



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.006.06.2021

Pan
Grzegorz Puda
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR), ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 26 października 2021 r.¹

Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: Mateusz Morawiecki - Minister Finansów i Rozwoju od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.²; Jerzy Kwieciński - Minister Inwestycji i Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r. do 20 września 2019 r.³, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 21 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.⁴; Małgorzata Jarosińska-Jedynak - Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.⁵; Tadeusz Kościński - Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 25 października 2021 r.⁶

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.
2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.
3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 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 Kontroli⁷.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler

Marcin Chojnacki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/70/2021 z 16 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 26 października 2021 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.20.2021 (M.P. poz. 976).

² Postanowienie Nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 2019 r. o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nr 1131.19.2019 (M.P. poz. 859).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

Wykaz skrótów i skrótowców:

- RPPK lub Program – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020⁸;
- RPPK na lata 2014 - 2019 - Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019. Program przyjęty został uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r.⁹;
- Międzyresortowy Zespół lub Zespół – Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania RPPK;
- zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu – zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*¹⁰;
- regulamin prac Międzyresortowego Zespołu – przyjęty uchwałą nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu prac Zespołu*;
- plan realizacji działań Ministerstwa – plan realizacji zadań i działań RPPK w Ministerstwie zatwierdzony w dniu 30 października 2018 r. oraz zaktualizowany przez Ministerstwo w dniu 24 kwietnia 2020 r.;
- Plan realizacji RPPK – zatwierdzony w lutym 2019 r. przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu *Plan realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*;
- Aneks do Planu realizacji RPPK – aneks zatwierdzony 14 maja 2020 r. przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego - Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu;
- Koordynator Programu lub Koordynator – Koordynator realizacji RPPK w Ministerstwie;
- Członek Zespołu lub Członek Międzyresortowego Zespołu – wyznaczony przedstawiciel Ministerstwa w randze sekretarza albo podsekretarza stanu, który jest odpowiedzialny za wykonywanie określonych zadań i działań w ramach Programu;
- Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu – Szef CBA – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK;
- realizator wiodący – Minister, Szef urzędu centralnego lub jednostki podległej ministerstwa wskazany w Planie realizacji RPPK na lata 2018-2020 jako organ wiodący przy realizacji zadań i działań;
- realizator współpracujący – organ wymieniony w ww. planie, jako organ współpracujący przy realizacji poszczególnych zadań lub działań;
- przedsięwzięcie - czynność wskazana do realizacji przez Ministerstwo w planie realizacji RPPK w ramach działania 5.2;

⁸ Przyjęty uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).

⁹ M.P. poz. 299.

¹⁰ M.P. poz. 820, ze zm.

- Ministerstwo – Ministerstwo Rozwoju (MR), obsługujące, w okresie od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.¹¹ ministra właściwego do spraw działów administracji rządowej: gospodarka i rozwój regionalny; Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR), powstałe w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju obsługujące, w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.¹² ministra właściwego do spraw dwóch działów administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także rozwój regionalny; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, powstałe 15 listopada 2019 r.¹³ w wyniku przekształcenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, obsługujące ministra właściwego do spraw działu administracji rządowej rozwój regionalny;
- Dyrektor Generalny Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej – Dyrektor Generalny
- DKN – Departament Kontroli Ministerstwa;
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- Programy Operacyjne – PO;
- POIŚ – PO Infrastruktura i Środowisko;
- POPT – PO Pomoc Techniczna;
- POIR - PO Inteligentny Rozwój;
- POWER - PO Wiedza Edukacja Rozwój;
- POPW – PO Polska Wschodnia;
- POPC – PO Polska Cyfrowa;
- Działanie 5.2 – Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów;
- Działanie 5.3 – Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowane również do instytucji podległych lub nadzorowanych.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076). Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (8.12.2015 r.) z mocą obowiązującą od 16 listopada 2015 r.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 103, ze zm.). Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (12.01.2018 r.) z mocą obowiązującą od 9 stycznia 2018 r.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 2293). Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (21.11.2019 r.) z mocą obowiązującą od 15 listopada 2019 r.

II. Ocena ogólna¹⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Ministerstwo zapewniło warunki organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację działań określonych w Programie. Skutecznie realizowało czynności w zakresie przypisanych mu w Programie działań. Dzięki podjętym działaniom osiągnęło wszystkie zakładane efekty i dziesięć z jedenastu mierników przewidzianych w planie realizacji działań RPPK.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zrealizowano w pełni dziesięć z jedenastu przedsięwzięć zaplanowanych w ramach działania 5.2 oraz zrealizowano zaplanowane w ramach działania 5.3 jedno przedsięwzięcie. Zorganizowane przez Ministerstwo szkolenia, konferencje, jak i udostępniane publikacje służyły zwiększeniu świadomości dotyczącej zjawiska korupcji zarówno wśród doświadczonych, jak i nowo zatrudnianych pracowników administracji publicznej oraz beneficjentów Programów Operacyjnych. W Ministerstwie zrealizowano również szereg przedsięwzięć wpisujących się w założenia Programu, które nie były ujęte w Planie realizacji działań Ministerstwa. Działania te również miały m.in. charakter edukacyjny i popularyzatorski w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz propagowania zachowań etycznych.

W celu zapewnienia warunków realizacji działań RPPK w Ministerstwie wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu oraz wyznaczono pracownika do pełnienia funkcji Koordynatora w RPPK. Koordynator rozpoczął wykonywanie zadań po upływie 318 dni¹⁵ od wejścia w życie Programu. Opracowano Plan realizacji działań Ministerstwa, obejmujący działania Ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych, a po jego przekształceniu przygotowało aktualizację tego planu i przekazano ją Szefowi CBA. Członek Międzyresortowego Zespołu i Koordynator monitorowali stan realizacji tych przedsięwzięć.

Ministerstwo sporządzało sprawozdania półroczne i roczne z realizacji zadań/działań Ministerstwa opisanych w planie realizacji działań RPPK.

Stwierdzone nieprawidłowości, które zostały ocenione przez NIK jako nierzetelne, w szczególności dotyczyły:

- wyznaczenia Koordynatora RPPK dopiero po upływie 279 dni od dnia wyznaczenia w Ministerstwie Członka Międzyresortowego Zespołu¹⁶ i 88 dni od dnia powołania Międzyresortowego Zespołu¹⁷;
- sporządzenia sprawozdań okresowych¹⁸ oraz końcowego z realizacji zadań/działań RPPK w zakresie działania 5.2 ze względu na niespójność danych z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieumieszczeniu w Planie realizacji działań Ministerstwa harmonogramu prac w zakresie poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach działań 5.2 i 5.3, co było niezgodne z pkt 4.3 podrozdział *Zadania do realizacji w ramach poziomów I-III RPPK* oraz z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu;
- nieterminowym¹⁹ przekazaniu czterech spośród sześciu sprawozdań z realizacji zadań/działań RPPK, co było niezgodne z § 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁵ 336 dni od dnia uchwalenia Programu (od 19 grudnia 2017 r.). Program wszedł w życie w dniu 6 stycznia 2018 r.

¹⁶ Członek Międzyresortowego Zespołu został wyznaczony w Ministerstwie w dniu 14 lutego 2018 r.

¹⁷ Zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu weszło w życie w dniu 24 sierpnia 2018 r.

¹⁸ Sprawozdania za rok 2018, 2019 i 2020.

¹⁹ Z opóźnieniem od 5 do 22 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Warunki realizacji zadań określonych w Programie

1.1. W Planie realizacji RPPK Ministerstwu została przypisana realizacja dwóch działań w ramach zadania 5. *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do Programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne:*

- 5.2 *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów.*
- 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych.*

W zakresie tych działań Ministerstwo zostało wskazane, jako realizator wiodący. W żadnym z działań wskazanych w Rządowym Programie oraz w Planie realizacji RPPK Ministerstwo nie zostało wskazane jako realizator współpracujący.

(akta kontroli str. 93-103, CD1-pkt 7, 380-388)

1.2. Przed formalnym powołaniem, przez Prezesa Rady Ministrów 18 sierpnia 2018 r. Międzyresortowego Zespołu, w lutym 2018 r., ówczesny Minister Inwestycji i Rozwoju wyznaczył na Członka Międzyresortowego Zespołu, Sekretarza Stanu panią Andżelikę Możdżanowską. W związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie, 10 lipca 2019 r. na Członka Zespołu wyznaczony został pan Waldemar Buda, Sekretarz Stanu²¹, o czym został poinformowany Szef CBA. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia Członkowi Zespołu ze strony Ministerstwa wykonywania czynności, służących realizacji zadań²² tego Zespołu.

(akta kontroli str. 2-18, 213-229, 239-252, CD2-pkt 2,3,5,7b)

1.3. W związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie do 16 kwietnia 2018 r. nie było wyznaczonej żadnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację RPPK. Od dnia 17 kwietnia 2018 r. za realizację zadań związanych z pełnieniem funkcji Koordynatora RPPK odpowiadał DKN²³.

W toku kontroli ustalono, że 6 marca 2018 r. Biuro Kontroli Ministerstwa skierowało do wyznaczonego Członka Zespołu pismo, w którym poinformowało o konieczności wyznaczenia koordynatora RPPK w Ministerstwie. Pismami z 21 września 2018 r.²⁴ oraz z 16 listopada 2018 r.²⁵ Szef CBA przypominał również o konieczności wyznaczenia koordynatora i przesłania do CBA wydanego dla niego upoważnienia do udziału w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu z prawem głosowania. W dniu 20 listopada 2018 r., Członek Zespołu wyznaczył Koordynatora do realizacji zadań w ramach RPPK, o czym poinformował Przewodniczącego Zespołu. Funkcję tę powierzono głównemu specjalistce w DKN. Koordynator rozpoczął pełnienie tej

²⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ Po przekształceniu MiR w MFIPR na Członka Zespołu wyznaczony został w dniu 2 grudnia 2019 r. przez Ministra FiPR – ponownie Sekretarz Stanu w MFIPR – Pan Waldemar Buda, o czym został poinformowany Szef CBA.

²² Zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, Przewodniczący Zespołu może powierzyć członkom Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

²³ Regulamin Organizacyjny Departamentu Kontroli zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MiR w dniu 17 kwietnia 2018 r.; Regulamin Organizacyjny departamentu Kontroli zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MFIPR w dniu 10 kwietnia 2020 r.

²⁴ Pismo skierowane do wszystkich Członków Międzyresortowego Zespołu (znak: S-2750/2018).

²⁵ Pismo skierowane m.in. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju – pani Andżeliki Możdżanowskiej (znak: S-3353/2018).

funkcji po upływie 318 dni od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK²⁶, 279 dni od dnia wyznaczenia w Ministerstwie Członka Zespołu i 88 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zadania związane z pełnieniem funkcji Koordynatora RPPK znalazły odzwierciedlenie w opisie stanowiska pracy i określeniu głównych zadań realizowanych na tym stanowisku. Koordynator posiadał doświadczenie i wiedzę związaną z przeciwdziałaniem korupcji. Uczestniczył m.in. w pracach roboczego zespołu powołanego w MR celem realizacji RPPK na lata 2014-2019. Ponadto od 2014 r. przeprowadzał w Ministerstwie szkolenia związane z prowadzeniem postępowań w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom oraz nadużyciom finansowym. W okresie realizacji RPPK w Ministerstwie nie wystąpiły zmiany na stanowisku Koordynatora.

Od marca 2020 r. w DKN wyznaczony został również pracownik kierujący Zespołem Kontroli, Skarg i Antykorupcji, do zadań którego należało sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań związanych z pełnieniem funkcji Koordynatora RPPK oraz monitorowanie realizacji RPPK w Ministerstwie i w jednostkach podległych lub nadzorowanych, co znalazło odzwierciedlenie w opisie jego stanowiska pracy.

Powierzenie funkcji Koordynatora Programu nie spowodowało zwiększenia stanu etatowego i nie wymagało utworzenia w Ministerstwie dodatkowych struktur organizacyjnych. Nie było też dodatkowo wynagradzane.

(akta kontroli str. 2-73, 213-252, 332-343, 371, CD1-pkt-1,3,4, CD2-2,3,5,7b, CD5-pkt A)

1.4. W związku z przystąpieniem do realizacji RPPK w Ministerstwie nie przeprowadzono analizy potrzeb organizacyjno-prawnych ani kadrowych. Komórkom organizacyjnym Ministerstwa nie przypisano wprost zadań lub działań wynikających z Programu, za wyjątkiem DKN. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że model wdrażania RPPK opierał się na praktycznych rozwiązaniach zarządczych. Każda komórka organizacyjna, zgłaszająca swoje propozycje do Planu realizacji RPPK zobowiązana była do samodzielnej realizacji zaproponowanych zadań.

Dyrektor DKN MFiPR poinformowała, że zadania realizowane przez Koordynatora były nadzorowane i uzgadniane z przełożonymi, tj. naczelnikiem Wydziału Kontroli lub kierującym Zespołem Kontroli, Skarg i Antykorupcji oraz Dyrektorem Departamentu Kontroli, a następnie – poprzez Dyrektora Departamentu Kontroli z członkami Kierownictwa Ministerstwa, tj. Dyrektorem Generalnym i Sekretarzem Stanu – Członkiem Międzyresortowego Zespołu.

(akta kontroli str. 2-18, 213-229, 361-364, CD6-pkt 1)

W zakresie poszczególnych przedsięwzięć zaplanowanych w ramach realizacji działania 5.2 RPPK zaangażowanych było 13 pracowników oraz Dyrektorzy wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa²⁷.

W zakresie poszczególnych przedsięwzięć w ramach działania 5.3 RPPK osobami odpowiedzialnymi był koordynator RPPK oraz Dyrektor DKN i Naczelnik Wydziału Kontroli w DKN.

Żaden z pracowników z departamentów Ministerstwa, poza koordynatorem oraz od marca 2020 pracownikiem DKN – kierującym Zespołem Kontroli, Skarg i Antykorupcji - sprawującym nadzór nad realizacją zadań związanych z pełnieniem funkcji Koordynatora, nie miał w opisie stanowiska zadań związanych z realizacją RPPK. Minister FiPR wyjaśnił, że *zgodnie z praktyką przyjętą w Ministerstwie*,

²⁶ 336 dni od uchwalenia RPPK na lata 2018-2020, tj. od 19 grudnia 2018 r.

²⁷ Zaangażowani byli w realizację jednego z przedsięwzięć realizowanego w ramach działania 5.2 polegającego na identyfikacji stanowisk w ramach Ministerstwa najbardziej narażonych na wystąpienie zjawiska korupcji.

jedynie pracownicy Departamentu Kontroli mieli ujętą w swoich opisach stanowisk realizację zadań związanych z RPPK. W przypadku osób z innych komórek organizacyjnych wpisywanie zadań związanych z RPPK uznano za nadmiarowe. Zadania te wpisywały się bowiem w ogólne zadania Instytucji Zarządzającej, w tym przeciwdziałania nadużyciom finansowym (do katalogu których należy również korupcja).

W ocenie kierownika jednostki kontrolowanej, liczba osób zaangażowanych w zadania związane z realizacją RPPK była wystarczająca.

(akta kontroli str. 2-11, 213-229, 332-346, 372-377, CD1-pkt 4, CD5-pkt A)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały również inne rozwiązania antykorupcyjne, wpisujące się w RPPK. W 2018 r. przyjęto Politykę antykorupcyjną²⁸. Ponadto w okresie obowiązywania RPPK, opracowano szereg publikacji, skierowanych m.in. do beneficjentów programów operacyjnych, promujących etyczne zachowania, zapobieganie nadużyciom i działaniom mającym znamiona korupcji. Były to:

- *Etyka biznesu – wokół kluczowych zagadnień;*
- *Organizacje branżowe a etyka biznesu;*
- *Poradnik dla beneficjentów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;*
- *Zrównoważony Rozwój i Społeczna Odpowiedzialność Organizacji. Przewodnik dla administracji centralnej.*

W MFiPR pełniącym funkcje Instytucji Zarządzających Programami Operacyjnymi finansowanymi ze środków Unii Europejskiej, w zakresie poszczególnych Programów Operacyjnych²⁹ zostały opracowane dokumenty oraz procedury w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym i korupcji.

Pracownicy Departamentu Desygnacji MFiPR prowadzili kontrole, które swoim zakresem, poza oceną spełniania warunków zapewniających prawidłową realizację programów operacyjnych w jednostkach zaangażowanych w ich wdrażanie, obejmowały również zastosowane procedury w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym i korupcji.

Dyrektor Generalny wskazał ponadto, że MFiPR współpracuje również z Biurem Kryminalnym Komendy Głównej Policji i wydziałami do walki z korupcją i przestępczością gospodarczą w komendach wojewódzkich policji w celu usprawnienia działań antykorupcyjnych i zapewnienia jak najszybszego podjęcia działań operacyjno-śledczych.

(akta kontroli str. 2-18, 74-94, 275-327, CD1-pkt 10,11, CD4-pkt 10)

1.7. W związku z tym, że w Planie realizacji RPPK przy działaniach realizowanych przez Ministerstwo nie było wskazanych realizatorów współpracujących, nie opracowano procedur dotyczących przepływu informacji odnośnie realizacji RPPK.

(akta kontroli str. 213-229)

1.8. We wrześniu 2018 r., jeszcze przed wyznaczeniem Koordynatora RPPK, rozpoczęto prace nad przygotowaniem Planu realizacji działań Ministerstwa. Plan ten został zatwierdzony przez Członka Międzyresortowego Zespołu i przekazany do Szefa CBA w dniu 30 października 2018 r. Dyrektor Generalny poinformował, że (...) *prace nad Planem realizacji RPPK rozpoczęły się dopiero we wrześniu 2018 r., co wynikało z wniosków, jakie zostały poczynione po spotkaniu Międzyresortowego*

²⁸ Aktualizacja tej polityki została również wpisana do Planu realizacji RPPK.

²⁹ POIR, POIS, PO Polska Wschodnia 2014-2020, POPT, POPC, PO WER, Programy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

Zespołu ds. Koordynacji i Wdrożenia RPPK, które odbyło się w dniu 12 września 2018 r. W związku z tym, że nie było wyznaczonego koordynatora, prace nad Planem realizacji zadań/działań prowadził Dyrektor Departamentu Kontroli MliR, poprzez przesłanie do wszystkich Departamentów i Biur Ministerstwa pisma o zgłaszanie propozycji działań antykorupcyjnych, które mogą być realizowane przez poszczególne komórki Ministerstwa. Plan został przygotowany na podstawie złożonych propozycji działań przez komórki Ministerstwa. Dyrektor DKN wyjaśniła, że (...) analiza ujęcia w RPPK poszczególnych propozycji zadań odbywała się w trybie roboczym na poziomie Departamentu Kontroli, a następnie była uzgadniana i akceptowana przez członków kierownictwa, tj. Dyrektora Generalnego oraz Sekretarza Stanu. Analizy te nie były dokumentowane. W Planie realizacji działań Ministerstwa, przedłożonym do Szefa CBA, w ramach działania 5.2. wskazano 12 przedsięwzięć, w których Ministerstwo było realizatorem wiodącym, oraz dziewięć przedsięwzięć, w których jako realizatorzy wiodący zostały wskazane jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra³⁰. W ramach działania 5.3. Ministerstwu jako realizatorowi wiodącemu przypisano do realizacji dwa przedsięwzięcia, co znalazło odzwierciedlenie w Planie realizacji RPPK.

W zatwierdzonym przez Szefa CBA planie realizacji RPPK w ramach działania 5.2. przypisano Ministerstwu jako realizatorowi wiodącemu 21 przedsięwzięć, tj. wszystkie zaplanowane do realizacji, w ramach tego działania, przedsięwzięcia³¹ w których Ministerstwo wskazało siebie jako realizatora wiodącego, jak i te w których wskazało jako realizatorów wiodących jednostki podległe i nadzorowane.

Plan realizacji działań Ministerstwa został zaktualizowany w dniu 24 kwietnia 2020 r. i w tym samym dniu przesłany do CBA. Konieczność zmiany wynikała z wprowadzonych w Ministerstwie zmian organizacyjnych wynikających z jego przekształcenia³². Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) prace nad aktualizacją Planu rozpoczęły się już 10 dni po powstaniu MFiPR, (...) opóźnienia w przygotowaniu Planu realizacji RPPK związane były z ograniczeniem zasobów kadrowych w Wydziale Kontroli Departamentu Kontroli MFiPR – wszystkie zadania Wydziału realizowała jedna osoba – będąca jednocześnie koordynatorem RPPK. Osoba wyznaczona na koordynatora RPPK została również wyznaczona na Inspektora Ochrony Danych Osobowych w Ministerstwie w lutym 2020 r.

Aneksem z dnia 14 maja 2020 r. Szef CBA wprowadził do planu realizacji RPPK zmiany, zgodnie z aktualizacją sporządzoną przez Ministerstwo.

Zmiany w zakresie działania 5.2. polegały na połączeniu w jedno, dwóch przedsięwzięć polegających na przeprowadzeniu szkoleń dla pracowników w zakresie korupcji oraz na przeniesieniu pięciu przedsięwzięć do realizacji przez jednostki podległe i nadzorowane.

W ramach działania 5.2. Ministerstwo, zgodnie z ww. Aneksem do planu realizacji RPPK, było zobowiązane do realizacji 11 następujących przedsięwzięć, polegających na:

- utworzeniu strony/zakładki tematycznej w intranecie zawierającej dokumenty dotyczące przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, tj. stosowne zarządzenia Dyrektora Generalnego, publikacje CBA, podręczniki OLAF (dalej: przedsięwzięcie nr 1);

³⁰ Instytut Techniki Budowlanej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkaniowej.

³¹ Ujęte w planie realizacji działań Ministerstwa przekazanym Przewodniczącemu Zespołu.

³² Zmiany wprowadzone w Planie działań Ministerstwa dotyczyły usunięcia z niego zadań realizowanych przez jednostki podległe ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, które w wyniku przekształcenia zostały przeniesione do zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii.

- przeprowadzeniu analizy ryzyka w celu identyfikacji stanowisk w ramach Ministerstwa najbardziej narażonych na wystąpienie zjawiska korupcji (dalej: przedsięwzięcie nr 2);
- aktualizacji i ciągłym dostosowywaniu do obowiązujących ram prawnych Polityki antykorupcyjnej Ministerstwa (dalej: przedsięwzięcie nr 3);
- udziale pracowników najbardziej zagrożonych korupcją w szkoleniu e-learningowym pn. „Korupcja w administracji publicznej” opracowanym przez CBA oraz udział pracowników zagrożonych korupcją w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych z zakresu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów (dalej: przedsięwzięcie nr 4);
- wprowadzeniu tematyki przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów do zakresu służby przygotowawczej dla pracowników po raz pierwszy rozpoczynających pracę w służbie cywilnej (dalej: przedsięwzięcie nr 5);
- przeprowadzeniu szkolenia w zakresie Audytu śledczego w procesie kontroli dla pracowników IZ i IP PO PC oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: przedsięwzięcie nr 6);
- przeprowadzeniu szkolenia w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w PO PC dla pracowników IP PO PC (dalej: przedsięwzięcie nr 7);
- organizacji konferencji pn. „Przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym” w PO PC (dalej: przedsięwzięcie nr 8);
- opracowaniu kwartalnego newslettera „Z nadużyciami na Ty” dla pracowników Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej i Instytucji pośredniczącej PO PC (dalej: przedsięwzięcie nr 9);
- organizacji szkolenia w zakresie OSINT³³ (zaplanowano, że to szkolenie będzie przeprowadzone przez CBA) (dalej: przedsięwzięcie nr 10);
- utworzeniu zakładki na stronie internetowej www.polskacyfrowa.pl z najważniejszymi informacjami i dokumentami dotyczącymi tematyki nadużyć finansowych (dalej: przedsięwzięcie nr 11).

Zmiany w zakresie działania 5.3. polegały na rezygnacji przez Ministerstwo z przedsięwzięcia polegającego na przeprowadzeniu szkoleń wewnętrznych dla pracowników podległych i nadzorowanych instytucji z zakresu korupcji, przenosząc je do przedsięwzięć w ramach działania 5.2. oraz na rezygnacji z przedsięwzięcia polegającego na opracowaniu projektu „Polityki antykorupcyjnej” tych jednostek. Ministerstwo uznało, że dokument ten powinien zostać opracowany w tych jednostkach, do czego Ministerstwo zobowiązało te jednostki w ramach działania 5.3.

W ramach działania 5.3. Ministerstwo, zgodnie z ww. Anekssem, było zobowiązane do realizacji jednego przedsięwzięcia polegającego na opracowaniu i wdrożeniu zaleceń podejmowania działań antykorupcyjnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi FiPR oraz przez niego nadzorowanych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w toku realizacji RPPK uznano, że trudnością jest jednoznaczne określenie co należy rozumieć przez pojęcie „edukacyjne programy sektorowe”. Uznano, że Ministerstwo nie posiada merytorycznej wiedzy, aby samodzielnie stworzyć program edukacji poszczególnych grup zawodowych w zakresie przeciwdziałania korupcji. Wobec tego uznano, że najlepszym rozwiązaniem dla realizacji tego zadania będzie wydanie zaleceń Ministra w zakresie edukacji pracowników instytucji podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych.

³³ Biały wywiad, rozpoznanie z ogólnodostępnych źródeł (ang. *Open source intelligence*; OSINT)

Plan realizacji działań Ministerstwa, jak i jego aktualizacja zawierały: zadania/działania, mierniki (za wyjątkiem jednego przedsięwzięcia, co zostało szerzej opisane w obszarze 3 wystąpienia), sposób realizacji działań, określenie realizatorów wiodących, ocenę ryzyka wykonania, szacunkowe koszty realizacji oraz źródła finansowania. Zarówno pierwotny plan realizacji działań Ministerstwa, jak i jego aktualizacja nie zawierały harmonogramu prac w zakresie poszczególnych przedsięwzięć, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. CBA nie zakwestionowało przesłanego planu realizacji działań Ministerstwa ani jego aktualizacji.

Plan działań Ministerstwa oraz jego aktualizacja zawierały działania przewidziane do realizacji przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministerstwo³⁴.

(akta kontroli str. 2-18, 93-103, 213-274, 347-371, CD1-pkt 7, CD 2-pkt 9, CD3-pkt 1, CD6-pkt 1)

1.9. W planie realizacji działań Ministerstwa zawarto m.in. działania stałe³⁵, które były kontynuacją działań z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, tj. przede wszystkim organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, jak również upowszechnianie wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (np. strony intranetowe i internetowe ministerstw).

(akta kontroli str. 398-423)

1.10. W związku z realizacją RPPK Koordynator nie występował do Członka Międzyresortowego Zespołu o utworzenie zespołu/zespołów roboczych. Wobec tego nie powstały zespoły robocze na potrzeby realizacji działań Programu realizowanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 2-10)

1.11. Ustalono, że monitorowanie realizacji działań RPPK odbywało się cyklicznie w odstępach półrocznych. W ramach procesu sporządzania sprawozdań Ministerstwa Koordynator zbierał informacje od poszczególnych departamentów. Nie były sporządzane okresowe sprawozdania z realizacji mierników wraz wnioskami i rekomendacjami ewentualnych działań służących osiągnięciu mierników. Monitoring mierników odbywał się na etapie sporządzania sprawozdań okresowych. Z uwagi na brak harmonogramu określonego dla poszczególnych przedsięwzięć w ramach działania 5.2. oraz działania 5.3., co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*, monitorowanie postępu realizacji poszczególnych przedsięwzięć nie mogło być w pełni skuteczne.

Sprawozdania z realizacji RPPK były sporządzane zgodnie z wzorem zamieszczonym w załączniku nr 2 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu. Członek Zespołu zatwierdził, sporządzone przez Koordynatora, pięć sprawozdań okresowych i sprawozdanie końcowe.

W toku kontroli ustalono, że wszystkie trzy sprawozdania roczne i sprawozdanie końcowe z realizacji Programu, zostały przekazane Przewodniczącemu Zespołu po terminie wskazanym w § 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, tj. po 31 stycznia. I tak:

³⁴ W okresie styczeń 2018 - grudzień 2019 r. jednostkami podległymi i nadzorowanymi były również: Instytut Techniki Budowlanej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkaniowej, a od grudnia 2019 r. tylko Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Centrum Projektów Europejskich.

³⁵ Które w ramach RPPK na lata 2018-2020 realizowane były jako działanie 5.2. Wdrażanie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji oraz konfliktowi interesów.

- sprawozdanie z realizacji zadań/działań RPPK za rok 2018 zostało przesłane przy piśmie z dnia 5 lutego 2019 r., tj. pięć dni po wyznaczonym terminie;
- sprawozdanie z realizacji zadań/działań RPPK za rok 2019 zostało przesłane w dniu 7 lutego 2020 r., tj. siedem dni po wyznaczonym terminie;
- sprawozdanie z realizacji zadań/działań RPPK za rok 2020 oraz sprawozdanie końcowe zostały przesłane w dniu 22 lutego 2021 r., tj. 22 dni po wyznaczonym terminie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Kontrola wykazała, że sprawozdania roczne za lata 2020, 2019, 2018 oraz sprawozdanie końcowe z realizacji Programu sporządzone przez Ministerstwo, w zakresie danych odnośnie liczby osób przeszkolonych w ramach różnego rodzaju form podnoszenia wiedzy, zawierały dane niezgodne z ustalonym w toku kontroli stanem faktycznym (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2-18, 104-159, 253-274, CD1-pkt 10, CD3-pkt 3)

1.12. W związku z pandemią COVID-19 w MFIPR umożliwiono prowadzenie szkoleń z zakresu przeciwdziałania korupcji on-line³⁶. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w zakresie realizacji pozostałych działań w ramach RPPK nie zaobserwowano konieczności wprowadzenia jakichkolwiek rozwiązań związanych ze stanem pandemii, poza wprowadzeniem odbywania szkoleń on-line.

Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że zarówno Koordynator, jak i pracownicy biorący udział w realizacji zadań, nie zidentyfikowali kwestii problemowych związanych z realizacją działań w ramach RPPK, wymagających zgłoszenia Członkowi Zespołu.

(akta kontroli str. 253-274, CD3-pkt 4.1, 4.2)

1.13. Na etapie przygotowania planu realizacji działań Ministerstwa zostały zaplanowane jedynie przybliżone koszty dla dwóch przedsięwzięć nr 4 i 8 dotyczące odpowiednio przeszkolenia jednej osoby z zakresu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów – wynoszące 1 500,00 zł oraz organizacji konferencji dotyczącej przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w PO PC w kwocie 8 300,00 zł. W aktualizacji planu realizacji działań Ministerstwa odstępiono od wskazywania kosztów przedsięwzięcia nr 4, a wskazano jedynie przybliżone koszty organizacji konferencji dotyczącej przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w PO PC oraz koszty szkolenia dotyczącego audytu śledczego, w łącznej kwocie 18 300,00 zł (przedsięwzięcia nr 6 i 8). Pozostałym przedsięwzięciom realizowanym w ramach działań 5.2 i 5.3 nie przypisano kosztów. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że działania, które wiązały się z ponoszeniem dodatkowych wydatków, takich jak udział w szkoleniach oraz organizacja konferencji – stanowiły wydatki, które wpisywały się w realizację innych zadań Ministerstwa polegających na podnoszeniu kwalifikacji zawodowych oraz realizacji zadań własnych przez Instytucje Zarządzające Programami Operacyjnymi.

W toku kontroli ustalono, że w latach 2018-2020 faktycznie poniesiono na realizację działań przewidzianych w planie realizacji działań Ministerstwa, koszty w kwocie 217 868,40 zł³⁷. Na realizację działań ujętych w ww. planie w 2018 r. wydatkowano 32 790,00 zł, w 2019 r. – 131 998,40 zł, a w 2020 r. – 53 080,00 zł. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań/działań RPPK, Ministerstwo wykazało koszty realizacji działań w łącznej kwocie 224 125,21 zł, tj. o 6 256,81 zł wyższej niż faktycznie

³⁶ On-line odbywały się również szkolenia adaptacyjne oraz w ramach służby przygotowawczej z zakresu przeciwdziałania korupcji.

³⁷ Całkowite koszty realizacji działań przewidzianych w Planie i ujętych w sprawozdaniu końcowym, ustalone na podstawie dokumentacji przedstawionej w trakcie kontroli. W tym wydatki z PO PT wyniosły 162 360,40 zł.

poniosło Ministerstwo (szczegółowy opis stwierdzonej rozbieżności zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W sprawozdaniu końcowym Ministerstwo wykazało również inne inicjatywy związane z tematyką przeciwdziałania lub zwalczania korupcji nie ujęte w planie realizacji działań Ministerstwa. Koszt realizacji tych działań wyniósł ogółem 198 985,10 zł³⁸.

(akta kontroli str. 253-274, 328-346, 357-371, 393-397, CD3-pkt 2a,2b, CD5-pkt 2,5, CD6-pkt 2)

1.14. W ocenie Ministra FiPR, *dzięki RPPK zostały zrealizowane ważne dla społeczeństwa projekty i inicjatywy, np. wydanie istotnych publikacji czy też opracowanie dedykowanych programów edukacyjnych (...). Dużą wartością dodaną RPPK było również stworzenie płaszczyzny wymiany doświadczeń w zakresie przeciwdziałania korupcji we wszystkich Ministerstwach*. Ponadto Minister wskazał, że w związku ze specyfiką Ministerstwa związaną z wdrażaniem programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych większość zadań przewidzianych w Planie realizacji RPPK byłaby realizowana niezależnie od uchwalenia RPPK. Jednakże RPPK, zdaniem Ministra, stał się motywatorem do wprowadzenia pewnych rozwiązań w Ministerstwie, takich jak: wprowadzenie kwestii przeciwdziałania korupcji do programu Służby Cywilnej oraz szkoleń adaptacyjnych oraz przeprowadzenia identyfikacji stanowisk narażonych na podwyższone ryzyko korupcji w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 372-377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wyznaczenie koordynatora RPPK na lata 2018-2020 w Ministerstwie dopiero w dniu 20 listopada 2018 r., tj. po upływie 279 dni od dnia wyznaczenia na Członka Międzyresortowego Zespołu w MliR³⁹ i 88 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, a także po wpłynięciu do Ministerstwa dwóch pism z CBA przypominających m.in. o konieczności wyznaczenia koordynatora i przesłania do CBA wydanego dla niego upoważnienia, co było w ocenie NIK nierzetelne.

Ustalono, że w dniu 6 marca 2018 r. Biuro Kontroli skierowało do wyznaczonego Członka Zespołu pani Andżeliki Moźdzanowskiej pismo, w którym poinformowano o konieczności wyznaczenia koordynatora RPPK w Ministerstwie. Pismami z dnia 21 września 2018 r. oraz z dnia 16 listopada 2018 r. Szef CBA przypominał o konieczności wyznaczenia koordynatora i przesłania do CBA wydanego dla niego upoważnienia.

(akta kontroli str. 2-18, 4-73, 213-252, CD2-pkt 2,3,4,5,6,7b)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *w okresie od 18 stycznia 2018 r. do 20 listopada 2018 r. w MliR nie było powołanego Koordynatora RPPK. Obecnie nie jest możliwe wskazanie przyczyn niepowołania koordynatora pomiędzy marcem, a listopadem 2018 r.*

(akta kontroli str. 213-220, 328-340)

Pomimo wcześniejszego wyznaczenia w Ministerstwie Członka Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020, dwukrotnego otrzymania od Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu pism oraz pisemnego poinformowania przez Biuro Kontroli o konieczności

³⁸ Były to koszty dodatkowych działań realizowanych przez MliR lub MFIPR (bez kosztów ponoszonych przez jednostki podległe i nadzorowane).

³⁹ Członek Międzyresortowego Zespołu został wyznaczony w dniu 14 lutego 2018 r.

powołania koordynatora, Członek Międzyresortowego Zespołu nie podjął działań w tym zakresie. NIK zwraca przy tym uwagę na fakt, iż realizacja RPPK na lata 2018-2020 przewidziana była na trzy lata, a w Ministerstwie działania nie były koordynowane prawie przez 1/3 okresu obejmującego czas realizacji Programu. Skutkiem czego plan realizacji RPPK na lata 2018-2020 dla Ministerstwa został przygotowany nie przez koordynatora, lecz przez Biuro Kontroli. W ocenie NIK zaniechanie przez wyznaczonego Członka Zespołu, działań w okresie od lutego do 19 listopada 2018 r., mających na celu wyznaczenie koordynatora RPPK na lata 2018-2020, było nierzetelne.

2. Cztery z sześciu przygotowanych sprawozdań z realizacji RPPK⁴⁰ nie zostały przekazane przez Członka Zespołu w terminie określonym w § 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, tj. do dnia 31 stycznia.

Zgodnie z § 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu sprawozdania przekazuje się Przewodniczącemu Zespołu w terminach odpowiednio do 31 stycznia (roczne) i do 31 lipca (półroczne).

(akta kontroli str. 2-18, 104-159, CD1-pkt10)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że opóźnienia wynikały, m.in. z kilkustopniowego procesu akceptacji oraz podpisania dokumentu, konieczności uzupełnienia sprawozdań o dane przekazane przez jednostki podległe i nadzorowane, napiętym harmonogramem zadań realizowanych przez Członka Zespołu.

(akta kontroli str. 253-266)

Przyjęty w Ministerstwie proces uzupełniania i akceptacji sprawozdań, powinien uwzględniać przyjęte przez Międzyresortowy Zespół zasady dotyczące m.in. terminów przekazywania sprawozdań (§ 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu), które jednoznacznie wskazują, że sprawozdania półroczne i roczne powinny zostać przekazane do Przewodniczącego Zespołu, w terminach odpowiednio 31 lipca i 31 stycznia.

3. W planie realizacji działań Ministerstwa oraz w przygotowanej przez Ministerstwo aktualizacji nie zostały ujęte harmonogramy prac w zakresie poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach działań 5.2 i 5.3, co było niezgodne z pkt 4.3 RPPK podrozdział *Zadania do realizacji w ramach poziomów I-III* oraz z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu⁴¹.

Zgodnie z pkt 4.3 Programu, podrozdział *Zadania do realizacji w ramach poziomów I-III Zadania Koordynatorów*, opracowany przez Koordynatora plan realizacji zadań/działań powinien zawierać m.in. harmonogram prac wraz z terminami. Również wzór planu działań, stanowiący załącznik do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, wskazuje na konieczność umieszczenia w przygotowywanym przez Ministerstwo planie m.in. harmonogramu realizacji działań. Zarówno plan realizacji działań Ministerstwa zatwierdzony przez Członka Zespołu w dniu 30 października 2018 r., jak i jego aktualizacja (z dnia 24 kwietnia 2020 r.) nie zawierały harmonogramu realizacji poszczególnych przedsięwzięć w ramach działań.

(akta kontroli str. 2-18, 93-105, 213, CD1-pkt 7)

Dyrektor Generalny wskazał, że *uznano za niecelowe wykazywanie harmonogramu realizacji w ramach poszczególnych zadań ponieważ miały one charakter (...) jednorazowy (...) np. przygotowanie Polityki antykorupcyjnej czy też utworzenie zakładki tematycznej – w stosunku do takich zadań uznano zbędne opracowywanie szczegółowego harmonogramu ich realizacji, wskazywano jedynie termin ich*

⁴⁰ Sprawozdania roczne za 2018, 2019 i 2020 oraz sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK.

⁴¹ Załącznik nr 1 stanowił wzór sporządzania Planu realizacji zadań/działań RPPK

realizacji; (...) zadania, które odbywają się w trybie ciągłym (np. udział w szkoleniach) lub których nie dało się przewidzieć w konkretnym okresie (np. organizacja służby przygotowawczej wynikała z ilości osób nowozatrudnionych, które po raz pierwszy rozpoczęły pracę w służbie cywilnej) – w ramach takich szkoleń również uznano za niecelowe określanie harmonogramów ich realizacji z racji nieprzewidywalności. Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił, że brak wskazania harmonogramu spowodowany był nie intuicyjnością formatki Planu oraz przeoczeniem pracownika.

W toku kontroli Dyrektor Generalny przedstawił jedynie roboczy terminarz, w którym zostały określone przybliżone terminy realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 213-229, 239-252, 275-297, CD2-pkt 9)

Zarówno Program RPPK na lata 2018-2020, jak i regulamin prac Międzyresortowego Zespołu wymagały, aby harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zawarty w Planie działań Ministerstwa przedstawionym Szefowi CBA. Wpisanie harmonogramu miało służyć możliwości oceny zaawansowania realizacji poszczególnych działań przez Przewodniczącego Zespołu, w świetle przedkładanych co pół roku sprawozdań z realizacji Planu.

NIK zauważa, że został sporządzony dokument roboczy ze wskazaniem terminów, co świadczy o tym, że jednak możliwe było określenie terminów realizacji w szczególności działań jednorazowych, takich jak np. identyfikacja stanowisk pracy zagrożonych korupcją, rozpoczęcie wydawania newslettera oraz w przypadku szkoleń dla osób rozpoczynających pracę w służbie cywilnej – datę rozpoczęcia prowadzenia takich szkoleń. NIK nie podziela również stanowiska, że w zakresie działań jednorazowych nie jest konieczne opracowanie harmonogramu i zwraca uwagę, że część przedsięwzięć ujętych w ramach realizowanych działań była wieloetapowa, które to etapy powinny zostać ujęte w harmonogramie⁴². W ocenie NIK w przypadku działań, które można podzielić na pewne etapy, harmonogram powinien uwzględniać w miarę szczegółowe określenie prac i terminów składających się na poszczególny etap, w celu optymalizacji osiągnięcia rezultatów oraz możliwości faktycznego monitorowania realizacji prac składających się na dany etap (okres).

4. W sprawozdaniach okresowych i końcowym z realizacji zadań/działań RPPK sporządzanych przez Ministerstwo w zakresie działania 5.2 i przekazywanych do CBA, stwierdzono niezgodności z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej, przedstawionej w trakcie kontroli. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym ich sporządzeniu.

Kontrola wykazała, że:

a) w zakresie przedsięwzięcia nr 4, w niżej wymienionych sprawozdaniach, nie zgadzała się liczba przeszkolonych osób⁴³ m.in. w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów⁴⁴. I tak:

- w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano, iż przeszkolono łącznie 643 osoby, a faktycznie dotyczyło to 628, a więc o 15 osób mniej;
- w sprawozdaniu za 2020 r. wykazano, iż przeszkolono łącznie 545 osób, a faktycznie dotyczyło to 516 osób, a więc o 29 osób mniej;
- w sprawozdaniu końcowym wskazano, że łącznie przeszkolono 1138 osób w ramach różnych szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji

⁴² Np. przedsięwzięcie - identyfikacja stanowisk zagrożonych korupcją – realizacja tego działania składała się z kilku etapów: przygotowanie ankiety, przeprowadzenie badania w departamentach, biurach, opracowanie wyników.

⁴³ W ramach różnego rodzaju form podnoszenia wiedzy.

⁴⁴ Przeszkolonych w ramach różnych form podnoszenia wiedzy, np. konferencjach, warsztatach, szkoleniach.

i konfliktowi interesów oraz przeciwdziałania nadużyciom finansowym w projektach unijnych, a faktycznie dotyczyło to 1243 osób, a więc o 105 osób mniej.

Minister FiPR wyjaśnił, że rozbieżności wynikały z: podwójnego uwzględnienia pracowników służby cywilnej, powołanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (tzw. podwójny angaż), zmian dokonywanych we wnioskach szkoleniowych poprzez ich modyfikację lub odwoływanie przez pracowników; uczestnictwa w szkoleniach osób, które współpracowały z ministerstwem w ramach praktyki, stażu, wolontariatu, ujęcia osób, które nie były pracownikami Ministerstwa.

b) w zakresie przedsięwzięcia nr 5, w niżej wymienionych sprawozdaniach, nie zgadzała się liczba przeszkolonych osób w ramach służby przygotowawczej dla pracowników po raz pierwszy rozpoczynających pracę w służbie cywilnej w Ministerstwie. I tak:

- w sprawozdaniu z 2018 r. wskazano, że szkolenie w ramach służby przygotowawczej odbyło 67, a faktycznie dotyczyło to 68 osób⁴⁵;
- w sprawozdaniu z 2019 r. wskazano, że szkoleniem przygotowawczym objęto 61 osób, a faktycznie dotyczyło to 75 osób;
- w sprawozdaniu końcowym wskazano, że w ramach służby przygotowawczej szkoleniem objęto łącznie w latach 2018-2020 - 171 osób⁴⁶, a faktycznie dotyczyło to 185 osób⁴⁷.

Minister FiPR wyjaśnił, że rozbieżności wynikały z nieuwzględnienia dodatkowych pojedynczych uczestników służby przygotowawczej w 2018 r. i w 2019 r.

c) w zakresie przedsięwzięcia nr 4, w niżej wymienionych sprawozdaniach, nie zgadzały się kwoty poniesionych kosztów realizacji różnych rodzajów form podnoszenia wiedzy w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym⁴⁸. I tak:

- w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano, że została wydatkowana kwota w wysokości 135 524,35 zł, a faktycznie wydatkowano 131 998,40 zł;
- w sprawozdaniu za 2020 r. wykazano, że została wydatkowana kwota w wysokości 44 020,00 zł, a faktycznie wydatkowano 42 080,00 zł;
- w sprawozdaniu końcowym wykazano, że została wydatkowana kwota w wysokości 204 117,85 zł⁴⁹ w 2020 r., a faktycznie wydatkowano 198 651,90 zł⁵⁰.

Minister FiPR wyjaśnił, że rozbieżności wynikają ze wskazywania błędnej liczby uczestników poszczególnych szkoleń, co przekładało się na błędne wykazanie ich uczestnictwa w danym szkoleniu, ujmowaniu w sprawozdaniach okresowych informacji o szkoleniach, które się nie odbyły, z uwagi na anulowanie wniosków szkoleniowych przez pracownika.

d) w zakresie przedsięwzięcia nr 6, w sprawozdaniu za 2020 r., Ministerstwo nie wykazało zrealizowanego szkolenia pn. *Audyt śledczy w procesie kontroli*⁵¹, które odbyło się w lutym 2020 r., ani nie wykazało kosztów poniesionych na jego realizację w kwocie 11 000,00 zł.

⁴⁵ Zgodnie z przedstawioną w toku kontroli dokumentacją - listy obecności.

⁴⁶ W sprawozdaniu Ministerstwo wskazało, że przeszkolono w 2018 r. - 67 osób, w 2019 r. - 61 osób, w 2020 r. - 43 osoby.)

⁴⁷ Z dokumentacji źródłowej wynika, że w sprawozdaniu powinno być wykazane, że przeszkolono 68 osób w 2018 r., w 2019 r. - 75 osób, w 2020 r. - 43 osoby.

⁴⁸ Opisane w pkt 2 sprawozdania końcowego.

⁴⁹ W tym: 24 573,50 zł w 2018 r., 135 524,35 zł w 2019 r., 44 020,00 zł.

⁵⁰ Na podstawie dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli ustalono, że łączne poniesione koszty na te zadania wyniosły 198 651,90 zł, w tym: 24 573,50 zł w 2018 r., 131 998,40 zł w 2019 r., 42 080,00 zł w 2020 r.

⁵¹ Przedsięwzięcie to Ministerstwo dodało do realizacji w aktualizacji planu realizacji działań w dniu 24 kwietnia 2020 r.

Minister FiPR wyjaśnił, że wynikało to z błędu pracownika przy przenoszeniu pozycji ze sprawozdania końcowego.

e) w zakresie przedsięwzięcia nr 6, w sprawozdaniu końcowym Ministerstwo błędnie wykazało kwotę poniesionych kosztów realizacji szkolenia pn. *Audyt śledczy w procesie kontroli*. W ww. sprawozdaniu zamiast kwoty 11 000,00 zł⁵² podano kwotę 11 790,86 zł.

Minister FiPR wyjaśnił, że wskazanie ww. kwoty w sprawozdaniu wynikało z błędu pracownika.

(akta kontroli str. 2-18, 104-159, 213-252, 275-364, CD1-pkt 10, CD2-pkt 10, CD4-pkt 2, 8, CD5-pkt 2,5, CD6-pkt 2)

NIK zauważa, że sprawozdania z realizacji zadań/działań RPPK powinny być sporządzane tak, aby na podstawie informacji w nich zawartych możliwa była pełna ocena zrealizowanych działań. Niewłaściwe informacje zamieszczone w sprawozdaniach z poszczególnych jednostek biorących udział w RPPK 2018-2020, powodują w konsekwencji błędy w sprawozdaniu końcowym z realizacji RPPK 2018-2020, sporządzanym na podstawie sprawozdań jednostkowych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w Ministerstwie podjęto prace w zakresie przygotowania do realizacji RPPK na lata 2018-2020, tj. wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu i Koordynatora Programu. Sporządzone zostały również: plan realizacji działań Ministerstwa w październiku 2018 r. oraz w kwietniu 2020 r. aktualizacja tego planu. Część prac realizowana była jednak ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów zawartych w Programie. Przede wszystkim z opóźnieniem, 9 miesięcy od dnia powołania Członka Zespołu wyznaczono Koordynatora RPPK, co w ocenie NIK było nierzetelne. Plan przedłożony w 2018 r. jak i jego aktualizacja nie zawierały harmonogramu realizacji poszczególnych działań. Cztery spośród sześciu sprawozdań złożono do Szefa zespołu po terminie wyznaczonym w Regulaminie działania Zespołu. Sprawozdania okresowe oraz sprawozdanie końcowe w zakresie przedsięwzięć nr 4, 5 i 6 były sporządzone w części w sposób nierzetelny w zakresie przedstawienia danych finansowych, jak również danych dotyczących liczby osób przeszkolonych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja RPPK na lata 2018-2020

2.1. Ministerstwo realizowało dwa działania w ramach zadania nr 5 przewidzianego w Planie działań RPPK, tj. *Wdrożenia edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne*, przyporządkowane do celu szczegółowego RPPK: *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*.

2.2. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że realizacja działań RPPK przyczyniła się do realizacji celów Programu. Jego zdaniem działania edukacyjne znalazły odzwierciedlenie w postawie pracowników Ministerstwa, co zauważalne jest między innymi poprzez zmianę postępowania pracowników, dowodem czego może być zwiększona liczba pytań skierowanych do koordynatora RPPK, bądź do doradcy ds. etyki w zakresie dotyczącym przeciwdziałania korupcji i postawy etycznej. W ocenie Dyrektora Generalnego w ramach realizacji działania 5.3 również osiągnięto zakładany efekt. Zarówno w Centrum Projektów Europejskich, jak i Instytucie Rozwoju Miast i Regionów wdrożono minimalne wymagania dotyczące działań antykorupcyjnych.

(akta kontroli str. 2-18, 275-297, CD1-pkt 10, CD4-pkt 4)

⁵² W tym: 7 240,00 zł – koszt szkolenia, 3 760,00 zł koszt cateringu.

2.3. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań i działań RPPK Ministerstwo wykazało zrealizowanie wszystkich jedenastu przedsięwzięć w ramach działania 5.2 oraz jednego przedsięwzięcia w ramach działania 5.3. Szczegółowy stan realizacji przedsięwzięć prezentował się następująco:

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 1.

Utworzono zakładkę tematyczną w intranecie Ministerstwa pn. *Antykorupcja* oraz *Etyka*, w ramach której zamieszczone zostały materiały i publikacje dotyczące przeciwdziałania korupcji, przygotowane głównie przez CBA, Urząd Zamówień Publicznych oraz opracowania własne Ministerstwa. Strona ta była na bieżąco uzupełniana i aktualizowana. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 2.

W 2019 r. w Ministerstwie została opracowana metodyka identyfikacji stanowisk narażonych na zwiększone ryzyko korupcji, a następnie w 2020 r. przeprowadzono identyfikację takich stanowisk. W realizacji tego działania byli zaangażowani wszyscy Dyrektorzy departamentów oraz biur i komórek organizacyjnych Ministerstwa. W wyniku dokonanej identyfikacji opracowany został dokument pn. „Podsumowanie wyników identyfikacji stanowisk narażonych na ryzyko wystąpienia zdarzeń korupcyjnych”, w którym wskazano ilość i rodzaj stanowisk pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa szczególnie narażonych na korupcję. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 3.

Realizacja przedsięwzięcia polegała na aktualizacji i dostosowywaniu do obowiązujących ram prawnych Polityki antykorupcyjnej Ministerstwa, opracowanej na potrzeby RPPK 2014-2019⁵³.

W toku kontroli ustalono, że w zaktualizowanym Planie realizacji zadań i działań RPPK Ministerstwo zobowiązało się do przygotowywania cokwartalnej informacji o konieczności aktualizacji Polityki antykorupcyjnej lub braku konieczności takiej aktualizacji⁵⁴. W październiku 2019 r. wdrożono w MliR Politykę antykorupcyjną⁵⁵, a we wrześniu 2020 r. wdrożono nową Politykę antykorupcyjną dla MFIPR⁵⁶. Kontrolerowi nie przedłożono dokumentów potwierdzających przygotowanie ww. cokwartalnych informacji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W toku kontroli ustalono, że przedsięwzięcie zostało częściowo zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 4.

W okresie od sierpnia 2018 r. do grudnia 2020 r. zorganizowano w Ministerstwie 48⁵⁷ inicjatyw edukacyjnych, tj. konferencji, szkoleń, warsztatów, webinarów dotyczących przeciwdziałania korupcji, etyki konfliktowi interesów oraz przeciwdziałania i wykrywania nadużyć finansowych w projektach unijnych. W ramach tego przedsięwzięcia przeszkolono łącznie 1243 osoby⁵⁸. Inicjatywy te były prowadzone przez podmioty publiczne takie jak CBA, Krajową Szkołę Administracji Publicznej, jak i przez podmioty prywatne prowadzące szkolenia w tym zakresie. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 5.

W 2018 roku wprowadzono do zakresu służby przygotowawczej moduł szkoleniowy „Etyka” i „Przeciwdziałanie korupcji” przeznaczony dla pracowników rozpoczynających po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. W szkoleniu z etyki wzięło udział łącznie 171 osób, a w ramach; szkolenia „Przeciwdziałanie korupcji” –

⁵³ Polityka Antykorupcyjna Ministerstwa Rozwoju przyjęta i wdrożona w lipcu 2016 r.

⁵⁴ W pierwotnym Planie realizacji działań Ministerstwa przewidziano, że informacja tak będzie sporządzana co pół roku.

⁵⁵ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MliR z dnia 11 października 2019 r.

⁵⁶ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MFIPR z dnia 21 września 2020 r.

⁵⁷ Poprzez inicjatywę rozumie się pojedyncze szkolenie, seminarium, konferencję, które miało miejsce w okresie 2018-2020.

⁵⁸ Jeden pracownik mógł uczestniczyć w kilku inicjatywach.

222 osoby. Na platformie Akademia MFIPR⁵⁹ Ministerstwo zamieściło również prezentację pn. „Etyka w Urzędzie”. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 6.

W lutym 2020 r. w Ministerstwie przeprowadzono szkolenie w zakresie Audytu Śledczego w procesie kontroli dla pracowników Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej, które ukończyło 34 uczestników. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 7.

W lutym 2018 roku Ministerstwo przeprowadziło dwa szkolenia dla Instytucji Pośredniczącej PO PC - Centrum Projektów Polska Cyfrowa pn. *Przeciwdziałanie nadużyciom finansowym w PO PC - jak wykrywać nadużycia i oszustwa oraz jak im zapobiegać*. W szkoleniu tym uczestniczyło 65 pracowników. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 8.

W kwietniu 2018 r. Ministerstwo zorganizowało konferencję pn. *Przeciwdziałanie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa* skierowaną do pracowników zaangażowanych w realizację PO PC oraz jego beneficjentów. Plan realizacji działań Ministerstwa oraz jego aktualizacja zakładały zorganizowanie dwóch konferencji w ww. tematyce (szczegółowy opis w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*). W toku kontroli ustalono, że przedsięwzięcie zostało częściowo zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 9.

W okresie od 2018 r.⁶⁰ do końca 2020 r. opracowano 11 wydań kwartalnego newslettera pt. „Z nadużyciami na Ty” skierowanego do pracowników Ministerstwa, oraz Instytucji Zarządzającej, Certyfikującej i Pośredniczącej przede wszystkim PO PC. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 10.

W czerwcu 2018 r. przeprowadzono szkolenie dla 15 osób w zakresie OSINT dla pracowników Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

Działanie 5.2 przedsięwzięcie nr 11.

W lipcu 2019 r. na stronie internetowej www.polskacyfrowa.gov.pl Ministerstwo utworzyło zakładkę z najważniejszymi informacjami i dokumentami dotyczącymi tematyki nadużyć finansowych. Zamieszczone zostały tam przez Ministerstwo publikacje Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu ds. nadużyć finansowych (OLAF), Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Zamówień Publicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotyczące m.in. zagadnieniom dotyczącym zapobieganiu nadużyciom finansowym, postępowania w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych jak i działań korupcyjnych, rekomendacje postępowania antykorupcyjnych itp. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 2-18, 213-252, 275-327, CD1-pkt 10, CD2-pkt 10, CD4-pkt 2,4,8)

Działanie 5.3 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministerstwo.

W ramach realizacji tego działania w drugiej połowie 2019 r. Ministerstwo dokonało analizy rozwiązań antykorupcyjnych stosowanych dotychczas w instytucjach

⁵⁹ Platforma dostępna jest na wewnętrznych stronach intranetowych MFIPR

⁶⁰ Pierwszy newsletter został opracowany i opublikowany w 2 kwartale 2018 r.

podległych i nadzorowanych⁶¹, przy udziale tych podmiotów. Na podstawie wyników tych analiz przygotowało roboczy projekt zaleceń w zakresie edukacyjnych działań antykorupcyjnych podległych i nadzorowanych przez MliR, który został poddany uzgodnieniom z tymi instytucjami. W kwietniu 2020 r. Minister przekazał kierownikom jednostek podległych i nadzorowanych⁶² zalecenia w zakresie przeciwdziałania zdarzeniom korupcyjnym oraz edukacji pracowników jednostek w tym zakresie. Działanie to zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 389-392, 208-252, 275-327, CD2-pkt 10)

2.5. W sprawozdaniu końcowym, poza działaniami ujętymi w planie realizacji działań Ministerstwa i jego aktualizacji, zostały wskazane przez Ministerstwo następujące przedsięwzięcia wpisujące się w działania na rzecz przeciwdziałania korupcji:

- Ministerstwo ze względu na pełnienie funkcji Instytucji Zarządzających PO finansowanymi ze środków Unii Europejskiej zobowiązane jest do posiadania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, takich jak wewnętrzne procedury dotyczące poszczególnych PO w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Realizując ten obowiązek Ministerstwo wdrożyło oraz aktualizowało dokumenty oraz procedury opracowane zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej,
- opracowano publikację pn. Etyka biznesu – wokół kluczowych zagadnień. Publikacja wydana w nakładzie 200 sztuk,
- opracowano publikację pn. Organizacje branżowe, a etyka biznesu (nakład 200 sztuk),
- zorganizowano konferencję pn. Praktyczne aspekty zwalczania nadużyć finansowych w funduszach polityki spójności,
- opracowano i wydano poradnik w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w szczególności w ramach projektów realizowanych z PO IS,
- zorganizowano seminarium skierowane do beneficjentów oraz instytucji PO IS o tematyce przeciwdziałania nadużyciom, w którym wzięło udział 150 osób,
- przygotowano publikację dotyczącą społecznej odpowiedzialności administracji oraz wersję testową Platformy Dobrych Praktyk, na której resorty i urzędy centralne prezentują dobre praktyki w różnych obszarach społecznej odpowiedzialności, w tym w zakresie etyki.

(akta kontroli str. 2-18, CD1-pkt 10)

2.6. Dla żadnego realizowanych w ramach działań 5.2 i 5.3 przedsięwzięć w planie realizacji działań Ministerstwa, ani w jego aktualizacji nie zostały określone harmonogramy, co skutkowało brakiem możliwości weryfikacji, czy ww. przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z terminami (szczegółowy opis zawarto w obszarze 1 niniejszego wystąpienia).

2.7. W okresie 2018-2020 nie były prowadzone w Ministerstwie kontrole wewnętrzne ani audyty odnoszące się do zagadnień związanych z realizacją RPPK. W IV kwartale 2020 r. w jednostce podległej Ministrowi FiPR – Centrum Projektów Europejskich została przeprowadzona przez DKN oraz Departament Współpracy Terytorialnej MFiPR kontrola m.in. w zakresie realizacji zaleceń Ministra dotyczących przeciwdziałania zdarzeniom korupcyjnym. Kontrola przeprowadzona przez MFiPR potwierdziła realizację przez Centrum Projektów Europejskich większości zaleceń Ministra FiPR, wystosowanych w ramach realizowanego przez Ministerstwo działania 5.3 w zakresie przeciwdziałania zdarzeniom korupcyjnym oraz edukacji pracowników tej jednostki w zakresie korupcji. Kontrola Ministerstwa

⁶¹ Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Głównym Geodetą Kraju, Centrum Projektów Europejskich, pełnomocnik ds. Krajowego Zasobu Nieruchomości, Instytut Geodezji i Kartografii, Instytut Techniki Budowlanej, Instytut rozwoju Miast i Regionów.

⁶² Dyrektora Centrum Projektów Europejskich; Dyrektora Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Wydziału Polityki Regionalnej i Spójności w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli.

wykazała, że nie zostały zrealizowane dwa z ośmiu zaleceń Ministra, tj. nie powołano doradcy etycznego oraz nie przeprowadzono identyfikacji stanowisk narażonych na zwiększone ryzyko korupcji.

(akta kontroli str. 2-18, 275-327, CD1- pkt 7, CD4-pkt 4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierealizowanie jednej z dwóch zaplanowanych w przedsięwzięciu nr 8 w działaniu 5.2. konferencji dotyczącej przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w Programie Polska Cyfrowa skierowanej do pracowników zaangażowanych w realizację programu oraz beneficjentów.

W toku kontroli ustalono, że do końca realizacji RPPK tj. do 31 grudnia 2020 r. Ministerstwo zorganizowało jedną⁶³ z dwóch zaplanowanych do realizacji konferencji w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym w Programie Polska Cyfrowa.

(akta kontroli str. 2-18, 213-252, CD1-pkt 10, CD2-pkt 10)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) *pierwsza konferencja odbyła się w 2018 r. W toku dalszej realizacji RPPK pierwotne założenia uległy zmianie i odstąpiliśmy od realizacji drugiej konferencji. Wynikało to z ograniczeń w 2020 r. związanych z COVID-19, jak również z tym, że funkcjonujące w PO Polska Cyfrowa rozwiązania zostały uznane za skuteczne i niewymagające organizacji kolejnej konferencji.* Wskazał, że brak aktualizacji tej pozycji w planie realizacji RPPK wynikał z przeoczenia pracownika.

(akta kontroli str. 275-327)

W ocenie NIK w momencie gdy Ministerstwo uznało, że nie ma przesłanek aby zorganizować konferencję obejmującą tematykę przeciwdziałania nieprawidłowościom, koordynator powinien wystąpić o zmianę planu realizacji działań Ministerstwa. Ponadto z uwagi na ograniczenia spowodowane pandemią COVID-19 można było podjąć działania i zorganizować konferencję on-line.

2. Nieudokumentowanie realizacji przedsięwzięcia nr 3 w działaniu 5.2. polegającego na aktualizacji i ciągłym dostosowywaniu Polityki antykorupcyjnej do obowiązujących ram prawnych. Stwierdzono brak opracowania cyklicznej informacji o konieczności (lub o jej braku) aktualizacji ww. polityki, co było nierzetelne.

W toku kontroli ustalono, że w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia miała cyklicznie, co kwartał, zostać przygotowywana informacja o konieczności aktualizacji Polityki antykorupcyjnej Ministerstwa lub o jej braku. Zaplanowano przygotowanie m.in. 4 takich informacji. Do września 2020 r. obowiązywała w Ministerstwie Polityka antykorupcyjna przyjęta i wdrożona w październiku 2019 r. W październiku 2020 r. została przyjęta i wdrożona nowa Polityka antykorupcyjna MFiPR. W toku kontroli nie przedstawiono kontrolerowi opracowanych, w okresie od kwietnia⁶⁴ do września 2020 r. informacji o konieczności lub braku konieczności aktualizacji obowiązującej Polityki antykorupcyjnej.

(akta kontroli str. 2-18, 213-252, 275-297, CD1-pkt 6,7,10, CD2-pkt 10)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że analiza zasadności aktualizacji Polityki antykorupcyjnej była prowadzona na bieżąco przez koordynatora i innych pracowników Departamentu Kontroli. Jej wyników nie przedstawiano w formie dokumentów.

⁶³ Konferencja odbyła się w dniu 11 kwietnia 2018 r.

⁶⁴ 24 kwietnia 2020 r. przygotowano i zatwierdzono w Ministerstwie aktualizację planu realizacji działań Ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, że były prowadzone analizy dotyczące ewentualnej konieczności aktualizacji Polityki antykorupcyjnej, jednakże zauważa, że w planie realizacji RPPK⁶⁵ samo Ministerstwo wskazało na konieczność sporządzania takich cokwartalnych informacji o konieczności lub braku konieczności zmiany Polityki antykorupcyjnej, w efekcie których obowiązująca Ministerstwie polityka antykorupcyjna miała być w sposób ciągły dostosowywana do obowiązujących ram prawnych i aktualizowana. Brak dokumentowania sporządzenia cokwartalnych informacji było, w ocenie NIK, nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo zrealizowało w pełni dziewięć spośród 11 określonych w planie realizacji RPPK przedsięwzięć w ramach działania 5.2. Nie zostało zrealizowane w pełni przedsięwzięcie, polegające na zorganizowaniu konferencji w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom oraz nie udokumentowano sporządzenia przeprowadzenia analiz dotyczących konieczności lub braku konieczności aktualizacji Polityki antykorupcyjnej Ministerstwa. W zakresie realizacji działania 5.3. Ministerstwo w pełni zrealizowało zaplanowane przedsięwzięcie. Ponadto Ministerstwo realizowało również inne, nieobjęte planem realizacji RPPK działania, wpisujące się w realizację celów zaplanowanych w RPPK.

OBSZAR

3. Efekty realizacji RPPK na lata 2018-2020 w zakresie osiągnięcia zaplanowanych mierników określonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020

Opis stanu faktycznego

3.1. Na etapie sporządzania planu realizacji RPPK Ministerstwo określiło mierniki realizacji dla poszczególnych przedsięwzięć (za wyjątkiem jednego) w zakresie dwóch działań, w których pełniło funkcję realizatora wiodącego.

(akta kontroli str. 2-18, CD1- pkt 7)

3.2. Stan realizacji określonych w planie realizacji działań Ministerstwa mierników dla 10 z 11 przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach działania 5.2 przedstawia się następująco:

- dla przedsięwzięcia nr 1 określono miernik: utworzenie strony tematycznej w intranecie. Kontrola wykazała, że na stronie intranetowej Ministerstwa została utworzona strona tematyczna, tym samym miernik został w pełni osiągnięty;
- dla przedsięwzięcia nr 2 określono miernik: identyfikacja stanowisk pracy zagrożonych korupcją. Kontrola wykazała, że osiągnięto planowaną wartość miernika. W 2019 r. Ministerstwo opracowało metodykę identyfikacji stanowisk narażonych na zwiększone ryzyko korupcji, a w 2020 r. przeprowadzono identyfikację takich stanowisk;
- dla przedsięwzięcia nr 3 określono miernik: cokwartalna informacja o konieczności aktualizacji dokumentu lub o jej braku. Zaplanowano przygotowanie minimum 4 informacji. Kontrola wykazała, że pomimo dokonania aktualizacji dokumentu, tj. Polityki antykorupcyjnej, nie udokumentowano sporządzenia, wskazanych w planie realizacji RPPK przez Ministerstwo, cokwartalnych informacji w zakresie konieczności zmiany Polityki antykorupcyjnej lub braku takiej konieczności (szczegółowy opis w obszarze 2. niniejszego wystąpienia);

⁶⁵ W kolumnach „mierniki” i „sposób realizacji działania”.

- dla przedsięwzięcia nr 5 określono miernik: włączenie tematu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów do zakresu merytorycznego służby przygotowawczej dla pracowników Ministerstwa po raz pierwszy rozpoczynających pracę w administracji publicznej (zadanie ciągłe). Kontrola wykazała, że osiągnięto planowaną wartość miernika. W 2018 r. wprowadzono do zakresu merytorycznego służby przygotowawczej ww. szkolenia;
- dla przedsięwzięcia nr 6 określono miernik: przeprowadzenie jednego szkolenia w zakresie audytu śledczego w procesie kontroli dla pracowników Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej PO PC oraz UKE, w ramach którego zostanie przeszkolonych maksymalnie 35 pracowników. Kontrola wykazała, że osiągnięto planowaną wartość miernika. W 2020 r. przeprowadzono szkolenie, w ramach którego przeszkolono 34 osoby;
- dla przedsięwzięcia nr 7 określono miernik: szkolenie w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w PO PC, w którym weźmie udział minimum 10 osób. Kontrola wykazała, że osiągnięto planowaną wartość miernika. W ramach szkolenia dotyczącego przeciwdziałania nadużyciom finansowym w PO PC dla pracowników Instytucji Pośredniczącej PO PC przeprowadzonego w 2018 r. przeszkolono 65 osób;
- dla przedsięwzięcia nr 8 określono miernik: liczba konferencji – dwie. Kontrola wykazała, że miernik nie został osiągnięty. Ministerstwo zrealizowało jedną z dwóch zaplanowanych konferencji pn. „Przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym” w PO PC (szczegółowy opis w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 2*);
- dla przedsięwzięcia nr 9 określono miernik: liczba newsletterów – zaplanowano 11. Kontrola wykazała, że miernik został w pełni osiągnięty. Ministerstwo opracowało 11 kwartalnych newsletterów pt. „Z nadużyciami na Ty” dla pracowników Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej i Instytucji pośredniczącej PO PC;
- dla przedsięwzięcia nr 10 określono miernik: liczba szkoleń – zaplanowano jedno szkolenie. Kontrola wykazała, że miernik został w pełni osiągnięty. Ministerstwo w 2018 r. zorganizowało szkolenie w zakresie OSINT;
- dla przedsięwzięcia nr 11 określono miernik: liczba zakładek internetowych - 1 strona. Kontrola wykazała, że miernik został w pełni osiągnięty. Ministerstwo utworzyło zakładkę na stronie internetowej www.polskacyfrowa.pl z najważniejszymi informacjami i dokumentami dotyczącymi tematyki nadużyć finansowych.

W zakresie przedsięwzięcia nr 4 realizowanego w ramach zadania 5.2 – *udział pracowników Ministerstwa zagrożonych korupcją w szkoleniu z zakresu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*, w planie realizacji działań Ministerstwa odstąpiono od określenia miernika. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w mierniku nie odniesiono się do liczby osób, które mają zostać przeszkolone z uwagi na to, że liczbę osób wymagających szkolenia powiązano z działaniem mającym na celu identyfikację stanowisk narażonych na podwyższone ryzyko korupcji. Skala określona w przeprowadzonej identyfikacji powinna stanowić punkt wyjścia dla określenia miernika przeszkolenia danej liczby osób. Przedsięwzięcie to było realizowane w trybie ciągłym, było kontynuacją z RPPK 2014-2018. Pomimo braku określenia miernika w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia w różnego rodzaju formach podnoszenia wiedzy w zakresie przeciwdziałania korupcji, organizowanych przez Ministerstwo, jak i podmioty zewnętrzne, wzięły udział 1243 osoby.

W działaniu 5.3 określony został miernik: komunikat Ministra do jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra FiPR w zakresie opracowania i wdrożenia zaleceń dotyczących podejmowania działań antykorupcyjnych w tych jednostkach. Kontrola wykazała, że miernik został w pełni osiągnięty. Ministerstwo w 2020 r. opracowało zalecenia i przekazało je do stosowania jednostkom podległym i nadzorowanym.

(akta kontroli str. 2-18, 213-252, CD1-pkt 7,10, CD2-pkt 10)

3.3. Kontrola wykazała, że powyżej opisany sposób ustalenia mierników w powiązaniu z brakiem harmonogramu dla poszczególnych przedsięwzięć uniemożliwiało monitorowanie postępu realizacji poszczególnych przedsięwzięć, co zostało szczegółowo opisane w obszarze 1 wystąpienia,.

(akta kontroli str. 2-18, 213-252, CD1-pkt 7,10, CD2-pkt 10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja przez Ministerstwo 11 przedsięwzięć w ramach działania 5.2. pozwoliła na osiągnięcie dziewięciu z 10 określonych dla nich mierników⁶⁶. W przypadku dwóch mierników na koniec realizacji Programu nie osiągnięto w pełni zakładanych wartości⁶⁷. W przypadku przedsięwzięcia nr 4 miernik nie został określony, z uwagi na brak możliwości określenia liczby osób, które mają być przeszkolone, co w ocenie NIK, mając na uwadze, że jest to zadanie ciągłe, realizowane niezależnie od przyjęcia RPPK 2018-2020, nie wpłynęło negatywnie na realizację tego przedsięwzięcia. W zakresie działania 5.3. miernik został osiągnięty.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji Programu Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

Uwagi

W przypadku powierzenia Ministerstwu realizacji zadań/działań w ramach kolejnego rządowego programu w zakresie przeciwdziałania korupcji Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę:

1. Niezwłocznego podejmowania działań w celu wyznaczenia/upoważnienia Koordynatora w Ministerstwie.
2. Sporządzania planów zgodnie z wytycznymi Programu.
3. Rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań/działań oraz terminowego przekazywania ich do odpowiednich organów.
4. Podejmowanie działań mających na celu pełną realizację zakładanych przedsięwzięć.
5. Rzetelnego dokumentowania realizacji przedsięwzięć.

⁶⁶ Przewidzianych w zaktualizowanym planie realizacji działań Ministerstwa.

⁶⁷ Wynikało to z niepełnej realizacji przedsięwzięcia nr 8 i nierzetelnego dokumentowania realizacji przedsięwzięcia nr 3.

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
wykonania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwag 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,

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis