go Szefowi CBA. „Plan realizacji działań dla Ministerstwa” został przygotowany według wzoru określonego w załączniku nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu¹⁰ i zawierał wszystkie wymagane informacje. „Plan realizacji działań dla Ministerstwa” zawierał 13 działań określonych w RPPK. Plan realizacji działań Ministerstwa nie zawierał działań, których realizacja została rozpoczęta przed uchwaleniem RPPK na lata 2018-2020.

(akta kontroli str. 113-143)

⁶ M.P. poz. 820

⁷ Wcześniej: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które następnie zostało przekształcone w Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

⁸ Pełnił funkcje kierownicze na stanowiskach - w latach 2011-2016 Dyktor Departamentu Kontroli i Nadzoru oraz w latach 2016-2018 Dyktor Departamentu Oceny Skutków Regulacji w KPRM, a także w latach 2018-2020 Dyktor Biura Kontroli/Departamentu Kontroli/Departamentu Kontroli i Audytu MPiT/MRPiT.

⁹ Była audytorem wewnętrznym oraz jest absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

¹⁰ Przyjętego uchwałą nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu.

W „Planie realizacji działań dla Ministerstwa” wskazano działanie 5.3, zadania dodatkowe oraz określono sposób i termin ich realizacji. W porozumieniu z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa przygotowany został wewnętrzny harmonogram wdrożenia działań określonych w RPPK. W celu wdrożenia RPPK nie przeprowadzono analizy potrzeb kadrowych i prawno-organizacyjnych, nie zwiększono stanu etatowego i nie zmieniono struktur organizacyjnych Ministerstwa. Realizację działań w tym zakresie nadzorował Departament Kontroli i Audytu. Departament Kontroli i Audytu współpracował z pozostałymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa w zakresie niezbędnym do realizacji działań określonych w Planie realizacji zadań/działania.

(akta kontroli str. 100-129)

Plan działań przez cały okres wdrażania RPPK realizowały 3 osoby z Departamentu Kontroli i Audytu. W zakresie czynności pracowników realizujących RPPK określono, m.in. realizację zadań RPPK. Liczba osób ogółem, zaangażowanych w działania związane z wdrażaniem w Ministerstwie RPPK zmieniała się w zależności od etapu realizacji poszczególnych zadań ujętych w Planie. Na początku, gdy przy opracowywaniu projektu Planu niezbędna była współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, do współpracy wskazano łącznie 19 pracowników. Na dalszym etapie, tj. w trakcie wdrażania działań ujętych w Planie, współpraca ta ograniczała się do pracowników komórek organizacyjnych zaangażowanych w danej chwili w realizację poszczególnych działań i dość często ulegała zmianie, np. malała w przypadku zrealizowania w całości określonego działania lub zwiększała się w związku z koniecznością realizowania kolejnego zadania (np. opracowanie mapy ryzyk). Liczba pracowników zaangażowanych w realizację RPPK w Ministerstwie była wystarczająca.

W Ministerstwie opracowano i wdrożono zarządzenie Nr 18 Dyrektora Generalnego MPiT w sprawie Polityki antykorupcyjnej w MPiT, które weszło w życie w dniu 8 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 244-281)

Działania określone w Planie były realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa. Sposób przekazywania informacji wynikał z obowiązujących w Ministerstwie regulacji w tym zakresie, tj. przekazywanie korespondencji w systemie EZD¹¹ lub e-mailowo za pomocą aplikacji Lotus Notes.

W Ministerstwie zaprojektowano i udostępniono w Intranecie specjalną zakładkę poświęconą zagadnieniom dotyczącym wdrażania RPPK w Ministerstwie. Ponadto, zorganizowano dwa spotkania z przedstawicielami komórek organizacyjnych Ministerstwa, zgłoszonymi do współpracy z Departamentem Kontroli i Audytu na temat wdrażania RPPK. Spotkania odbyły się w dniach 10 stycznia 2019 r. i 7 listopada 2019 r. i służyły wymianie informacji i doświadczeń związanych z realizacją Programu. Ministerstwo realizowało RPPK samodzielnie.

W dniu 30 stycznia 2019 r. Koordynator przekazał projekt RPPK Ministerstwa Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu wraz ze Sprawozdaniem z realizacji zadań – działań RPPK MPiT za rok 2018. Po przyjęciu RPPK Koordynator nie wnioskował o jego zmianę a także nie wnioskował o powołanie zespołu roboczego do realizacji działań określonych w RPPK.

Uchwałą Nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu uchwalony został sposób działania tego Zespołu.

¹¹ Elektroniczne Zarządzanie Informacją.

Regulamin ten określał zadania Zespołu m.in. w zakresie monitorowania realizacji celów określonych w RPPK.

W związku z pandemią COVID-19 w Ministerstwie nie podejmowano szczególnych rozwiązań w celu realizacji działań określonych w RPPK. Koordynator wyjaśnił, że przyjęte formy komunikacji, a także funkcjonujący w Ministerstwie elektroniczny obieg dokumentów i wdrożone rozwiązania w zakresie prowadzenia szkoleń w formie e-learningowej pozwoliły na realizację zadań bez przeszkód. Przy realizacji zadań wynikających z RPPK nie wystąpiły problemy, które wymagałyby informowania oraz interwencji członka Międzyresortowego Zespołu.

Ministerstwo nie planowało i nie szacowało środków niezbędnych do realizacji RPPK. Nie wnioskowano o wsparcie finansowe z UE lub innych programów finansowanych ze środków publicznych. Działania określone w Planie realizacji działań Ministerstwa były realizowane w ramach działalności bieżącej i z wykorzystaniem zasobów własnych (budżetu MPiT).

W dniu 30 grudnia 2019 r. Członek Międzyresortowego Zespołu ds. koordynowania i monitorowania wdrażania RPPK upoważnił Koordynatora Programu do uczestnictwa w posiedzeniach Zespołu. Sprawozdania z realizacji RPPK Członek Zespołu zatwierdzał i przekazywał terminowo na wymaganym wzorze. Przewodniczący Zespołu nie stwierdził nieprawidłowości w sporządzanych sprawozdaniach.

Koordynator i Członek Zespołu, 11 grudnia 2020 r. przekazali Dyrektorowi Gabinetu Szefa CBA, pismo z uwagami i spostrzeżeniami dotyczącymi przebiegu realizacji RPPK oraz propozycje rozwiązań i zmian, które mogłyby zostać włączone do nowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Wskazali m.in., że wiele działań zrealizowanych w Ministerstwach, tj. system szkoleń ogólnych z obszaru antykorupcji jest dość mocno osadzony i rozwinięty w bieżącej praktyce, należałoby rozważyć przemodelowanie priorytetów planowanych działań. Zdaniem Koordynatora zasadnym byłoby skupienie się na:

- zwiększaniu skuteczności działań prewencyjnych – nacisk na tworzenie anonimowych ścieżek zgłaszania zdarzeń w organizacji, promocję wysokiej kultury organizacyjnej, doskonalenie metod analizy ryzyka, wzory postępowań, katalog niezbędnych elementów, które powinna zawierać polityka antykorupcyjna/kodeks etyczny,
- zindywidualizowaniu szkoleń, tj. dopasowaniu ich do danej organizacji i ryzyk w niej występujących,
- wzmocnieniu roli polityk prezentowych i zachęcania do ich tworzenia,
- metodach zachęcania do informowania o zdarzeniach nieetycznych i zagrożeniach korupcyjnych,
- wzmocnieniu mechanizmów ochrony sygnalistów i zmiany nastawienia na ich rolę w systemie,
- nacisku na edukację dotyczącą celowego pomówienia przez sygnatariuszy i ograniczenia tego obszaru nadużyć.

(akta kontroli str. 113-149, 266-281, 301)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z pkt 4.3.1 RPPK wyznaczenie Koordynatora powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Każdorazowo o ich wyznaczeniu lub odwołaniu Przewodniczący Zespołu ds. realizacji Programu, jest niezwłocznie informowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji przez właściwego Członka Zespołu. W przypadku, gdy w instytucji utworzono już stanowisko, w zakresie zadań, którego mieszczą się działania antykorupcyjne, osoba je piastująca może pełnić funkcję koordynatora, o ile otrzyma stosowne upoważnienie od właściwego Członka Zespołu. Koordynator działał w ramach posiadanego upoważnienia. Upoważnienie to powinno być wydane nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu.

Koordynatora realizującego RPPK w MRiT powołano w dniu 19 października 2018 r., tj. 56 dni po dniu wejścia w życie zarządzenia powołującego Międzyresortowy Zespół i 285 dni od wejścia w życie Uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie RPPK na lata 2018 – 2020.

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie przyczyn powołania Koordynatora RPPK z opóźnieniem 56 dni Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu nie wskazała przyczyn tego opóźnienia.

(akta kontroli str.93-99, 244-252, 291-299)

W ocenie NIK powołanie Koordynatora RPPK w Ministerstwie dopiero po upływie 56 dni od powołania Zespołu, było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pomimo nieterminowego powołania Koordynatora RPPK pozytywnie ocenia przygotowanie Ministerstwa do realizacji zadań RPPK.

OBSZAR

2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja celu głównego i celów szczegółowych RPPK na lata 2018 – 2020

Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że „na 13 działań¹² realizowanych przez Ministerstwo nie udało się zrealizować jedynie 5¹³. Ponadto, z uwagi na dokończenie przynajmniej dwóch z pięciu niezrealizowanych działań oraz fakt, że opóźnienia w realizacji tych działań wynikały z przyczyn niezależnych od samego Ministerstwa (m.in. obostrzenia wynikające z panującej pandemii), można wskazać na wysoką efektywność podejmowanych w Urzędzie działań.

W Ministerstwie położono szczególny nacisk na działalność szkoleniową, dzięki czemu udało się podnieść świadomość pracowników w obszarze przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Z uwagi na ograniczenia wynikające z panującej pandemii nie udało się przeprowadzić wszystkich zaplanowanych szkoleń.

W wyniku działań wdrożonych w ramach RPPK wprowadzono w Ministerstwie narzędzia, które mają wpływ na wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych (polityka antykorupcyjna, anonimowa ścieżka zgłaszania zdarzeń, określenie odpowiedzialności uczestników procesu zgłaszania zdarzeń, określenie polityki prezentowej, opracowanie wytycznych do stosowania przez jednostki nadzorowane i podległe). Realizowanie RPPK przebiegało w Ministerstwie sprawnie, pomimo zaistnienia dwóch bardzo istotnych zmian o charakterze organizacyjnym. W Ministerstwie zostały wprowadzone mechanizmy zapewniające właściwe funkcjonowanie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.”

¹² Na które składało się 18 poddziałań – przypis kontrolera

¹³ 5 poddziałań – przypis kontrolera

W Ministerstwie 13 działań realizowano w ramach celu wzmacniania działań prewencyjnych i edukacyjnych, z czego 4 poddziałania w ramach działania 5.3 Programu, tj.:

- 1) Przeprowadzono szkolenia wewnętrzne dla każdego nowo zatrudnionego pracownika;
- 2) Przeszkolono wszystkich pracowników Ministerstwa - szkolenia e-learningowe CBA;
- 3) Przeprowadzono szkolenia dla pozostałych pracowników, 100% pracowników do końca 2021 r. (objęcie szkoleniem min. 30% pracowników rocznie);
- 4) Opracowano program sektorowy skierowany do jednostek nadzorowanych i podległych.

Pozostałych 12 działań było realizowanych w ramach zadań dodatkowych, tj.:

1. Działanie 2.1 Wprowadzenie zarządzenia Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, w ramach którego opracowano i wdrożono zarządzenie Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową.
2. Działanie 2.2 Zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji i zgłaszania podejrzeń naruszenia standardów uczciwości, przyjętych norm postępowania w obszarze etyki urzędniczej oraz właściwej reakcji na takie zgłoszenia, w ramach którego wdrożono zarządzenie w sprawie Polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie.
3. Działanie 2.3 Opracowanie listy stanowisk najbardziej narażonych na korupcję, w ramach którego opracowano listę takich stanowisk w Ministerstwie.
4. Działanie 2.4 Wdrożenie mechanizmów skutecznego zarządzania ryzykiem w MPiT, w ramach którego opracowano wytyczne w sprawie zarządzania ryzykiem w Ministerstwie.
5. Działanie 2.5 Rozszerzenie uprawnień powołanego w MPiT doradcy etycznego o działania antykorupcyjne i udzielenie mu wszechstronnego wsparcia w realizacji obowiązków, w tym zapewnienie współpracy z Koordynatorem RPPK w MPiT.
6. Działanie 2.6 Opracowanie mapy ryzyk w odniesieniu do obszarów działalności MPiT/MR szczególnie zagrożonych korupcją, w ramach którego zidentyfikowano ryzyka, a na ich podstawie opracowano mapę ryzyk.
7. Działanie 2.7 Opracowanie i wdrożenie mechanizmu analizy i wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, w ramach którego opracowano i wdrożono zarządzenie w sprawie Procedury obsługi i koordynacji kontroli zewnętrznych określającej m.in. sposób monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych.
8. Działanie 3.1 Działania potwierdzające zaangażowanie Kierownictwa i kierujących k.o. w promocję kultury uczciwości w służbie cywilnej (tone at the top), stanowiące bieżącą aktywność Kierownictwa.
9. Działanie 3.2 Prowadzenie na portalu wewnętrznym zakładki poświęconej zagadnieniom etycznym i antykorupcyjnym (dokumenty, raporty, opracowania, informacje, itp.), w ramach którego:
 - opracowano i utworzono stosowną zakładkę w intranecie;
 - zamieszczano na bieżąco informacje/opracowania/raporty, itp. dotyczące antykorupcji;
10. Działanie 3.3 Zapewnienie skutecznego sposobu monitorowania realizacji RPPK na lata 2018 – 2020 w instytucjach podległych lub nadzorowanych.
11. Działanie 3.4 Okresowe przeglądy zarządzeń, mapy ryzyk, szkoleń i innych narzędzi funkcjonujących w MPiT w ramach RPPK.
12. Działanie 3.5 Audyt kultury organizacyjnej MPiT.

(akta kontroli str. 150-189, 291-299)

Realizacja zadań dotyczących doskonalenia mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej

Opis stanu faktycznego

W RPPK przypisano Ministerstwu obowiązek realizacji 2 działań przyporządkowanych do celu szczegółowego doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej. Były to:

- 1) Działanie 2.2 Zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji i zgłaszania podejrzeń naruszenia standardów uczciwości, przyjętych norm postępowania w obszarze etyki urzędniczej oraz właściwej reakcji na takie zgłoszenia, w ramach którego utworzono dedykowaną ścieżkę zgłaszania zdarzeń;
- 2) Działanie 3.3 Zapewnienie skutecznego sposobu monitorowania realizacji RPPK w instytucjach podległych lub nadzorowanych, w ramach którego określono sposób monitorowania realizacji RPPK w instytucjach podległych lub nadzorowanych.

(akta kontroli str. 125-129)

Realizacja zadań dotyczących współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania

Opis stanu faktycznego

Do czasu zakończenia realizacji RPPK Minister zrealizował, 10 działań, 3 kolejne działania miały charakter stały i były realizowane na bieżąco natomiast 5 poddziałań nie zrealizowano.

W wyniku realizacji RPPK osiągnięto następujące efekty:

1. Zaangażowanie Kierownictwa i komórek organizacyjnych Ministerstwa w prace nad wdrażaniem Programu – tworzenie Polityki antykorupcyjnej i mapy ryzyka, aktywne uczestnictwo w spotkaniach poświęconych tematyce wdrażania RPPK w Ministerstwie z przedstawicielami określonych komórek organizacyjnych oraz zaangażowanie i współpraca przy realizacji określonych w Planie działań (2.6, 3.1, 5.3),
2. Wypracowanie zadań w Planie działań dla Ministerstwa, które były dopasowane do faktycznych potrzeb resortu (5.3),
3. Wprowadzenie zasad efektywnej wymiany informacji o postępach w realizacji działań określonych w RPPK (3.3)
4. Wprowadzenie narzędzi, które dotychczas nie funkcjonowały w Ministerstwie – polityka antykorupcyjna, anonimowa ścieżka zgłaszania zdarzeń, określenie odpowiedzialności uczestników procesu zgłaszania zdarzeń, określenie polityki prezentowej, opracowanie wytycznych dla jednostek nadzorowanych i podległych (2.2, 5.3),
5. Wzrost świadomości pracowników w obszarze przeciwdziałania korupcji (5.3).

Współpraca z CBA prowadzona była w trybie roboczym, co znacznie ułatwiało sposób komunikowania się i przekazywanie uwag do dokumentów otrzymywanych z CBA. Zaangażowanie i pomoc CBA w wyjaśnianiu na bieżąco danych kwestii wpływały na skuteczność i tempo ich rozwiązywania oraz pełną informację w danym obszarze. Organizowane przez CBA spotkania stacjonarne i wyjazdowe pozwoliły na dzielenie się pomiędzy pracownikami poszczególnych ministerstw wiedzą i doświadczeniem w zakresie realizacji RPPK.

W okresie objętym kontrolą NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych po innych kontrolach przeprowadzonych w Ministerstwie, które były związane z przeciwdziałaniem korupcji.

(akta kontroli str. 145-189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo nie zrealizowało następujących poddziałań zawartych w RPPK:

- 1) szkolenia dla kadry zarządzającej komórkami organizacyjnymi (5.3);
- 2) szkolenie dla osób na stanowiskach szczególnie narażonych na korupcję (5.3);
- 3) organizacja warsztatów dotyczących dylematów etycznych pracowników, prezentacja zachowań promowanych i negowanych (5.3);
- 4) opracowanie i wdrożenie procedury postępowania w sprawach dot. korupcji przed doradcą etycznym (2.6);
- 5) przeprowadzenie audytu kultury organizacyjnej (3.5).

Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że „Główną przyczyną niezrealizowania ww. działań wskazanych w punktach 1-3 i 5 były ograniczenia związane z ogłoszeniem stanu pandemii COVID-19 i wprowadzonego w Ministerstwie trybu pracy zdalnej, uniemożliwiających bądź mocno ograniczających możliwość skutecznego i pełnego zrealizowania ww. działań. W przypadku zaś działania wskazanego w punkcie 4 była to potrzeba określenia właściwej roli doradcy etycznego w procesie postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń korupcyjnych, jak i związana z tym konieczność zmiany obowiązującej w Ministerstwie Polityki antykorupcyjnej, w której wskazano m.in. na potrzebę opracowania takiej procedury. Prace w tym zakresie przedłużały się, co wynikało m.in. z dwukrotnych zmian organizacyjnych w składzie Rady Ministrów w 2019 r.¹⁴ oraz 2020 r.¹⁵ powodujących z kolei konieczność uwzględnienia nowych uwarunkowań wynikających z przejścia nowych działów administracji rządowej i pracowników obsługujących sprawy tych działów. Kwestia wprowadzenia zmian w Polityce antykorupcyjnej pozostaje nadal aktualna i jest przedmiotem rozważań nowego Kierownictwa Ministerstwa.”

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Dyrektora Kontroli i Audytu. Rada Ministrów w związku z pandemią COVID-19 podejmowała różne decyzje dotyczące funkcjonowania administracji rządowej oraz jej działań, lecz nie uznała za celowe i konieczne dokonanie zmian terminów realizacji zadań RPPK. Tym samym w ocenie Rady Ministrów, podzielanej przez NIK, pandemia COVID-19 nie stanowiła istotnej przeszkody w pełnej i terminowej realizacji RPPK.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia zrealizowanie większości działań RPPK przypisanych Ministerstwu, jednak ocenę tę obniża niezrealizowanie ww. 5 poddziałań.

¹⁴ Utworzenia Ministerstwa Rozwoju z dniem 15 listopada 2019 r.

¹⁵ Utworzenie Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dniem 6 października 2020 r.

OBSZAR

3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 w zakresie osiągnięcia zaplanowanych mierników określonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018 – 2020.

Opis stanu faktycznego

W planie realizacji RPPK mierniki wykonania poszczególnych działań określono, jako zrealizowane lub niezrealizowane. Realizując założone w Planie zadania i działania RPPK osiągnięto następujące efekty mierników:

- opracowano harmonogram szkoleń na rok 2019 (działanie 5.3),
- zrealizowano 2 szkolenia dla nowo zatrudnionych pracowników obejmujących zagadnienia etyki i przeciwdziałania korupcji (działanie 5.3),
- monitorowano proces szkolenia e-learningowego CBA pracowników Ministerstwa. Przeszkolono 789 pracowników Ministerstwa (działanie 5.3),
- utworzono ścieżkę zgłaszania zdarzeń w intranecie „Zgłoś korupcję” (działanie 2.2),
- ustalono listę stanowisk szczególnie zagrożonych korupcją (275 stanowisk) (działanie 2.3),
- utworzono zakładkę w intranecie „Etyka i antykorupcja w służbie cywilnej” (działanie 2.2),
- opracowano i wdrożono zarządzenie Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową (działanie 2.1),
- przygotowano mapy ryzyk dla obszarów działalności Ministerstwa szczególnie zagrożonych korupcją (działanie 2.6),
- opracowano i wdrożono zarządzenia w sprawie procedury obsługi i koordynacji kontroli zewnętrznych określających m.in. sposób realizacji wniosków pokontrolnych (działanie 2.7),
- zamieszczano informacje, opracowania, raporty dotyczące antykorupcji (działanie 3.2),
- określono sposób monitorowania realizacji RPPK (działanie 3.3),
- przeszkolono 47 nowych pracowników (działanie 5.3),
- przygotowano wytyczne w sprawie zarządzania ryzykiem (działanie 2.4).

(akta kontroli str. 150-189)

Główny specjalista Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że „Koordynator współpracował na bieżąco z poszczególnymi członkami Zespołu w następujący sposób, udzielał niezbędnych informacji i wyjaśnień, informował o sposobie realizacji zadań – działań, uczestniczył w spotkaniach Zespołu, przedkładał propozycje rozwiązań związanych z tym programem i inne. Generalnie Koordynator był w stałym kontakcie z Członkami Zespołu w sprawie realizacji RPPK. Sprawozdania okresowe z realizacji mierników były przekazywane cyklicznie w ramach obowiązków sprawozdawczych Szefowi CBA. Dla wszystkich zadań i działań określono mierniki w sposób umożliwiający ich pomiar oraz monitorowanie postępu ich realizacji. Realizacja mierników wiązała się z uzyskanymi efektami z realizacji zadań i działań. Przyczyny nieosiągnięcia realizacji 5 mierników wynikały m.in. z warunków, które wynikały z panującej pandemii (utrudnienia organizacyjno – techniczne). Realizację niektórych z nich przełożono na dalszy okres. Nie realizowano mierników przed okresem obowiązywania Programu, ponieważ mierniki nie były wtedy określone”.

(akta kontroli str. 291-311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja przez MRiT przewidzianych w planie RPPK działań pozwoliła na osiągnięcie 18 z 23 mierników. Zdaniem NIK mierniki określono należycie, w sposób umożliwiający ich pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga

W przypadku powierzenia Ministerstwu realizacji zadań/działań w ramach programów rządowych niezwłoczne wypełnianie dyspozycji organizacyjnych zawartych w tych programach, a dotyczących np. powoływania koordynatorów, ustalania harmonogramu działań itp.

Wniosek

Zrealizowanie działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji, które były ujęte w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji, lecz nie zostały wykonane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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, 03 luty 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis

